



T.C.

**HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİMDALI
(DOKTORA TEZİ)**

**MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA TÜRKİYE’DE İKTİSAT
POLİTİKALARININ ROLÜ: 1980/2019 DÖNEM ANALİZİ**

Çiğdem ÇADIRCI

ŞANLIURFA-2021



T.C.

**HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI
(DOKTORA TEZİ)**

**MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA TÜRKİYE’DE İKTİSAT
POLİTİKALARININ ROLÜ: 1980/2019 DÖNEM ANALİZİ**

Çiğdem ÇADIRCI

Danışman

Prof. Dr. Esra SİVEREKLİ

ŞANLIURFA-2021



T.C.
HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



DOKTORA TEZ ONAY SAYFASI

Prof.Dr. Esra SİVEREKLİ danışmanlığında Çiğdem ÇADIRCI'ın hazırladığı “Mali Disiplinin Sağlanması Türkiye’de İktisat Politikalarının Rolü: 1980/2019 Dönem Analizi ” konulu bu çalışma 25 /06/ 2021 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü MALİYE Anabilim Dalı’nda DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

☒ Oybirliğiyle / ☐ Oy çokluğu ile

İmza

Danışman	: Prof.Dr. Esra SİVEREKLİ	
İkinci	:-----	
Danışman		
Üye	: Prof.Dr. Abuzer PINAR	
Üye	:Prof.Dr. Hakan Hakkı YILMAZ	
Üye	: Prof.Dr. Murat DEMİR	
Üye	: Prof.Dr. Ferit KÜÇÜK	

Bu tezin MALİYE Ana Bilim Dalında yapıldığını ve enstitümüz kurallarına göre düzenlendiğini onaylarım.

Prof.Dr.Şevket ÖKTEN

Enstitü Müdürü

Bu çalışma: Tarafından Desteklenmiştir.

Proje No :

Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.



T.C.
HARRAN ÜNİVERSİTESİ
DOKTORA
ORJİNALLİK RAPORU ve BEYAN FORMU

Doküman No : HRÜ-KYS-FRM-020

Yayın Tarihi : .../.../20...

Revizyon No :

Revizyon Tarihi :

Sayfa No : 1 / 1



ÖĞRENCİNİN	
Öğrenci No	155271101
Adı / Soyadı	Çiğdem Çadırcı
Anabilim Dalı/Programı	Maliye/ Doktora
Tez Konusu	Mali Disiplinin Sağlanmasında Türkiye’de İktisat Politikalarının Rolü: 1980/2019 Dönem Analizi

HARRAN ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Yukarıda başlığı belirtilen “Mali Disiplinin Sağlanmasında Türkiye’de İktisat Politikalarının Rolü: 1980/2019 Dönem Analizi” çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 226 sayfalık kısmına ilişkin, 14/ 06/2021 tarihinde şahsım/ danışmanım tarafından **Turnitin** adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, benzerlik oranı % 21’tür. Ayrıca Mali Disiplinin Sağlanmasında Türkiye’de İktisat Politikalarının Rolü: 1980/2019 Dönem Analizi çalışması hiçbir blok kopyalama içermemektedir.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç,
- 2- Kaynakça hariç
- 3- Alıntılar hariç/dâhil
- 4- 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Yükseköğretim Kurulu Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi, Harran Üniversitesi Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesini ve Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Orijinallik Raporu alınması ve kullanılması Uygulama Esasları’nı inceledim ve bu Uygulama Esasları’nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim. Etik ihlal tespiti halinde, Enstitü yönetim kurulunca, diplomamın iptal edilmesini kabul ediyorum.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

14/ 06/2021
Çiğdem ÇADIRCI

Yukarıda yer alan raporun ve beyanın doğruluğunu onaylarım. 14/ 06/2021

DANIŞMAN
Prof. Dr. Esra SİVEREKLİ

ÖZET

MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA TÜRKİYE’DE İKTİSAT POLİTİKALARININ ROLÜ: 1980/2019 DÖNEM ANALİZİ

ÇADIRCI, Çiğdem

Doktora Tezi

Maliye Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Esra SİVEREKLİ

Haziran, 2021, 248 Sayfa

Bu çalışmanın konusu, ülke ekonomileri açısından belirleyici nitelikte olan iktisat politikaları ile küreselleşme süreciyle önemi artan mali disiplin arasındaki ilişkinin ortaya konulmasıdır. Çalışma ile 1980-2019 döneminde uygulanan iktisat politikalarının mali disiplin üzerindeki etkisinin Türkiye özelinde değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Çalışma ile Türkiye’de 1980-2019 döneminde uygulanan iktisat politika araçlarının dönemler itibariyle çeşitlilik gösterdiği, bununla birlikte iktisat politikalarını etkileyen çeşitli unsurların etkisi altında kaldığı görülmüştür. Çalışmada kamu finansman dengesi, bu dengenin sonucunda oluşan kamu kesimi borçlanma gereği ve faiz dışı fazla verileri mali disiplinin performansının değerlendirilmesinde temel ölçütler olarak kabul edilmiş ve bu verilere göre Türkiye’de mali disiplin değerlendirilmiştir. 1980-2004 yılları arası dönemde performans ölçütü olarak kabul edilen göstergelerin seyri hedeflenen değişimlerin olmadığını göstermiştir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamasına denk gelen 2006 yılından itibaren kamu finansman dengesi, kamu kesimi borçlanma gereği, faiz dışı fazla verilerinin olumlu seyri mali disiplin amacına tam olarak ulaşılmasa da yakınsanmaya başlandığı çalışmada elde edilen bir diğer sonucu oluşturmuştur. Ayrıca iktisat politikalarının uygulama sonuçları ile mali disiplin arasında bir ilişki olmakla birlikte, bu ilişkiyi etkileyen çok sayıda etkenin olması nedeniyle; değişimin hızlı olmadığı da çalışmanın elde ettiği temel bulgulardan bir diğeridir.

Anahtar Kelimeler: Mali Disiplin, İktisat Politikaları, Mali Kural, Kamu Finansman Dengesi, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği, Kamu Borçları ve Sürdürülebilirliği, Faiz Dışı Fazla.

ABSTRACT

ROLE OF ECONOMIC POLICY IN PROVIDING FINANCIAL DISCIPLINE IN TURKEY: ANALYSIS OF THE YEAR 1980-2019

ÇADIRCI, Çiğdem

Ph.D. Thesis

Department of Finance

Advisor: Prof. Dr. Esra SİVEREKLİ

June, 2021, 248 Pages

The subject of this study is to reveal the relationship between economic policies, which are determinative in terms of national economies, and the financial discipline, which has increased in importance with the globalization process. This study, it is aimed to evaluate the effect of economic policies implemented between 1980 and 2019 on fiscal discipline in Turkey.

With the study, it has been observed that the economic policy instruments implemented in Turkey in the 1980-2019 period vary by period, however, they are under the influence of various factors affecting economic policies. In the study, the public finance balance, the public sector borrowing requirement, and primary surplus data resulting from this balance are accepted as the basic criteria in the evaluation of the performance of the fiscal discipline and financial discipline in Turkey was evaluated according to these data. The course of the indicators accepted as performance criteria in the period between 1980 and 2004 showed that there were no targeted changes. Since 2006, which the implementation of the Public Financial Management and Control Law No. 5018, the positive course of the public finance balance, public sector borrowing requirement, and primary surplus data, although the goal of fiscal discipline could not be fully achieved, started to converge, another result obtained in the study. In addition, although there is a relationship between the results of economic policies and fiscal discipline since many factors are affecting this relationship; another of the main findings of the study is that the change is not fast.

Key Words: Fiscal Discipline, Economic Policies, Fiscal Rule, Public Finance Balance, Public Sector Borrowing Requirement, Public Debt and Sustainability, Primary Surplus.

**MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA TÜRKİYE’DE İKTİSAT
POLİTİKALARININ ROLÜ: 1980/2019 DÖNEM ANALİZİ**

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	II
Orjinallik Raporu ve Beyan Belgesi	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	V
İÇİNDEKİLER	VI
KISALTMALAR	XI
TABLOLAR LİSTESİ	XIII
ŞEKİLLER LİSTESİ	XV
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN VE İKTİSAT POLİTİKASI İLİŞKİSİ

1. 1. MALİ DİSİPLİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE	5
1.1.1. Literatür	8
1.1.2. İktisadi Yaklaşımlar Açısından Mali Disiplinin Değerlendirilmesi	10
1.1.2.1. Klasik İktisadi Yaklaşımda Mali Disiplin	10
1.1.2.2. Keynesyen İktisadi Yaklaşımda Mali Disiplin	12
1.1.2.3. Monetarist İktisadi Yaklaşımda Mali Disiplin	14
1.1.2.4. Anayasal İktisat Teorisinde Mali Disiplin	15
1.1.3. Mali Disiplinin Sağlanmasında Yapılan Reform ve Çalışmaların Önemi	16
1.1.4. Dünyada Mali Disiplinin Önemi ve Etkileyen Faktörler	18
1.1.4.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Disiplin	18

1.1.4.2. Gelişmiş Ülkelerde Mali Disiplin	21
1.2. MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA ESAS ALINAN GÖSTERGELER	23
1.2.1. Kamu Kesimi Finansman Dengesi	23
1.2.2. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	25
1.2.3. Faiz Dışı Fazla	26
1.3. MALİ KURAL VE İKTİSAT POLİTİKALARI AÇISINDAN MALİ DİSİPLİN	28
1.3.1. Mali Kural	28
1.3.1.1. Mali Kural Türleri	31
1.3.1.2. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri	33
1.3.1.3. Dünyada Mali Kural Uygulamaları	33
1.3.1.3.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Kural Uygulamaları	36
1.3.1.3.2. Gelişmiş Ülkelerde Mali Kural Uygulamaları	37
1.3.1.4. Mali Kuralın Ekonomik Etkileri	39
1.3.2. İktisat Politikaları	40
1.3.2.1 İktisat Politikası Amaçları	40
1.3.2.1.1. Ekonomik Büyümenin Sağlanması	41
1.3.2.1.2. Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması	41
1.3.2.1.3. Fiyat İstikrarının Sağlanması	44
1.3.2.2. İktisat Politikası Araçları	45
1.3.2.2.1. Para Politikası	46
1.3.2.2.1.1. Para Politikası Araçları	47
1.3.2.2.1.1.1. Açık Piyasa İşlemleri	48
1.3.2.2.1.1.2. Zorunlu Karşılıklar Oranı	49
1.3.2.2.1.1.3. Reeskont Oranı	50
1.3.2.2.2. Gelirler Politikası	51

1.3.2.2.3. Maliye Politikası	52
1.3.3.2.3.1. Maliye Politikası Araçları	54
1.3.3.2.3.1.1. Kamu Harcamaları	55
1.3.3.2.3.1.2. Vergiler	57
1.3.3.2.3.1.3. Borçlanma	59
1.4. İKTİSAT POLİTİKALARININ DEĞİŞİMİ ÜZERİNDE ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER	61
1.5. İKTİSAT POLİTİKASI MALİ DİSİPLİN İLİŞKİSİ	63
1.6. DÜNYADA KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN İKTİSAT POLİTİKALARI ÜZERİNDE MEYDANA GETİRDİĞİ DEĞİŞİM	64

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE UYGULANAN İKTİSAT POLİTİKALARININ DÖNEMSEL GELİŞİMİ

2.1. TÜRKİYE'DE UYGULANAN İKTİSAT POLİTİKALARI	68
2.1.1. 1980-1990 Dönemi İktisat Politikaları	69
2.1.1.1. 1980-1990 Döneminde Büyüme	76
2.1.1.2. 1980-1990 Döneminde İşgücü Piyasasının Gelişimi	80
2.1.1.3. 1980-1990 Döneminde Ödemeler Dengesi Göstergeleri	82
2.1.1.4. 1980-1990 Döneminde Para Politikası ve Enflasyondaki Gelişmeler	86
2.1.2. 1990-2000 Dönemi İktisat Politikaları	88
2.1.2.1. 1990-2000 Döneminde Büyüme	92
2.1.2.2. 1990-2000 Döneminde İşgücü Piyasasının Gelişimi	96
2.1.2.3. 1990-2000 Döneminde Ödemeler Dengesi	98
2.1.2.4. 1990-2000 Döneminde Para Politikası ve Enflasyondaki Gelişmeler	100
2.1.3. 2000 Sonrası Dönemi İktisat Politikaları	101

2.1.3.1. 2000 Sonrası Dönemde Büyüme	105
2.1.3.2. 2000 Sonrası Dönemde İşgücü Piyasasının Gelişimi	109
2.1.3.3. 2000 Sonrası Dönemde Ödemeler Dengesi Göstergeleri	112
2.1.3.4. 2000 Sonrası Dönemde Para Politikası ve Enflasyondaki Gelişmeler	115
2.2. TÜRKİYE’DE KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN İKTİSAT POLİTİKALARI ÜZERİNE MEYDANA GETİRDİĞİ DEĞİŞİM	117

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA İKTİSAT POLİTİKALARI UYGULAMA SONUÇLARI

3.1. TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNLE İLİŞKİLİ KAVRAMLAR	121
3.1.1. Türkiye’de Kamu Kesimi	122
3.1.2. Türkiye’de Faiz Dışı Fazla	124
3.2. TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK YASAL DÜZENLEMELER	125
3.2.1. Anayasal Çerçeve Mali Disipline Yönelik Uygulamalar	126
3.2.2. Hazinesin Merkez Bankasından Borçlanması	130
3.2.3. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun	131
3.2.4. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	134
3.2.5. Yerel Yönetimlerde Mali Disiplinin Sağlanması Yönelik Yasal Düzenlemeler	141
3.2.6. Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Sunumunda Mali Disiplinin Sağlanması Yönelik Yasal Düzenlemeler	146
3.2.7. Türkiye’de Ulusal Hesaplar Sistemi	148
3.2.8. Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Sistemi	151

3.2.9. Tek Hazine Hesabı	156
3.2.10. Bütçe Sisteminde Değişim	157
3.2.11. Mali Kural Kanun Tasarısı	158
3.3. TÜRKİYE’DE 1980/2019 DÖNEMİ KAMU GELİR VE KAMU HARCAMA YAPISI	160
3.3.1. Kamu Harcama Yapısı	160
3.3.2. Kamu Gelir Yapısı	169
3.4. TÜRKİYE’DE 1980/2019 DÖNEMİ KAMU KESİMİ FİNANSMAN DENGESİ (KAMU AÇIKLARI), KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİ VE FAİZ DIŞI DENGE	172
3.4.1. 1980-2019 Dönemi Kamu Kesimi Finansman Dengesi: Kamu Açıkları	172
3.4.1.1. Merkezi Yönetim Gelir Gider Dengesi	173
3.4.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Gelir Gider Dengesi	174
3.4.1.3. Yerel Yönetimlerin Gelir Gider Dengesi	178
3.4.1.4. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Gelir Gider Dengesi	182
3.4.1.5. Fonların Gelir Gider Dengesi	185
3.4.1.6. Döner Sermaye İşletmelerin Gelir Gider Dengesi	190
3.4.2. 1980-2019 Dönemi Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	192
3.4.2.1. Kamu Kesimi Finansmanının Sağlanmasında Borçlanma	201
3.4.3. 1980-2019 Dönemi Faiz Dışı Denge	209
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	218
KAYNAKÇA	226

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
API	Açık Piyasa İşlemleri
BAĞ-KUR	Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar
BBYKP	Birinci Beş Yıllık Planlı Kalkınma Planı
BBYSP	Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı
BKMYBS	Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi
BUMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
BYKP	Beş Yıllık Planlı Kalkınma Planı
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senetleri
GDP	Gayrisafi Milli Hâsıla
GSMH	Gayri Safi Milli Hâsıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
İBP	İstikrar ve Büyüme Paktı
İBYSP	İkinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı
İŞKUR	Türkiye İş Bulma Kurumu
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli Şirketleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TCZB	Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası
TL	Türk Lirası
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TUSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
TÜFE	Tüketici Fiyatları Endeksi
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
ÜFE	Üretici Fiyatları Endeksi

TABLÖLER LİSTESİ

Tablo 1: Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Disiplini Zorunlu Kılan Nedenler	21
Tablo 2: Gelişmiş Ülkelerde Mali Disiplini Zorunlu Kılan Nedenler	23
Tablo 3: Mali Kural Uygulamalarının Başarı Düzeyleri	31
Tablo 4: Dünyada Mali Kural Uygulamaları	34
Tablo 5: Türkiye Ekonomisinin Dönemsel Sınıflandırılması (1980-2019)	68
Tablo 6: Türkiye’de 1980-1990 Döneminde Cari ve Reel GSYİH	77
Tablo 7: Türkiye’de 1980-1990 Döneminde İşgücü Piyasası Göstergeleri	81
Tablo 8 : 4. ve 5. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Sektörlere Göre İstihdamda Öngörülen Hedefler ve Gerçekleşmeler (Milyon Kişi)	82
Tablo 9 : Türkiye’de 1980-1990 Döneminde Dış Ticaret Hacmi	85
Tablo 10 : Türkiye’de 1990-2000 Döneminde Cari ve Reel GSYİH	93
Tablo 11: Türkiye’de 1990-2000 Döneminde İşgücü Piyasası	96
Tablo 12: 6. Beş Yıllık Kalkınma Planında Sektörlere Göre İstihdamda Öngörülen Hedefler ve Gerçekleşmeler (Milyon Kişi)	97
Tablo 13: Türkiye’de 1990-2000 Dönemine Ait Dış Ticaret Hacmi	98
Tablo 14: Türkiye’de 2000-2018 Döneminde Cari ve Reel GSYİH	106
Tablo 15: Türkiye’de 2000-2018 Döneminde İşgücü Piyasası Göstergeleri	110
Tablo 16: Türkiye’de 2000-2019 Döneminde Dış Ticaret Hacmi	114
Tablo 17 : Klasik Bütçe ve Yeni Bütçe Perspektifi	120
Tablo 18: 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda Borçlanma Kuralları	132
Tablo 19: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Mali Kural Niteliğinde Uygulanan İlkeler	135
Tablo 20: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Mali Kural Niteliğinde Uygulanan Harcama Kuralları	140

Tablo 21 : Yerel Yönetimlerde Borçlanma ve Harcama Kuralları	144
Tablo 22: Türkiye’de 1980-2019 Dönemi Sigortalı Nüfus Oranı (%)	177
Tablo 23: Türkiye’deki Mahalli İdarelerin Sayısı	178
Tablo 24: Türkiye’de 1985-2019 Döneminde Özelleştirme Gelir ve Giderleri (BinTL)	189
Tablo 25: 1980-2019 Dönemi Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (%)	194
Tablo 26: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde İç Borç Stoku (%)	204
Tablo 27: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Konsolide Bütçe Dengesi	210
Tablo 28: 1980-2003 Döneminde Uygulanan İktisat Politikalarının Mali Disiplin Üzerindeki Etkisi	214
Tablo 29: 2004-2019 Döneminde Uygulanan İktisat Politikalarının Mali Disiplin Üzerindeki Etkisi	215
Tablo 30: Kamu Kesimi Finansman Dengesi (%)	216
Tablo 31: Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanmasında Etkisi Olan Göstergeler (%)	217

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: 24 Ocak 1980 Kararlarının Ana Hatları	71
Şekil 2: Türkiye’de 1980-1990 Döneminde GSYİH Büyüme Hızı (%)	78
Şekil 3: Türkiye’de 1980-1990 Döneminde Sektörlerin Büyüme Hızları (%)	79
Şekil 4: Türkiye’de 1980-1990 Döneminde İhracat ve İthalat Verileri (Milyon Abd \$)	84
Şekil 5: Türkiye’de 1980-1990 Döneminde Enflasyon (%)	88
Şekil 6 : Türkiye’de 1990-2000 Döneminde GSYİH Büyüme Hızı (%)	94
Şekil 7 : Türkiye’de 1990-2000 Döneminde Sektörlerin Büyüme Hızları (%)	95
Şekil 8: Türkiye’de 1990-2000 Döneminde İhracat ve İthalat Verileri (Milyon ABD \$)	99
Şekil 9: Türkiye’de 1990-2000 Döneminde Enflasyon (%)	101
Şekil 10: Türkiye’de 2000-2019 Döneminde GSYİH Büyüme Hızı (%)	107
Şekil 11: Türkiye’de 2000-2018 Döneminde Sektörlerin Büyüme Hızları (%)	108
Şekil 12: Türkiye’de 2005- 2017 Döneminde Genç ve Kadın İşsizlik Oranı (%)	111
Şekil 13: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Kişi Başına Düşen GSYİH (\$)	112
Şekil 14: Türkiye’de 2000-2019 Döneminde İhracat ve İthalat (Milyon ABD \$)	113
Şekil 15: Türkiye’de 2000-2019 Döneminde Enflasyon (12 Aylık Ortalama %)	116
Şekil 16: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	161
Şekil 17: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Cari Harcamalar (%)	163
Şekil 18: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Yatırım Harcamaları (%)	165
Şekil 19: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Transfer Harcamaları (%)	168
Şekil 20: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Gelir Türleri/ Kamu Gelirleri (%)	170
Şekil 21: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Dolaylı Vergiler, Dolaysız Vergiler İle Dolaylı ve Dolaysız Vergiler/GSYİH (%)	171

Şekil 22: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Merkezi Yönetim Gelir Gider Dengesi/ GSYİH(%)	173
Şekil 23: Türkiye’de 1995-2019 Döneminde Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir Gider Dengesi/GSYİH(%)	175
Şekil 24: Türkiye’de 1980-2019 Dönemi Sosyal Güvenlik Sistemi Borçlanma Gereği/ GSYİH (%)	176
Şekil 25: Türkiye’de 1927-2019 Döneminde Kırsal ve Kentsel Nüfus (%)	180
Şekil 26: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Yerel Yönetim Gelir Gider Dengesi/ GSYİH(%)	181
Şekil 27: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Kamu İktisadi Teşebbüsleri Gelir Gider Dengesi / GSYİH(%)	183
Şekil 28: Türkiye’de 1980-2019 Dönemi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Borçlanma Gereği/ GSYİH (%)	184
Şekil 29: Türkiye’de 1987-2019 Döneminde Fon Kaynak ve Harcamalarının Gelir Gider Dengesi/ GSYİH(%)	188
Şekil 30: Türkiye’de 1999-2019 Döneminde Döner Sermayeli İşletmelerin Gelir Gider Dengesi/ GSYİH(%)	192
Şekil 31: Türkiye’de 1980-2000 Döneminde Dış Borç Stoku (Milyar ABD \$)	205
Şekil 32: Türkiye’de 2001-2019 Döneminde Dış Borç Stoku (Milyar ABD \$)	207
Şekil 33: Türkiye’de 2001-2019 Döneminde Avrupa Birliği Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/ GSYİH(%)	208

GİRİŞ

Mali disiplin kavramı -genel itibariyle bir devletin kamu gelirleri ve kamu giderlerinin denk olması yani gelirlerin giderleri karşılması olarak tanımlansa da savaş, doğal afet, küresel ve ulusal ölçekli krizlerin sonucu olarak gelir-gider dengesinde denklik sağlamanın her zaman mümkün olmaması nedeniyle son yıllarda bu kavramın daha esnek bir şekilde tanımlandığı görülmektedir. Bu açıdan ihtiyatlı açık ve borç düzeylerinin belirlenerek sürdürülebilirliği olarak ifade edilen mali disiplin kavramının ana çerçevesini kamu sektöründe verimlilik, kamusal hizmetlerde etkinlik, faiz dışı fazla oluşturulması, borçların sürdürülebilirliği, kamu açıkları gibi kavramların oluşturduğu görülmektedir. Ayrıca bu kavramları mali disiplin sağlanmasında performans ölçütü olarak kabul etmek ülkelerin ekonomik performanslarının değerlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır.

Ülkelerde siyasi, ekonomik ve sosyal koşullarda oluşan gelişmeler para, maliye ve gelirler politikalarında değişimlerin yaşanması ve iktisadi görüşlerin dönemler itibariyle etkinlik kazanmasıyla sonuçlanmıştır. Kabul gören iktisadi görüşler hâkim olduğu dönemlerde bütçe politikaları, devletin görev ve sorumluluk alanı gibi birçok unsurun değişmesine sebep olduğu ve değişen unsurların ekonomi üzerinde yansımalarının farklı olduğu görülmektedir. Fakat ekonomi politikalarının yön değiştirmesi üzerinde birçok faktöründe etkisi olduğu gerçektir. Bu değişimde savaş, küreselleşme, küresel ve ulusal ölçekli krizler gibi birçok faktöründe katkısı olduğu görülmektedir. Örnek vermek gerekirse; Dünyada 1980'li yıllardan itibaren küreselleşme sürecinin hız kazanması ile birçok ülkede neoliberal politikaların uygulanmaya başlandığı görülmüştür. Bu durum devletlerin rol ve görevlerinin değişmesi ile sonuçlanmıştır. Bu süreçte müdahaleci devlet anlayışının yerini düzenleyici ve denetleyici rollere hâkim devlet anlayışına bırakmaya başladığı görülmüştür. Ayrıca devletin üstlendiği rol ve görevlerinin nicelik ve nitelik itibariyle değiştiği ve sonucunda ülke ekonomilerinde kamu harcamalarının arttığı dikkat çekmiştir. Bunlara ilaveten küreselleşmenin yayılması ile dünyada oluşan küresel krizlerin ülke ekonomileri üzerinde etkileri daha belirgin olarak görülmeye başlamıştır. Küresel krizlerin etkisi ile daha kırılgan hale gelen ekonomilerde uygulanan iradi para ve maliye politikaları söz konusu ülkelerin ekonomik istikrarlarını ve mali disiplinlerini olumsuz etkilemiştir. Bu olumsuz etkilerin

azaltılması ve ya en aza indirgenmesi için kurala dayalı maliye politikaları gündeme gelmiştir. Bu politikalar gereğince, hükümetlerin ekonomik istikrarın ve mali disiplinin sağlanması amacına ulaşması için maliye politikaları üzerinde belirli sınırlamalar getirmesi gerekmiştir. Bütçe dengesi, harcamalar, kamu gelirleri ve borçlanma üzerine sayısal hedefler koyulması mali kural olarak nitelendirilmektedir. Bu kuralların, zaman içerisinde birçok ülkede uygulanmaya başlanmasıyla mali kurallar çeşitlenmeye başlamıştır.

Dünyada yaşanan küreselleşme süreci Türkiye’de de etkili olmuş ve iktisat politikalarının yeniden şekillenmesi ile sonuçlanmıştır. 1980 yılında ihracata yönelik sanayileşme modelinin benimsenmesi ve 24 Ocak kararlarının alınması Türkiye’de yeni bir dönemin başladığının göstergesi olmuştur. Bu tarihten sonra Türkiye’ye iktisat politikalarında özel sektörün ağırlıklı olduğu, döviz kuru, faiz ve sermaye hareketlerinin serbestleştiği daha liberal bir ekonomi anlayışı yön vermiştir. Bu süreçte 1994 krizi, 2000 Kasım ve 2001 Aralık krizi gibi iç şoklardan oluşan krizler ve dış şoklardan oluşan krizlerde ülke ekonomisi üzerinde olumsuz etkiler meydana getirse de ülke kalkınması ve mali disiplinin sağlanması için birçok düzenlemeler ve kanunlar hazırlanarak bu olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması sağlanmaya çalışılmıştır. Bu düzenlemelerin temelini IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları oluşturmuştur. Daha sonraları yapılan çeşitli yasal düzenlemeler ile mali kurala benzeyen birçok kanun uygulamaya konulmuştur. Bu kanunlar arasında Merkez Bankası Kanun’unda yapılan değişiklikler çerçevesinde Hazine ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarına kredi verme sınırlamaları getirilmiştir. 2002 Yılında yürürlüğe konulan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun borçlanma politikası ile ilgili önemli düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemelere ilaveten Türkiye’de 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu mali yönetim anlayışına getirdiği yenilik ve düzenlemeler ile önemli bir dönemin başlangıç noktası olmuştur. Bu kanunla mali disiplinin sağlanması amacının yanı sıra kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması, mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması amaçlanmıştır.

Türkiye’de uygulanan iktisat politikalarının sonucunda mali disiplinin sağlanmasında etkili olan nedenleri ve etkilerini ortaya koymak için hazırlanan “Mali Disiplinin Sağlanmasında Türkiye’de İktisat Politikalarının Rolü: 1980/ 2019 Dönem

Analizi” isimli bu çalışmanın birinci bölümünde; mali disiplin ve mali kural kavramları ve önemleri incelenerek, iktisat politikası araçları olan para politikası, maliye politikası ve gelirler politikası -kavramları ve amaçları ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Ayrıca iktisat politikalarının değişmesi üzerinde etkili olan faktörler incelenerek, mali disiplin ve iktisat politikası ilişkisi incelenmektedir. Son olarak 1980’li yıllarda ön plana çıkan küreselleşme sürecinin dünyada ülke ekonomilerinde mali disiplin ve iktisat politikalarının değişimi üzerindeki etkisi ele alınmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye’de 1980 yılı sonrası uygulanan maliye ve para politikaları 1980-1990 arası dönemi iktisat politikaları, 1990-2000 arası dönemi iktisat politikaları ve son dönem olarak 2000’li yıllardan günümüze kadar olan iktisat politikaları- olarak üç başlık halinde ve sayısal göstergeleri verilerek ele alınmaktadır. Ayrıca bu dönemler büyüme, işgücü piyasası verileri, ödemeler dengesi göstergeleri ile para politikası ve enflasyon verileri olarak dört alt başlık halinde incelenmektedir. Dünyada küreselleşme sürecinin hız kazanması sonucu yaşanan değişimin Türkiye özelinde mali disiplin ve iktisat politikalarının değişimi üzerindeki etkileri incelenmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, Türkiye’de mali disiplinin sağlanmasında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler; Anayasal çerçevede mali disipline yönelik uygulamalar, Hazinesin Merkez Bankasından borçlanması, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerel yönetimlerde mali disiplinin sağlanmasına yönelik yapılan uygulamalar, sosyal güvenlik sisteminde mali disiplinin sağlanmasına yönelik yapılan uygulamalar, Ulusal Hesaplar Sistemi, Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Sistemi, Tek Hazine Hesabı, bütçe sisteminde değişim ve Mali Kural Kanun Tasarısı şeklinde değerlendirme konusu yapılmaktadır. Ayrıca bölümde kamu gelirleri sistemi, kamunun harcama yapısında meydana gelen değişiklikler de incelenmektedir. Çalışmanın son bölümünde ise; Türkiye’de mali disiplini olumsuz etkileyen kamu kesimi açıkları; merkezi yönetim, mahalli idareler, fonlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kurumları ve döner sermayeli işletmelerin gelir gider dengesi başlıkları altında ele alınarak, bu açıkların ortaya çıkardığı kamu kesimi borçlanma gereği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte 1994 yılından itibaren IMF ile yürütölen stand-by anlaşmaları gereğince faiz dışı fazla yaratarak bütçe dengesinin

kontrol altında tutulabileceği ve yine faiz dışı fazla yaratarak borçların sürdürülebilirliğinin sağlanabileceği görüşü, faiz dışı fazlanın da mali disiplinin sağlanması önemli bir performans göstergesi olarak kabul edilmesine yol açmıştır.

Bu bağlamda son bölümde Türkiye’de mali disiplinin değerlendirilmesinde; kamu finansman dengesi, kamu kesimi borçlanma gereği ve bu gerekliliğin ortaya çıkardığı kamu borçlanması ve bu göstergelerle yakından bağlantılı olan faiz dışı fazla göstergeleri 1980/2019 dönemi için incelenerek, mali disiplin üzerindeki etkileri değerlendirilmektedir.



BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN VE İKTİSAT POLİTİKASI İLİŞKİSİ

1. 1. MALİ DİSİPLİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Mali disiplin kavramı, kamu maliyesi literatüründe akademik çalışmaların yanı sıra Hükümet Finans Görevlileri Derneği (GFOA), Ulusal Devlet Bütçe Sorumluları Ulusal Birliği (NASBO) ve Ulusal Konsey gibi profesyonel kuruluşlar tarafından net bir tanım olmadan geniş ölçüde kullanılan bir kavramdır (Hou, 2003, s.5). Musgrave ve Peacock (1959) mali disiplin kavramını, bir devlette kamu gelir ve giderlerinin denk olması yani mali yıl içerisinde kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayabilmesi şeklinde tanımlamaktadır. Ayrıca cari harcamaların cari gelirlerle karşılanması gerektiğini, oluşabilecek açıkların gelecekte vergi yükü olarak vatandaşlara yansımalarının olumsuz etkileri olacağını ifade etmektedir. Fakat en gelişmiş ülke ekonomileri bile incelendiğinde bütçe gelir ve giderlerinin birbirine denk olmadığı ve bütçe açıkları olduğu görülmektedir. Savaş, doğal afet, küresel ve ulusal ölçekli krizlerin sonucu olarak gelir- gider dengesinde denklik sağlamanın her zaman mümkün olmaması neticesinde son yıllarda mali disiplin kavramının daha esnek bir şekilde tanımlandığı görülmektedir.

Hemming (2003) ise mali disiplin kavramını, kamu gelir ve gider dengesi olarak değil, ihtiyatlı açık ve ihtiyatlı borç düzeylerinin belirlenmesi ve belirlenen düzeylerinin sürdürülmesi olarak tanımlamaktadır. Bunun yanı sıra mali disiplini, kamu maliyesinde kamu gelir ve gider dengesi için uzun vadeli bütçe disiplininin sağlanması amacıyla aşırı borçlanma, enflasyon, dış açık, rekabet gücünde kayıp ve eksik istihdama neden olabilecek uygulamalardan kaçınılması şeklinde ifade etmektedir.

Bir başka tanıma göre mali disiplin, kamu borç stoklarının sürdürülebilirliğini sağlamak için uygulanan mali politikaları belirten bir çerçeve olarak ifade edilmektedir. Bu nedenle mali disiplinin yıllara göre değişken bir kavram olarak görülmemesi gerekmektedir (Wyplosz, 2012, s.2). Bu çerçevede mali disiplin kavramının, kamusal hizmetlerinin iyileştirilmesinden, kamu sektöründe verimliliğin artırılmasına, faiz dışı fazlalık yaratılmasına, faiz dışı fazlaların borçlanmada

sürdürülebilirliği sağlamasına kadar pek çok kavramı içinde barındırdığı görülmektedir (Sezgin, 2013, s.82). Bu nedenle günümüzde dünyanın birçok ülkesinde mali disiplin kavramı dikkat çeken önemli bir konu haline gelmiştir (Gabera, Gaberb, Gruevskic, 2015, s.17). Mali disiplin kavramı kamu maliyesi ile ilgili mali verilerin dışında, vatandaşları, hükümetleri, -mali yönetimle ilgili süreçleri -bu sürecin içerisinde rol alan tüm faktörleri yakından ilgilendiren bir kavramdır. Çünkü günümüzde ülkeler makroekonomik istikrarı ve mali disiplini sağlamak için yasal düzenlemeler yapma gereği duymaktadırlar. Bu düzenlemeler içerik itibarıyla çok yıllık bütçeleme, bütçe kapsamının genişletilmesi, mali saydamlık, şeffaflık, hesap verebilirlik, mali kontrol sistemi ve denetim mekanizmalarının iyileştirilmesine yönelik birçok unsuru içinde barındırmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998, s.2).

Bir ülkede mali disiplinin sağlanması dört temel unsur üzerinde etkilidir. Bunlar aşağıdaki gibidir (Hemming, 2003, s.2):

- Mali disiplin makroekonomik istikrarın sağlanması açısından önemlidir. Mali disiplin toplam talep baskıları ve yanı sıra ödemeler dengesi ve enflasyon ile ilgili sorunların çözümünde önemlidir.
- Mali disiplin daha etkin para politikası için önemlidir.
- Mali disiplin, politika yapıcıların, büyüme ve kaynak tahsisinde vergi sisteminin etkinliğine ve harcama programlarının verimliliğine olanak sağlamaktadır.
- Mali disiplin hem öngörülebilir (örneğin, kamu emeklilik yükümlülükleri gibi) hem de öngörülemeyen (şarta bağlı yükümlülükler gibi) mali baskıları karşılamak için önem arz etmektedir.

Ayrıca mali disiplinin sağlanması küreselleşmekte olan dünyaya ülkelerin uyumu açısından önem taşıyan bir unsurdur. Ülkelerde mali disiplinin sağlanması, yüksek derecelere kadar güçlü mali yönetim kapasitesini geliştirmektedir. Bu nedenle mali yönetimin kapasitesini geliştirmek için, bir hükümetin öncelikle mali disiplini güçlendirmesi gerekmektedir. Bu açıdan; mali disiplin, herhangi bir finansal yönetim sisteminin temel bileşenleri olan temel finansal yönetim alanlarını kapsayan genel bir çerçeve olarak tasarlanmıştır (Hou, 2003, s.4). Bu bağlamda mali disiplin kavramının çok yönlü olduğu görülmekte ve ekonomi kapsamında bulunan birçok faktörle etkileşim içerisinde olduğu dikkat çekmektedir. Ayrıca mali disiplinin her ülkenin

kendi yapısal koşullarına göre değerlendirilmesini ve hedeflenen makroekonomik amaçlara ulaşılmasını gerektirdiği göz ardı edilmemelidir. Bu yönüyle mali disiplin ülkelerin ekonomi yönetiminde para ve maliye politikalarının etkinliği ve makroekonomik istikrarın sağlanması bakımından önemli bir unsur olduğu kabul edilmelidir

Devletlerin kullandığı maliye ve bütçe politikaları, harcama ve vergilendirmede değişiklikler yaparak ekonomi üzerinde etkili olmak için kullandığı başlıca araçlardır. Bu politikalar sayesinde devletler toplam talep ve gelir gibi makroekonomik değişkenleri kontrol altında tutmaktadır (Dumitru ve Stanca, 2010, s.2). Gelir dağılımında adaleti sağlamak, kaynak dağılımında etkinlik sağlamak, iktisadi büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirmek gibi maliye politikası amaçlarına ulaşmak için ülkeler vergi, harcama, borçlanma ve bu araçların tümünü kapsayan bütçeyi önemli bir araç olarak kullanmaktadır. Bu bağlamda Batı ülkelerinde görülen ve günümüze kadar gelişme kaydeden bütçe, devletin ekonomi üzerinde kullandığı önemli bir araç olarak kabul edilmiştir (Günay, 2007, s.63-65).

Bütçe, devletin gelecek bir dönemle ilgili gider ve gelir tahminlerinin bulunduğu ve tahmin edilerek belirlenen gider ve gelirlerin yürütülmesi ve uygulanması amacıyla parlamento tarafından hükümete yetki ve izin verdiği bir kanun olarak tanımlanmaktadır (Tüğen, 2013, s.4). Devlet, bütçesi sayesinde yaptığı harcamaların büyüklüğünü ve verimliliğini değerlendirebilmektedir. Ayrıca bütçe devletin fonksiyonlarını gösteren bir araç olması özelliğinin yanı sıra, önemli bir denetim aracı özelliğine de sahiptir (Siverekli, 2014, s.59).

Bütçeyi önemli kılan bir diğer özelliği ise; sadece kamu kesimini değil, özel kesimi de içine alan ekonomiyi şekillendiren önemli bir müessese olarak görülmesidir. Kamu kesimi, bütçe sayesinde toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla mal ve hizmet üretmekte ve bu üretimi yaparken özel kesimin mal ve hizmetlerini kullanması ülkenin ekonomik faaliyetleri üzerinde etkili olmaktadır. Bu yönüyle bütçelerin, ülkenin ekonomik hedeflerinin dikkate alınarak hazırlanması ve düzenlenmesi bu hedeflere ulaşma olasılığını yükseltmesi amacıyla önem taşımaktadır (Tüğen, 2013, s.375).

Bütçe politikalarının uygulanmasında kullanılacak yöntem ve süre her ülkenin ekonomik yapısına bağlı olarak değişim göstermektedir. Ülkenin ekonomik yapısı

bağlamında; kamu mali yönetiminin işleyişi, gelir ve gider yapısı ve kamu finansman dengesi bütçe politikalarını yakından etkileyen temel unsurlar arasındadır. Bununla beraber, bütçe politikalarının ekonomide uygulanan para politikası gibi diğer politikalarla uyumlu olması önemli bir unsurdur. Bütçe politikaları, ekonominin tüm aktörleri üzerinde çeşitli ekonomik etkiler yaratabildiği için kısa ve uzun dönemli istikrar sağlamak amacıyla da kullanılabilmektedir (Demircan ve Ener, 2009, s.114-115).

Bu bağlamda ülkelerde ekonomik aktörler ile etkileşim içerisinde olan bütçe politikalarının maliye politikalarının karar alma ve bu kararları uygulama aşamasında önemli olduğu anlaşılmaktadır. Uygulanan maliye politikalarının en önemli yansıması haline gelen bütçe politikaları mali disiplinin sağlanması konusunda önemli bir unsurdur. Çünkü kamu gelirlerinin giderlerinden az olması sonucu oluşan bütçe açıklarının devamlı hale gelmesi sonucunda makroekonomik dengenin sürdürülebilirliği mümkün görünmemektedir.

1.1.1. Literatür

Ulusal ve uluslararası literatürde mali disiplin ve ülkelerde uygulanan para ve maliye politikaları ile makroekonomik aktörlerin ilişkisinin incelendiği birçok çalışma bulunmaktadır. Mali disiplin ve makroekonomik aktörlerin ilişkisinin incelendiği literatür teorik tartışmalarının yanı sıra ampirik olarak da birçok çalışma yapılmıştır. Çalışmaların içerikleri incelendiğinde mali disiplin kavramının birçok makroekonomik aktörle (ekonomik büyüme, bütçe açığı v.b.) ilişkisinin incelendiği görülmektedir.

Kotia ve Liedo (2016) 26 Avrupa ülkesi verileri kullanarak 1995-2012 dönemi için yaptıkları çalışmalarında yerel mali kuralların mali disiplin sağlanması üzerinde katkısı olup olmadığını incelemiştir. Çalışma sonucunda mali disiplin ile mali kurallar arasında pozitif bir ilişki olduğu sonucuna varmışlardır. Chiesa (2014) 1990-2011 dönemini kapsayan AB ülkeleri için yaptığı çalışmada mali kuralların mali disiplin üzerindeki etkisini incelemiştir. Çalışmanın bulgularına göre mali kuralların uzun dönemde mali disiplini sağlama yönünde olumlu etkileri olduğunu belirtmişlerdir (Chiesa, 2014, s.40). Borçların sürdürülebilirliği ve kamu harcamalarının daha rasyonel yapılması için önemli bir enstrüman olarak görülen mali kuralların kamu borçları, bütçe açığı, kamu harcamaları ve kamu gelirleri gibi çeşitli ekonomik

değişkenlere uygulanabilmesi açısından önemli olduğu belirtilmektedir (Gabera vd., 2015, s. 1). Bir çok ampirik çalışmada mali kuralların ülkelerin mali performanslarının iyileştirilmesinde önemli olduğu ortaya konulmuştur. Wyplosz'a göre, mali kurulların oluşturulması mali disiplini ve kamu maliyesinin sürdürülebilir yolunu sağlamak için en iyi çözüm olarak ifade edilmiştir. Bu kurulların birincil sorumluluğu, maliye politikasının öngörülen mali kurallarla uyumunu izlemek ve mali disiplini güçlendirmek için düzeltici önlem alma olasılığını değerlendirmektir. Mali kurulları kuran ilk devletler Belçika, Danimarka, Hollanda ve Birleşik Devletler ve ardından İsveç, İrlanda, Portekiz, Slovenya ve Birleşik Krallık ülkeleri olmuştur.

Gale ve Orszag (2002) Amerika Birleşik Devletlerinde mali disiplin ve ekonomik performans arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalarında bütçe açıkları artışının ulusal tasarrufları azaltan etkisinin reel faiz oranlarına bakılmaksızın milli geliri azaltıcı etki yapacağını belirtmiştir. Çalışmanın sonucuna göre mali disiplinin sağlanması ile ekonomik büyüme arasında pozitif ilişki olduğu görülmüştür. Schaltegger ve Torgler (2007) 1981-2001 dönemini kapsayan 26 İsviçre kantonu üzerinde panel veri analizi ile yaptıkları çalışmada bütçe sürecinin kurumsallaşması ile hesap verilebilirliğin artması sonucunda hükümet performanslarının artacağını ve bütçe açıklarının azalacağını ve sonuç itibarıyla mali saydamlık ve mali disiplin sağlanmasında bütçenin kurumsallaşmasının önemli bir unsur olduğunu ifade etmektedir.

Ardagna, Caselli ve Lane (2007) yılında yaptıkları çalışmalarında 16 OECD ülkesinin verilerini inceleyerek mali disiplin ve kamu borçlarının ilişkisini incelemiştir. OECD ülkelerinin toplam borçlarındaki artışın her ülkenin faiz oranlarını yükselttiğini ve ülkenin uyguladığı maliye politikası ve kamu borç ve açıklarının kontrol altına alınmasından sonra bile yurt içi faiz oranlarını etkilemeye devam ettiğini ifade etmişlerdir. Olevs ve Vilerts (2019) yılında yaptıkları çalışmalarında kamu borçlanmasının mali disiplin üzerindeki etkisini incelemiştir. Çalışma 11 OECD ülkesi için 1985–2015 dönemi için panel verisi analizi yöntemiyle yüksek veya düşük faiz oranlarının, ilk etapta daha sıkı ve ya genişletici bir maliye politikası uygulanıp-uygulanmadığını araştırmıştır. Çalışmanın sonucunda aşırı düşük faiz oranlarına neden olan para politikasının mali disiplin için olumsuz yan etkilere neden olabileceğini ifade etmişlerdir. Maliye politikası açısından değerlendirildiğinde ise yüksek düzeydeki

devlet borçlarının mali sürdürülebilirlik üzerinde olumsuz etkisi olduğu sonucuna varmışlardır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri içine alarak yapılan literatür teorik ve ampirik bir çok çalışmada mali disiplin unsurunun bir çok faktörle ilişki içerisinde olduğu kanıtı bulunmaktadır. Ülkelerde mali disiplinin tesis edilip edilmediğinin anlaşılması hususunda bütçe açığı, borçlanmanın sürdürülebilirliği, mali kurallar, enflasyon, uygulanan para ve maliye politikaları ile ilişki içerisinde olduğu çalışmalar sonucunda elde edilmiştir. Bu bakımdan mali disiplin kavramının bir ülkede kamu gelir ve gider dengesi olarak görülmediği çok yönlü ve birçok faktörlerle ilişki içerisinde olan bir alan olarak tasarlandığı dikkat çekmektedir. Ayrıca mali disiplinin ülkenin kendi koşullarına göre değerlendirilmesi gerekliliği ve ülkelerin makroekonomik hedeflerine ulaşılması neticesinde sağlanabileceği hususu göz ardı edilmemelidir. Yani ülkenin ekonomik istikrara ulaşması ile mali disiplin hedefine ulaşılması mümkün olmaktadır.

1.1.2. İktisadi Yaklaşımlar Açısından Mali Disiplinin Değerlendirilmesi

Dünyada geçmişten günümüze kadar çeşitli iktisadi akımlar var olmuş ve bu akımlara ilişkin farklı yaklaşımlar ülkeler tarafından benimsenmiştir. Bu iktisadi akımlar iktisat politikalarına ilişkin farklı anlayış ve uygulamaları benimsemiştir. Bu bölümde iktisadi akımların mali disiplinin sağlanmasında temel unsur olarak ele alınabilecek bütçe dengesi ve borçlanma ile ilgili yaklaşımları değerlendirilecektir.

1.1.2.1. Klasik İktisadi Yaklaşımda Mali Disiplin

A. Smith (1776) “Milletlerin Zenginliği” adlı eserinde Devletin görev alanının adalet, savunma, güvenlik, altyapı, eğitim ve sağlık alanları gibi temel kamusal hizmetlerle sınırlı olduğu ve piyasaya müdahale etmemesi gerektiğini savunmaktadır (Smith, 1776, s. 565-570). Klasik iktisat teorisine göre; devletin piyasaya müdahale etmemesinin gerekçesi olarak ise; piyasa ekonomisinde iktisadi kanunların kendiliğinden işlediği ve herhangi bir aksaklık oluşması halinde, kamu faaliyetlerinin ve müdahalelerinin ekonominin doğal düzeni bozacağı görüşünün kabul görmesiydi. Bu düşünce ile devletin ekonomi üzerindeki rolü tüketici olarak belirlenmiş, özel girişimlerin kamu girişimlerinden daha verimli ve etkin olduğu düşüncesi varsayımına

vergi ile kamu harcamalarının tarafsız olduğu varsayımı da eklenince, devletin faaliyetleri de iç ve dış güvenlik, adalet hizmetleri olarak belirlenmiştir (Türk, 2010, s.6). Bu bağlamda klasik iktisat teorisi anlayışına göre devletin tarafsız olması ve ekonomiye müdahale etmemesi gereği anlaşılmaktadır.

Ayrıca klasik iktisatçılar, bütçenin denk olması gerektiğini yani devletin gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması gerektiğini savunmuşlardır. Burada bütçe denkliği kavramı ile anlatılmak istenen devlet harcamalarının vergi gelirlerine eşit olması durumudur. Aslında çift taraflı muhasebe sisteminde bütçelerde toplam gelirler ve toplam harcamalar birbirine denk olmak zorundadır (Tollison, 1986, s. 375). Ayrıca bu akımın savunucuları bütçe açıklarına da karşı çıkmışlardır. Bunun nedeni bütçe açığıyla karşılaşan ülkelerin bu açığın finansmanını vergiler, borçlanma ya da para basımı ile karşılamak zorunda kalmasıdır (Bilgili, 2014, s.170). Bütçe açıklarını borçlanma ile karşılayan ülkeler borç anapara ve faiz ödemelerini vergi gelirleriyle karşılamaktadır. Fakat ülke halkının tepkisini çekmemek için vergi artışı yerine tekrar borçlanma yoluna başvurmaları gibi bir kısır döngüye girebilecekleri savunulmaktadır (Smith, 1776, s.370). Bu durum ise günümüzdeki mali disiplinin sağlanmasında önemli göstergelerden biri olarak kabul edilen borçlanma artışını beraberinde getireceğinden klasikler borçlanmaya bütçe dengesini bozan bir unsur olarak bakmışlardır. Bu nedenle klasik iktisatçılara göre bütçe açığının finansman yöntemi vergiler olmalıdır. Borçlanma sadece olağanüstü dönemlerde yapılmalıdır. Ayrıca klasik iktisatçılar bütçe açıklarına karşı çıktıkları gibi bütçe fazlasına da karşı çıkmışlardır. Çünkü bu akımda bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden fazla olması fiyatlar genel düzeyini olumsuz etkilediği kabul edilmektedir.

Bu bağlamda klasik iktisadi yaklaşımda bütçe dengesinin çok önemli olduğu anlaşılmaktadır. Aslında klasik iktisatçıların denk bütçe anlayışı günümüzdeki mali disiplin anlayışına karşılık gelen bir anlayış olarak kabul etmek mümkündür. Klasik iktisat teorisine göre daha küçük bir devlet anlayışı olması gerekliliğinden dolayı o dönemde bütçe dengesi üzerinde durulmuştur. Fakat günümüzde devletin artan fonksiyonlarına paralel olarak bütçe dengesine karşılık gelen kavram olarak kamu finansman dengesi kabul edilebilir. Bu gösterge ise günümüz mali disiplinin sağlanmasında kabul edilen önemli göstergelerden birisidir.

1.1.2.2. Keynesyen İktisadi Yaklaşımda Mali Disiplin

1930'lı yıllarda yaşanan ve tüm dünyada etkisi görülen Büyük Dünya Buhranının yaşanması ve klasik iktisadi düşüncenin bu dönemde yaşanan sorunlara çözüm bulamaması bu düşüncenin etkinliğini kaybetmesiyle sonuçlanmıştır. Bu dönemde John Maynard Keynes'in yazdığı "İstihdam, Faiz ve -Paranın Genel Teorisi" adlı eseri ile genel çerçevesini belirlediği Keynesyen teori benimsenmiştir (Tanzi, 2005b, s. 618).

Maliye politikasına önemli bir rol veren ve bu politikanın babası olarak isimlendirilen Lord Maynard Keynes'e göre (Tanzi, 2005b, s.57), Keynesyen iktisadi görüş ve klasik iktisadi görüş arasındaki en önemli fark; istihdam düzeyi ile ilgili varsayımlardır (Buchanan, 1999, s.95). Keynesyen yaklaşıma göre, tam istihdamın otomatik olarak sağlanmasını sağlayan bir mekanizma bulunmamaktadır. Bu görüşe göre; klasik sistemin öngördüğü tam istihdam seviyesinde kendi kendini dengeye getiren bir sistem bulunmamaktadır. Yani ekonomi eksik istihdam seviyesinde de yüksek enflasyonun olduğu bir seviyede de dengeye ulaşabilmektedir (Parasız, 2006a, s.318). Keynesyen genel teoriye göre ekonominin kendiliğinden dengeye gelemeyeceği görüşü hâkim olduğundan, bu görüş devletlerin maliye politikaları aracılığıyla ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunmaktadır. Örnek vermek gerekirse; devletlerin enflasyonun yüksek olduğu dönemde vergi oranlarını arttırarak kamu harcamalarını azaltmaları gerekmektedir. Depresyon dönemlerinde ise tam aksine vergi oranlarını düşürüp kamu harcamalarını arttırmaları gerekmektedir. Bu anlamda ekonominin kendiliğinden dengeye gelemeyeceği görüşü kabul edildiği için devlet müdahalesi olmalı ve ekonominin dengeye gelmesi sağlanmalıdır (Minsky, 1975, s.9). Bu açıdan klasik iktisat anlayışı ile keynesyen anlayış birbirinden ayrılmıştır. Klasik görüşün aksine keynesyen anlayışta devletin görev ve sorumluluk alanı genişletilmiş ve ekonomik dengenin sağlanması için bütçe açıklarına karşı olunmamıştır.

Keynesyen iktisadi görüşün etkisiyle devletin rolü artmış ve bu durum gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının artmasıyla sonuçlanmıştır. Kamu harcamalarının artışı, ülkeler üzerinde farklı etkilerde bulunmuştur. Gelişmiş ülkelerde kamu sektöründe büyüme kamu borçlarının yükselmesiyle sonuçlanırken, gelişmekte olan ülkelerde kamu mali disiplininin bozulması ve dış ödemeler dengesindeki hızlı

artışın sonucu olarak kamu harcamaları artışı meydana gelmiştir (Sakal, 2003, s.1). Kamu harcamalarının artması bütçe açıklarının artmasına neden olmuş, bu görüşe göre borçlanmaya karşı olunmadığından oluşan bütçe açıklarının finansman aracı olarak borçlanma yolu tercih edilmiştir. Sonuç itibariyle borç-faiz kısır döngüsünün oluşması ile mali disiplinsizliğin boyutları iyice artmıştır (Günay, 2007, s.131). Bu durum gelişmekte olan ülkeler için 1970’li yıllarda görülürken gelişmiş ülkelerde 1980’li yıllardan itibaren görülmeye başlanmıştır. Bu konu üzerinde çalışan araştırmacıların büyük bir çoğunluğu maliye politikasını oluşturan düzenleme ve kuralların etkisine odaklanmış ve uygun bir mali yönetim sisteminin varlığında ekonominin düzeleceği kanaatine varmışlardır (Elina, s.2).

Lerner Keynesyen teoriyi geliştirerek öne sürdüğü fonksiyonel maliye görüşüne göre maliye politikasının değerlendirilmesinde mali araçların ekonomik olarak etkileri ve sonuçlarına göre değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Maliye politikalarının fonksiyonel olup olmadığı ile ilgili maliye politikası uygulama sonuçlarının incelenmesi gerektiğini savunmaktadır. Ayrıca maliye politikasının temel amacının adaletli gelir dağılımı, kaynak dağılımında etkinlik, tam istihdamın sağlanması, büyümenin sürdürülebilirliği ve ödemeler bilançosunda dengenin sağlanması olduğunu ifade etmektedir (Lerner, 1943, s.39). Bu yönüyle fonksiyonel maliye görüşü devlete yeni görevler yükleyerek, devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunmaktadır. Fakat devlet bu işlevi uygun para ve maliye politikaları seçerek yapmalıdır (Aktan ve Sakal, 2007, s. 17). Ayrıca fonksiyonel maliye görüşü savunucuları devri bütçe ve telafi edici bütçe yaklaşımlarını geliştirmişlerdir. Devri bütçe yaklaşımı gereğince; bütçenin yıllık olarak açık vermesi olağan görülmüş, bütçe dengesinin konjonktüre uygun olarak değerlendirilmesi gerekliliği savunulmuştur. Bu açıdan bütçede yıllık denklik yerine konjonktürün genişleme ve daralma dönemleriyle uyumlu süreli bir denklik üzerinde durulmuştur. Telafi edici bütçe yaklaşımı ise ekonomide canlanmanın sağlanması amacıyla bütçe açığını devletin mali bir araç olarak kullanabileceğini savunmaktadır. Bütçenin her zaman olmasa da ekonomide sorunların giderilmesi amacıyla açık vermesi olağan görülmüştür. Bütçede oluşan bu açıkların ekonomide tam çalışma sayesinde dengeye ulaşıncaya telafi edici bütçelerin yeniden denk olacağını savunmaktadır (Türk, 2010, s.356).

Sonuç itibariyle Keynesyen iktisadi yaklaşımda devletin ekonomik faaliyetlerinin artması sonucunda bütçe açıklarının arttığı görülmektedir. Zaman içerisinde artan bütçe açıkları devletin ekonomiye eklenilen diğer kamu hizmetlerini yerine getiren kuruluşlarının da eklenmesiyle birlikte kamu finansman dengesinin bozulmasına yol açmıştır. Bu nedenle mali disiplin anlayışı Keynesyen iktisadi görüş benimsendikten sonra artan bütçe açıklarına paralel olarak bütçe açıkları ile birlikte diğer kamu mali yönetimde yer alan kurum ve kuruluşların devletin ekonomiye müdahalesi ile artan açıklarının etkisiyle kamu finansman dengesinin bozulmasının ilk adımlarını oluşturmuştur.

1.1.2.3. Monetarist İktisadi Yaklaşımda Mali Disiplin

Keynesyen yaklaşıma bir tepki olarak ortaya çıkan, Milton Friedman tarafından geliştirilen Monetarist teorisinin Keynesyen görüşten farklı özelliği; klasik liberalizm düşüncesinin geçerli olması; serbest piyasanın gücüne, rekabete, ekonomik özgürlüklere ve özel mülkiyete olan güven ve inançtır. Bir diğer ayırt edici özelliği ise, ekonomik politikalarda hükümetlerin isteğe bağlı politikalarına karşı kuralların gerekliliğinin savunulmasıdır. Bir bekçi devlet yerine; sınırlı, fakat temelinde etkili bir devletin düzenleyici ve denetleyici rolü vurgulanmaktadır (Yay, 2001, s.5). Ayrıca Monetarist teoride, temeli kamu harcamaları ve vergilere dayanan maliye politikasının etkili olmayacağı görüşü hakimdir. Bu görüşün temelinde, vergi indirimine dayalı bir maliye politikasının etkili olmaması yatmaktadır. Keynesyen iktisat teorisinde kabul edilen vergilerde oluşan azalışların harcanabilir geliri arttıracak ve bu azalışın etkisiyle tüketiminin artacağı görüşüne karşı çıkarlar. Çünkü Monetaristlere göre tüketim harcanabilir gelirin değil, sürekli gelirin fonksiyonudur. Ayrıca bu teori genişletici bir maliye politikasının özel kesim yatırımları azaltıcı etkisinin olacağını savunmaktadır (Bilgili, 2014, s.224).

Ayrıca Monetarist yaklaşımda enflasyon, bütçe açıkları vb. ekonomik sorunların özünde yanlış para politikaları uygulamalarının olduğu ileri sürülmektedir. Devletin para ve maliye politikaları ile ekonomiye müdahale etmemesi gerekmektedir. Bu sebeple devlet maliye ve para politikaları uygulamaları yerine denk bütçe uygulamasının olması gerektiği, bütçe açığının olması halinde ise bu açığın finansmanında para arzı artışları ile karşılanmaması gerektiğini savunmaktadır.

Monetarist iktisatçılar, ekonomide istikrarlı bir büyüme ve belirsizlik ortamı oluşmaması için para arzının sabit bir oranda arttırılması gerekliliğini savunmaktadır (Friedman, 1991, s.18). Çünkü enflasyonun temel nedeni olarak, hükümetlerin para arzını aşırı ölçüde arttırmaları görülmektedir. Bu sebeple para arzı artışları kontrol altına alınarak, para arzı artış hızının üretim artış hızı ile eşit bir oranda artırılması gerektiğini savunmuşlardır (Dileyici ve Özkıvrak, 2010, s.45). Fakat bütçe açıklarının borçlanma yoluyla kapatılmasında ise ödünç verilebilir fon talebi artacaktır. Bu fon talebindeki artış faiz harcamalarının artmasına neden olacak ve sonucunda faiz oranlarındaki bu artış yatırımları riski hale getireceğinden özel kesim yatırımlarında dışlama etkisi yaratacağı görüşü hâkimdir. Bu nedenle maliye politikasının etkin olmayacağı kabul edilmektedir (Bayraktar,160). Bu bağlamda Monetarist iktisadi yaklaşımda bütçe açıklarının finansmanında borçlanmaya başvurulması ekonomide olumsuz etkilere yol açacağından ekonomide tercih edilen bir araç olmamalıdır.

1.1.2.4. Anayasal İktisat Teorisinde Mali Disiplin

1986 yılı Nobel iktisat ödülü alan James M. Buchanan tarafından geliştirilen Anayasal iktisat teorisi iktisat biliminin siyaset bilimine uyarlanması olarak açıklanmaktadır (Voight, 1997, s.15). Bu teoriye göre; devletin gücü ve yetkilerinin anayasal çerçevede sınırlandırılması gerektiğini ve kamu tercihinin küçültülmesi gerekliliğini savunulmuştur. Anayasal iktisat yaklaşımına göre devletin yetkileri anayasa yapım aşamasında sınırlandırılmazsa, ilerleyen zamanda devlet giderek büyüyecektir. Bunun sonucunda ekonomik ve politik yapının giderek yozlaşacağı ve demokrasinin tahribe uğrayacağı anlayışı hâkimdir. Bu anlayış gereği devletin hak ve yetkilerinin sınırlandırılması, bireylerin hak ve özgürlüklere sahip olması anlamına gelmektedir (Yereli, 2003, s.83)

Ayrıca Klasik iktisatçıların denk bütçe anlayışını kabul etmişlerdir. Her yıl kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olması ile ilgili bir kuralın anayasaya konulması gerektiğini savunmuşlardır. Devlet bütçelerine de bu anlayışla bakılmış, bütçe açık ve fazlalarına sıcak bakılmadığı görülmüştür. Sadece olağan üstü durumlarda bu fazla ve açıklara izin vermişlerdir. Anayasal bütçe ile hükümetin harcama yetkisine kısıtlamalar getirilerek borçlanma zorlaştırılmaktadır. Bütçe açık ve

fazlalarının kamu harcama bileşiminde ve vergi oranlarındaki ayarlamalarla sağlanacağı kabul edilmiştir (Hepaksız, 2007, s.100).

Anayasal iktisat teorisini Dünyada mali kuralın ilk ortaya çıkmasına esas teşkil eden iktisadi akım olarak kabul etmek mümkündür. Çünkü bu akım özü itibariyle; devletin kullandığı araçların –vergilerin, kamu harcamalarının, enflasyonun, kamu açıklarının belirli bir oranda belirli bir gösterge üzerinden sınırlandırılması gerekliliğini içermektedir. Bu yönüyle de mali kural uygulamalarına esas teşkil eden bir akım olduğunu ispatlamaktadır.

Bu çerçevede; dünyada geçmişten günümüze kadar var olan iktisadi akımların devletin fonksiyonları, bütçe dengesi ve borçlanma konusunda farklı teoriler geliştirerek uyguladıkları görülmektedir. Bu teoriler, farklı dönemlerde ortaya çıkan iktisadi düşünce akımları tarafından benimsenen bütçe anlayışının dönemler itibariyle farklılık göstermesine neden olmuştur. Fakat bütçe benimsenen iktisadi düşünce akımı ne olursa olsun maliye politikasının kullanılan bir aracı olma özelliğini her zaman korumuştur.

1.1.3. Mali Disiplinin Sağlanmasında Yapılan Reform ve Çalışmaların Önemi

Günümüzde, ülkelerde ekonomik, siyasi ve sosyal nedenlere bağlı olarak sürekli olarak artan kamu harcamaları ekonomi üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır. Bu sebeple; gelişmekte olan ülkelerin yanı sıra gelişmiş birçok ülke de kamu maliyesini güçlendirmek amacıyla reformlar uygulamaya koyarak, önlemler almaya çalışmaktadır. Dünyada birçok ülkede uygulamaya konulan reformların amaçlarını üçe ayırmak mümkündür. Bu amaçlar; mali disiplin, kaynakların stratejik önceliklerine göre dağıtımı ve kullanılması ile kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasıdır. Ancak bir ülkede bu amaçlar gerçekleştirildiği zaman makroekonomik istikrarın gerçekleşmesi mümkün olmaktadır. Bu amaçlar arasında hiyerarşik bir ilişki vardır. Yani mali disiplin sağlanmadan kaynakların stratejik önceliklerine göre dağıtılması ve operasyonel anlamda verimlilik sağlanması mümkün olmamaktadır (Kesik ve Bayar, 2010, s.46). Bu yönüyle bir ülkede mali disiplinin sağlanmasının ne kadar önemli bir unsur olduğu görülmektedir. Bu nedenle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali disiplin konusu

önemini hiç kaybetmemekte ve ülkelerde oluşan bu disiplinsizliğin önlenmesi amacıyla hazırlanan reform ve çalışmalar gün geçtikçe önem kazanmaktadır.

Mali disiplinin sağlanması için dünyada yapılan reform ve anlaşmaları incelediğimizde; Avrupa Birliği ülkeleri arasında imzalanan Maastricht Anlaşması'nın önemli bir anlaşma olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği ülkeleri, kamu maliyelerini sağlamlaştırmak ve kendi aralarında parasal ve ekonomik birlik oluşturmak için, 1992 yılında Maastricht Anlaşmasını imzalamışlardır (Pasinetti, 1997, s.1-2). Bu anlaşmaya göre; üye ülkeler içerisinde en iyi verilere sahip üç üye ülkenin enflasyon oranlarının ortalaması ile bir üye ülkenin enflasyon oranı ile ilgili fark 1.5 puandan fazla olmamalı ve üye ülkelerin kamu borçlarının GSYİH'ya oranı %60'dan fazla olmamalıdır. Üye ülkelerdeki uzun vadeli faiz oranlarının, yıllık olarak, faiz oranları bakımından en iyi verilere sahip olan 3 ülkenin faiz oranlarından 2 puandan fazla olmamalıdır. Son 2 yıl itibariyle üye ülkenin para birimi bir diğer üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmamalı ve üye ülkelerde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı %3'den fazla olmamalıdır (Schuknecht, 2004, s.11). Bu şartlara ilaveten; AB üye ülkeleri 1995 yılında Maastricht Kriterlerini gözden geçirerek bu kararlara bazı yeni kararlar eklemişlerdir. Bu kararlara göre; Avrupa'da tek para birimi sistemi için hazırlık çalışmaları devam ettirilmiş, 1999 tarihinde Euro para birimi kullanılmaya başlanmıştır. Avrupa Para Enstitüsü yerine Avrupa Merkez Bankası faaliyete geçmesi ve oluşturulan bu kurum ile üye ülke merkez bankalarının bağımsızlığına önem verilmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca üye ülkelerin Maastricht Kriterlerine uygun davranıp davranmadıklarının denetiminin Avrupa Birliği Konseyi tarafından yapılması kararına varılmıştır (Sakal, 2003, s.19-20).

Amerika Birleşik Devletleri, 1960'lı yıllardan bu yana görülen bütçe açıklarını azaltmak için 1974 yılında bütçe yasası hazırlamıştır. Uygulanmakta olan planlama-programlama ve bütçeleme sisteminin bütçe açıklarının azaltılmasında etkisinin sınırlı kaldığı öne sürülerek, 1977 yılında sıfır esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi sağlanmıştır. Bu sistem sayesinde, bütün birimlerin yapacağı hizmetlerin her yıl yeniden belirlenmesi ve buna göre fon tahsis edilmesi esası getirilmiştir (Petreı, 1998, s.28). Ayrıca ABD mali disiplini sağlamak amacıyla sadece bu yasal düzenleme ile kalmayıp belirli dönemlerde yeni yasa ve düzenlemeler de hazırlamış ve uygulamaya koymuştur. Bütçe açığını azaltmak için Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yasası

olarak da adlandırılan Gramm-Rudman-Hollings Kanun'unu hazırlamıştır. Bu Kanun'un amacı, 1985 yılından sonra gelen her mali yıl için maximum açık tavanının belirlenerek, oluşan açıkların 1995 yılına kadar kapatılmasını sağlamaktır. Bu yasanın hedeflerine ulaşamamasından dolayı, 1987 yılında Denk Bütçe Yenileme Yasası yürürlüğe konulmuştur. Bu iki yasanın uygulama sonuçlarına bakıldığında hedeflenmiş olan denk bütçe amacına ulaşamadığı görülmektedir (Güngör, 2011, s.102-103).

1980'li yıllardan sonra birçok ülke kamu kesiminde mali reformlar uygulamaya koymuştur. Örneğin; ilk uygulamayı ortaya koyan Yeni Zelanda ve Şili'de öncü niteliğini taşıyan reformlar yapılması diğer pek çok ülke üzerinde etkili olmuş ve bu uygulamaların takip edildiği görülmüştür. 1980'li yılların başında korumacı ve müdahaleci tutuma sahip olan Yeni Zelanda'nın kamu kesiminin rolünün azaltılıp, özel kesimin rolünü büyük ölçüde arttırmaya yönelik kurallara dayalı devlet anlayışına yöneldiği görülmüştür (Sakal, 2003, s.32). Ayrıca bazı sanayileşmiş ülkelerde (Danimarka, İrlanda, Yeni Zelanda ve İsveç) bile 1980 ve 1990'lı yıllarda mali disiplinin tesis edilmesi amacıyla katı mali kurallar ve prosedürler uygulanmıştır (Woo, 2005, s.7).

1.1.4. Dünyada Mali Disiplinin Önemi ve Etkileyen Faktörler

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinin tesis edilmesi önem taşımaktadır. Ülkelerde mali disiplin üzerinde etkili olan birçok faktör bulunmaktadır. Ülkelerin gelişmişliklerine göre değerlendirildiğinde mali disiplinin sağlanması üzerinde etkili faktörlerin bazıları mali disiplin üzerinde olumlu etkilerde bazı faktörlerin ise olumsuz etkilerde bulunduğu görülmektedir. Ayrıca gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomik yapılarında görülen farklılıklar nedeniyle mali disiplin kavramının farklı değerlendirildiği aslında ekonomide ulaşılmak istenen amaçlar genel olsa da ülke ekonomisinin önceliklerine göre değerlendirildiği görülmektedir.

1.1.4.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Disiplin

Mali disiplinin sağlanması, gelişmekte olan ülkelerin kamu maliyesi yönetiminde hem ulusal hem de yerel düzeyde önem taşımaktadır. Mali disiplin, ülkelerin ekonomik performansını iyileştirmek, makroekonomik istikrarı korumak için

gereklidir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için, karşılaşılan zorlukların başarılı şekilde aşılması ve ekonomik ve finansal küreselleşmenin faydalarının sağlanması açısından önemli bir unsurdur (Kumar ve Ter-Minnassian, 2007, s.4). Gelişmekte olan ülkelerde merkezi yönetim btlerinin yanı sıra, yerel yönetim btleri incelendiğinde; mali disiplinsizliğin arttığı görülmektedir. Bu artışın nedeni olarak; kentsel nüfuslarının hızla artışı görülmektedir. Bu artış, nüfusun daha fazla hizmet talep etmelerine neden olurken, vergi tabanlarının genişlemesiyle sonuçlanmaktadır. Ayrıca birçok şehirde sadece daha yüksek hizmet talebi için değil, aynı zamanda eskiyen altyapılarının onarımı ve bakımı için ek kaynak tahsisi istenmektedir. Bunların yanı sıra; yerel yönetimler mali sürdürülebilirliği etkileyen birçok dışsal faktörlere ve ulusal şoklara karşı oldukça savunmasız durumdadırlar. Çoğu zaman öngörülemeyen mali transferlere bağımlı olmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin mali davranışları ulusal mali ve parasal koşulları olumsuz yönde etkilemektedir. Bu açıdan; ulusal mali disiplinin yanı sıra yerel mali disiplin konusu da gelişmekte olan ülkelerde önemli bir konu olmaktadır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde, yerel mali disiplinin sağlanması için bazı koşullar gerekmektedir. Bu koşullar aşağıdaki gibi belirtilebilir (Fölscher, s. 79-80-101):

- Orta vadeli maliye politikası ve hedeflerinde şeffaflığın sağlanması gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimler orta vadeli gelir hedeflerini ve beklentilerini, harcama birleşimlerini ve finansman ihtiyaçlarını açıklamak zorundadır. şeffaflık, vergi yükünü öngörülebilir hale getirerek yatırıma teşvik edici ve borçlanma maliyetlerini düşürücü etkilerinden dolayı, mali kredibilitiyi artırarak yerel harcamaların planlanması için entegre bir ereve oluşturmaktadır.
- Gelir ve giderlerin yansıtılmasında kullanılan varsayım ve modellerde şeffaflık olmalıdır.
- Varlık ve borçlarda şeffaflık olmalıdır.
- Bt yürütme hakkında bilgi sahibi olunmalıdır. Çünkü bt uygulamasının güvenilirliği yerel mali disiplin için önemlidir. Makro mali hedefleri karşılamada yerel yönetimlerin kaydettiği ilerlemeye ilişkin bilgi harcama yılı boyunca sağlanmalıdır.

- Finansal bilgilerin güvenilirliğini garanti eden kurumlara sahip olmalıdır. Şeffaflık gerekliliklerini yerine getirmek için yerel yönetimlerin, iç kontrol, muhasebe ve raporlama sistemlerinin yanı sıra, bütçeleme, borç ve varlık yönetimine ihtiyaçları vardır. Ayrıca dış denetim uygulamaları gelir ve harcama bilgilerinin bütünlüğünü sağlamak için sağlam olmalıdır.

Gelişmekte olan ülkelerde mali politikaların dönemsel olarak niteliğini etkileyen bazı politik ve finansal faktörler bulunmaktadır. Bu faktörler aşağıdaki gibidir (Dumitru ve Stanca, 2010, s.2):

- Politikaların hazırlanmasında ve uygulanmasında gecikmeler,
- Gelişmekte olan ülkelerde uluslararası sermaye piyasalarına erişimin zor olması ve borçlanmanın sınırlandırılması,
- Özellikle yerel yönetimler için geçerli olan; yerel yönetimlerin zarar veren davranışlarının dolaylı ya da doğrudan merkezi hükümetler tarafından kurtarma sigortası bulunması,
- Kararlaştırılan politikalarda zaman tutarsızlığı bulunması,
- Ekonominin iyi olduğu zamanlarda harcama baskılarının bulunması,
- Yerel yönetimlerin bir bütün olarak ülkenin finansal koşullarından yararlanan, fakat merkezi hükümetlerin koyduğu mali kuralları ihlal eden davranışlarıdır.

Aslında gelişmekte olan ülkelerde en önemli sorunlardan bir tanesi yurtiçi tasarruf oranlarının yetersiz olması dolayısıyla ekonomik açıdan dış ülkelere finansman sağlama gerekliliğinin bulunmasıdır. Fakat ekonomik yapıları itibarıyla dış finansman bulmalarında zorluklar yaşamaktadırlar (Nemli, 1989, s.31). Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde kamu borçlarının artması, küreselleşmenin de etkisiyle daha derin hissedilen küresel ve ulusal ölçekli krizler, siyasi istikrarsızlık gibi sorunların mali disiplinsizliğe zemin hazırladığı görülmektedir. Bunlara ilaveten mali politikalar üzerinde etkili olan bu politik ve finansal faktörlerin kamu finansman dengesi üzerinde olumsuz etkiler yaratması zaten ekonomik sorunlar yaşayan gelişmekte olan ülkelerde mali disiplin sağlanmasında bir diğer sorunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda gelişmekte olan ülkeler de mali disiplin konusunun gelişmiş ülkelere göre daha farklı değerlendirildiği görülmektedir.

Sonuç itibarıyla gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinin sağlanması için önemli nedenler ve uygulama araçları Tablo 1'deki gibi ifade edilebilir. Gelişmekte

olan ülkelerde mali disiplinin sağlanmasını zorunlu kılan nedenler incelendiğinde; bu nedenlerin aslında ülke ekonomilerinin sahip olduğu yapısal özellikler olduğu görülmektedir. Bu ülkelerde mali disiplinin sağlanmasının önünde bir engel teşkil eden bu ekonomik yapısal sorunların iktisat politikaları ve -kamu mali yönetiminde yapılan yasal düzenlemeler ile çözülmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu yönüyle ülkeler daha güçlü kamu mali yönetim yapısına sahip olmak ve sonucunda mali disiplinlerini sağlamak için iktisat politikalarını ve yasal düzenlemeleri her zaman önemli bir araç olarak görmüş ve kullanmışlardır.

Tablo 1: Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Disiplini Zorunlu Kılan Nedenler

Neden	Uygulama Aracı
Makroekonomik istikrarsızlık	Yasal düzenlemeler
Yerel mali yönetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanamaması	Yasal düzenlemeler
Maliye politikası ve hedeflerinde şeffaflığın olmaması	Yasal düzenlemeler
Küresel ve ulusal ölçekli krizlere yatkınlık	İktisat politika uygulamaları
Yurtiçi tasarruf oranının yetersizliği	Kamu finansman dengesini olumsuz etkilemeyecek dış borçlanma
Siyasi istikrarsızlık	İktisat politika uygulamaları
Küreselleşmenin ülke ekonomilerinde yarattığı olumsuz etkiler	Küresel politikalar ile uyumlu iktisat politikaları ve yasal düzenlemeler
Kamu harcamalarında artışlar	Kamu kesiminin rolünü azaltan, özel kesime ağırlık veren devlet anlayışı ile özelleştirme politikalarının hızlandırılması, mali disiplin uygulamaları

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

1.1.4.2. Gelişmiş Ülkelerde Mali Disiplin

Mali disiplinin sağlanması konusu gelişmekte olan ülkelerin yanı sıra gelişmiş ve sanayileşmiş birçok ülke için de önem taşımaktadır. Çünkü gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerde mali disiplinin sağlanması, ekonomik sürdürülebilirlik açısından ayrı bir öneme sahiptir. Son yıllarda bu ülkelerde kamu harcamalarının ve kamu borcunun sürekli artması mali disiplinsizliğin oluşmasına zemin hazırlamış ve mali disiplin konusunun gündemde kalmasına neden olmuştur. 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizleri, yapısal sorunlar gelişmekte olan ülkelerin dışa açık büyüme stratejileri kullanarak dünya ekonomisine entegre -olma çabaları beraberinde

borçlarının çok fazla yükselmesiyle sonuçlanmış ve sermaye ihraç eden gelişmiş ülke ekonomileri üzerinde olumsuz etkiler oluşmasına neden olmuştur. Ayrıca yaşanan bu gelişmeler, 1980'li yıllarda dünya ekonomisinin yapısını değiştirerek, uluslararası dengesizlikler meydana getirmiştir. Bu gelişmelerden AB ekonomisi gibi birçok sanayileşmiş ülke ekonomisi etkilenmiştir. Kamu maliyesi dengeleri bozulan gelişmiş ülkeler de kamu borçlarında görülen artışlar, beraberinde kamu açıkları artışıyla sonuçlanmış (Sakal, 2013, s.6) ve mali disiplinsizliğin boyutlarının artmasına neden olmuştur.

Heterojen devletlerin bir oluşumu olan Avrupa Birliği'nin ekonomik ve mali şoklar karşısında tepkilerini hızlı vermeleri ve dengeyi sağlamaları için kamu maliyesini mümkün olduğunca sağlam tutması gerekmektedir. Avrupa Birliğine üye ülkelerin kamu borçlarındaki artış ve çoğu üye ülkenin bütçe açıklarındaki artış, mali istikrar ve mali disiplin konusunu aşırı derecede ilgilendirmiştir. Bazı araştırmacılar mali disiplin ve esneklik konusunu bütçe politikalarını yöneten temel ilkeler olarak ifade etmektedir. Fakat Avrupa Birliğinde, para politikalarını yöneten bir Merkez Bankası olmasına rağmen maliye politikalarını yürüten bir otoritenin olmaması ekonomi politikaları uygulamasında koordinasyonu ve ortak hedeflere ulaşmayı zorlaştıran bir faktör olmaktadır (Macşım vd., 2016, s.142-143). 1960'lı yıllardan bu yana OECD üye ülkeleri gibi sanayileşmiş ülkelere bile devlet harcamaları ve bütçe açıklarında artışlar yaşanmıştır. Sanayileşmiş OECD ülkelerinin 1973 yılından itibaren işsizlik ve enflasyon oranlarında artış görülmüş ve büyüme hızında yavaşlamalar başlamıştır. Ayrıca devlet harcamalarının toplam milli gelir içindeki payında olağanüstü bir artışın olduğu görülmüştür (Roubini and Sachs, 1989, s.101-105). Bu durum gelişmiş ülkelere mali disiplinin sağlanmasının ne kadar önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç itibariyle gelişmiş ülkelere mali disiplinin sağlanmasını -zorunlu kılan nedenler ve uygulama araçları Tablo 2'deki gibi ifade edilebilir.

Tablo 2: Gelişmiş Ülkelerde Mali Disiplini Zorunlu Kılan Nedenler

Neden	Uygulama Aracı
Makroekonomik istikrarın sürdürülebilirliği	Yasal düzenlemeler
Yerel mali yönetimde etkinlik ve verimliliğin sürdürülebilirliği	Yasal düzenlemeler
Makroekonomik aktörlerde dönemsel istikrarsızlıklar (büyüme hızı, işsizlik, enflasyon v.b.)	İktisat politika uygulamaları, yasal düzenlemeler
Küreselleşmenin ülke ekonomilerinde yarattığı olumsuz etkiler	İktisat politika uygulamaları, yasal düzenlemeler
Kamu harcamalarında artış	Özelleştirme politikalarının hız kazanması ve mali disiplin uygulamaları

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

1.2. MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA ESAS ALINAN GÖSTERGELER

Mali disiplin kavramı geniş bir çerçeveden değerlendirildiğinde; kamu açıklarının doğrudan etkilediği kamu finansman dengesi, bu dengenin ortaya çıkardığı kamu kesimi borçlanma gereği önemli temel ölçütler olarak belirginleşmektedir. Ülkelerde bu göstergelerin seyri mali disiplinin sağlanıp sağlanmadığının incelenmesinde önemli olmaktadır. Ayrıca Dünyada Ulusal- uluslarüstü kriterler çerçevesinde mali disiplinin boyutunun ölçülmeye çalışıldığı dikkat çekmektedir. 1980’li yıllarda hız kazanan küreselleşme sürecinin ülke ekonomilerinde kamu açıkları ve böylece kamu finansman dengesinde meydana gelen olumsuz gelişmeler neticesinde oluşan kamu kesimi borçlanma gereği üzerinde meydana getirdiği artışların önlenmesi amacıyla uluslararası kuruluşların ülkelerin uygulaması için programlar hazırladıkları görülmektedir. Bu programlar içeriği itibarıyla incelendiğinde; faiz dışı fazla vererek bu artışların önlenebileceğini ve ülkelerin faiz dışı fazla sağlayarak mali disiplinlerini sağlamalarının mümkün olduğunu kabul etmektedir. Bu bağlamda bu bölümde kamu kesimi finansman dengesi, kamu kesimi borçlanma gereği ve bu kavramlara ilaveten faiz dışı fazla kavramı temel ölçüt olarak kabul edilerek değerlendirilmektedir.

1.2.1. Kamu Kesimi Finansman Dengesi

Kamu sektörü mali, sosyal ve ekonomik nitelikteki görev ve sorumluluklarını gerçekleştirmek için belirli finansal kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Başvurulan ilk finansal kaynak olan kamu gelirleri, devletlerin görev ve sorumluluklarını gerçekleştirmek amacıyla anayasal sınırlar içerisinde başvurduğu kaynakların tümü

olarak ifade edilmektedir. Başlıca kamu gelir kaynaklarını vergiler, harçlar, resimler, para ve vergi cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanmadan elde edilen gelirler, bağış ve ganimetler oluşturmaktadır. Günümüzde devletler, ülkenin milli gelirinin büyük bir bölümünü ekonomiden kamu geliri olarak çekerek, kamu hizmetlerini gerçekleştirerek ekonomiye enjekte etmektedirler (Akdoğan, 2014, s.105-107). Kamu gelirleri kamu harcamalarını karşılamadığı zaman kamu açıkları oluşmakta ve kamu kesimi finansman dengesi olumsuz etkilenmektedir.

Dünyada kamu kesimi finansman dengesi, mali denge anlamında, bir ülkede belirli bir dönemde toplam kamu harcamalarının toplam cari kamu gelirleri ile karşılanması olarak tanımlanmaktadır. Kamu kesimi finansman açığı (kamu açıkları) ise toplam kamu gelirleri ve toplam kamu giderleri arasındaki fark olarak ifade edilmektedir (Tanzi, 1982, s.1070). Kamu açıklarında görülen artışlar, kamu kesimi finansman dengesinin olumsuz etkilenmesine, makroekonomik istikrarsızlıklara, borç krizi ve hiperenflasyon gibi durumlar karşısında ekonomik olarak etkileri bulunmasından dolayı, politikacılar ve ekonomistler tarafından ilgi odağı olmuştur. Bu bağlamda ülkede mali disiplinin ve sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanması açısından kamu açıklarının azaltılması gerekli görülen bir koşul halini almıştır (Woo, 2005, s.17). Ayrıca ülkelerde oluşan yüksek kronik açıkların özellikle ülkede büyüme hızı düşük ve devlet borçlanmasında reel faiz oranı yüksek olduğu zaman önemli borç yükleri yarattığı görülmektedir (Tanzi ve Schuknecht, 2000, s.66). Kamu finansman dengesini olumsuz etkileyen bu kamu açıkları dış borçlanma ile finanse edildiği zaman açık - borç - açık döngüsü yarattığı görülmektedir (Önder ve Kirmanoğlu, 1994, s.52). Bu döngüyü etkileyen diğer bir unsur, siyasi istikrarsızlıklara bağlı olarak yükselen risk primi ve bu primin faiz oranlarına yansımalarıdır. Aslında faiz dışı bütçe ne kadar fazla verirse faiz ve anapara ödeme borçlanmaları azaltılabilir. Fakat bu durum kamu gelirlerini arttırmak için kamu harcamalarını azaltmak yoluyla gerçekleştirilebildiği için siyasal bakımdan maliyetli, ekonomik bakımdan ise kısıtı olan bir yöntemdir (Demir, 2009, s.70-71).

Kamu açıkları vermek çok kolay olduğu halde bu açıkları kapatmak ya da olduğu düzeyde bile kontrol etmek, özellikle az gelişmiş ülkelerde maliyetli bir hale gelmiştir (Önder ve Kirmanoğlu, 1994, s.54). Bu açıkların büyüklüğü ve finansman kaynaklarına göre kapatılma yöntemleri ekonomi üzerinde farklı etkiler de

bulunmaktadır. Bu açıklar, ekonomide toplam talep düzeyi ve toplam talep unsurları üzerinde direkt etkilerde bulunurken, yurtiçi tasarrufları ve yatırımlar üzerinde dolaylı etkiler oluşturmaktadır. Ayrıca kamu açıklarının uzun dönemde reel büyüme oranları üzerinde de olumsuz etkileri bulunmaktadır. Bu sebeple ekonomide oluşan kamu açıklarının makroekonomik etkilerini tam olarak tespit edebilmek amacıyla, bu açıklarının doğru olarak ölçülmesi de önemli olmaktadır (Koç, 2009, s.6).

Bu bağlamda ülkelerde oluşan kamu açıklarının finansmanının sağlanması için borçlanma aracı tercih edildiğinde borç anapara ödemelerine faiz ödemelerinin de eklenmesiyle kamu finansman dengesinin olumsuz etkilendiği görülmektedir. Ülkelerde kamu finansman dengesi ülke içinde mali disiplinin sağlanıp-sağlanmadığının değerlendirilmesinde önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir. Ülkeler de kamu açıklarının hedeflenen düzeyde azaltılması mali disiplin çerçevesinde değerlendirilmektedir.

1.2.2. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

Dünyada ülkeler arasında kamu açıklarının karşılaştırılmasını sağlamak için tüm ülkeler için geçerli klasik kavram Kamu Kesimi Borçlanma Gereği' dir. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği, ülkede kamu kesimini oluşturan tüm birimlerin harcamaları ve gelirleri arasındaki farkı ifade eden kamu kesimi açıklarının finansmanının sağlanmasında ne kadarının borçlanma ile karşılanması gerektiğini ifade etmektedir (Önder ve Kirmanoğlu, 1996, s.40).

Kamu borçlarının ve bütçe açıklarının artması çoğu gelişmekte ve sanayileşmiş ülkede önemli bir politika sorunu haline gelmiştir. Son yıllarda, birçok ülke de kamu sektörlerinin büyümesi ve uygulanan maliye politikaları nedeniyle kamu kesimi borçlanma gereğinin önemli miktarlarda arttığı görülmektedir. Bu nedenle, kamu borçlarının kontrol altında tutulması ve kamu maliyesinin sürdürülebilirliği ile ilgili konular ekonomi alanında en çok tartışılan konulardan birini oluşturmaktadır. Ayrıca bu borçların devamlılık kazanması, kamu borçlarının sürdürülebilirliği konusunun gündeme gelmesinde önemli bir nedendir (Neck and Sturm, 2008, s.1).

Bir ekonomide, kamunun borç yükünün değeri mali disiplininin sağlanması açısından önemli bir unsurdur. Çünkü kamu maliyesinde borç yükünün yüksek olması, makroekonomik göstergeler üzerinde yarattığı olumsuz etkilerin yanı sıra, ülke ekonomisi üzerinde yapısal sorunların oluşmasına da zemin sağlamaktadır. Bu

bağlamda kamu borç yükünün yüksek oranlarda seyretmesinin bir ekonomide oluşan fiyatlar, faiz oranları, ekonomik kalkınma ve büyümenin sağlanması ve gelir dağılımında adaletin sağlanması amaçları üzerinde olumsuz etkileri mevcuttur. Ayrıca kamu borçlarının artması, devlet bütçesine ilave yük getirerek eğitim, sağlık ve diğer sosyal hizmetlere yapılan kamu harcamalarının azaltılmasıyla da sonuçlanabilir. Bu bağlamda artan kamu harcamalarının ve bütçe açıklarının bir sonucu olarak değerlendirilen kamu kesimi borçlanma gereği ile devletlerin gelir sağlamak, yatırımları arttırmak, ekonomik istikrarı sağlamak gibi amaçlara ulaşabilmesinin yanı sıra borçlanmayı mali disiplini bozmayacak şekilde kullanması gerekliliği de önemlidir. Çünkü borçlanma ile kamu finansman dengesi ilişkili bir kavramdır. Sadece kamu açıklarının finansmanı için değil bunun dışında borçlanmanın finansmanını sağlamak amacıyla borçlanmaya gidilmesinden dolayı mali disiplin olumsuz etkilenmektedir.

1.2.3. Faiz Dışı Fazla

Dünyada küreselleşme sürecinin ivme kazanmasıyla gelişmekte olan ülkelerin bu sürece entegre olma çabaları ve dış pazarlara ulaşma isteği sonucunda uyguladıkları politika ve uygulamaların önemli krizler ile sonuçlandıkları görülmüştür. Bu krizlerin etkileri ve dünya ekonomilerine yansımaları küreselleşme sürecinin etkisiyle daha hızlı olmuştur. Bu süreçte Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası) gibi uluslararası kuruluşlar önemli rol ve görevler üstlenmiştir. Bu kuruluşlar ülkelerle krizlerin ve makroekonomik sorunların giderilmesi için istikrar programları anlaşmaları imzalamışlardır.

Aslında Bretton Woods konferanslarında karar verilerek 1945 yılında kurulan IMF (Uluslararası Para Fonu) ve Dünya Bankası'nın (Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası) amacı, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ekonomik ilişkileri yeniden oluşturmak ve düzenlemek olarak belirlenmiştir. Bu nedenle IMF, ülkelere ödemeler dengesi sorunlarını çözmeleri için uyum programları çerçevesinde kısa, orta ve uzun vadeli borç para vermektedir. Uyum programları çerçevesinde, bu kurumlar tarafından devalüasyon uygulamaları, finansal reformlar yapılması, fiyat kontrolünün ortadan kaldırılması gibi birçok politika değişikliği istenmektedir. Dünya Bankası ise ülkelere

belirlenen sektörlerde uzun vadeli ekonomik kalkınmaya ulaşmak için teknik ve mali destek vermektedir.

1971 yılında Bretton Woods'un çökmesiyle sabit döviz kuru rejiminin değişerek yerini dalgalı kur rejimine bırakması ülkelerde kurların dalgalanmasıyla sonuçlanmış ve bu nedenle IMF'nin döviz kuru düzenleyiciliği görevi son bulmuştur. Ayrıca döviz kurlarında oluşan bu dalgalanmalar ödemeler dengesi sorunlarının niteliğini değiştirmiştir. 1970'li yıllarda dünya ekonomisinde meydana gelen gelişmeler sonucunda gelişmekte olan ülkelerde borçlanma ihtiyacı oluşmuş ve bu kuruluşların bu görevi üstlendiği görülmüştür (Schwartz, 2000, s.8). Bu sebeple gelişmekte olan ülkelerde dalgalı döviz kurunun neden olduğu makroekonomik istikrarsızlıkların çözülmesi için IMF ile programlar imzalayarak, ekonomilerindeki sorunlarını aşmaya ve mali disiplinlerini sağlamaya çalıştıkları görülmüştür. Bu kuruluş ülkelere fon sağlama görevinin yanı sıra anlaştığı ülkelerde ekonomi politikalarının yönetiminde politika önerisi yapmaktadır. Ayrıca küreselleşmenin hız kazanması ve bu sürecin ülke ekonomilerinde meydana getirdiği olumsuz etkiler ile yaşanan krizler nedeniyle IMF'nin programlarında faiz dışı fazla yaratma hedefinin yer aldığı görülmektedir.

Faiz dışı fazla kavramı borç stoku yüksek olan ülkelerde kullanılan bir kavramdır. Bütçe içerisinde borç faizlerinin ödenmesinden sonra bütçede ne kadar para kaldığını gösterir. Yani hükümetin bütçenin kontrol altında tutabileceği kısmını ifade etmektedir (Şen ve Sağbas, 2004, s.8). Özellikle 1970 yılı ve izleyen yıllardan sonra bütçe açıkları ve borç stokları yüksek olan ülkelerde mali disiplinlerini sağlamak amacıyla faiz dışı fazla verme hedefinin uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Keynesyen görüşe dayanan genişletici maliye politikasının yerine sıkı maliye politikaları uygulanarak mali disiplinin sağlanabileceği öngörülmüştür (Dökmen ve Vural, 2011, s.120). Bu bağlamda borçluluk oranları yüksek olan ülkelerde borçların sürdürülebilirliğinin ve mali disiplinin sağlanması açısından faiz dışı fazla yaratma hedefi daha da önem kazanmaktadır.

Özellikle 21 Şubat 2001 sonrasında ülkeler ve IMF arasında imzalanan programların içeriğinin; enflasyonun önlenmesi için dalgalı kur ve aşırı sıkı bir maliye politikası hedefine dayalı faiz dışı fazla hedefi üzerine şekillendirildiği

görülmektedir. Örnek vermek gerekirse; 2002 yılında Brezilya ve IMF arasında imzalanan anlaşmada milli gelirin yüzde %3'ü kadar faiz dışı fazla yaratılması gerekliliği ön plana çıkmıştır. Bu açıdan çok sıkı bir maliye politikasına dayalı faiz dışı fazla hedefi bu anlaşmanın temel unsurlarını oluşturmuştur (Somçağ, 2007, s.141). Türkiye ile 2002 yılında imzalanan stand-by anlaşması gereğince faiz dışı fazla yaratma hedefi milli gelirin yüzde %6,5'u olarak belirlenmiştir.

Bu bağlamda ülkelerde faiz dışı fazla yaratılmasının özellikle borç stoku yüksek olan ülkelerde önemli olduğu ve borçların sürdürülebilirliğini sağlamak için gerekli olduğu anlaşılmaktadır. Aynı zamanda IMF gibi uluslararası kuruluşların faiz dışı fazla yaratarak borçların sürdürülebilirliği ve mali disiplinin sağlanabileceği görüşü de ülkeler üzerinde hâkim olmaktadır. Fakat günümüzde devletlerin artan fonksiyonlarının sonucu olarak kamu harcamalarının ve borç stoklarının arttığı görülmektedir. Kamu harcamalarının finansmanında borçlanma aracı tercih edildiğinde bütçe içerisinde bu borçların faiz ödemelerinin arttığı görülmektedir. Bu durumda borç faiz ödemelerinin bütçe içindeki payı düşürülmeden sadece faiz dışı fazla yaratarak mali disiplin sağlanması hedefine ulaşamayacağını göstermektedir.

1.3. MALİ KURAL VE İKTİSAT POLİTİKALARI AÇISINDAN MALİ DİSİPLİN

Dünya da gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde kamu kesimi açıklarının kamu finansman dengesini olumsuz etkilediği görülmektedir. Olumsuz etkilenen kamu finansman dengesi ve bu etkilenmenin sonucunda kamu kesimi borçlanma gereğinde görülen artışlar ile ihtiyari olarak uygulanan para ve maliye politikalarının mali disiplininin sağlanamamasına zemin oluşturduğu tartışılmaktadır. Bu nedenle birçok ülkede mali göstergeler üzerine belirli sınırlamalar ve oranlar getirilmesi gerektiğini ifade eden mali kurallar uygulanmaya başlanmıştır. Çalışmanın bu bölümünde mali disiplinin sağlanmasında araç olarak kabul edilen mali kural ve iktisat politikalarının kavramsal açıdan açıklanması amaçlanmıştır.

1.3.1. Mali Kural

1930 yıllarına doğru ortaya çıkan Keynesyen teorinin temelini oluşturduğu maliye politikası 1970'li yıllara kadar farklı bileşim ve şekillerde etkinliğini

korumuştur. Fakat 1970’li yıllarda oluşan yüksek enflasyon ve durgunluk sonucunda stagflasyonun oluşması maliye politikalarının bu sorunu çözmede yetersiz kaldığını göstermiş ve farklı arayışlara girilmesine neden olmuştur. Bu arayışlara neden olan temel unsur ise; kurala bağlı maliye politikalarının daha etkin olabileceği düşüncesi olmuştur. 1970’li yıllarda kamu borç yüklerinde yaşanan artışlar, kamu finansman dengesi sorunları, işsizlik ve yüksek enflasyonun nedenleri arasında maliye politikalarının ihtiyari olarak uygulanması görülmüştür.

Mali kuralın genel çerçevesinin şekillenmesi Anayasal İktisat Teorisi tartışmalarıyla oluşmuştur. Anayasal İktisat Teorisi, ekonomi politikalarını hazırlama ve uygulama aşamasında, ihtiyari ekonomi politikaları ve siyasal iktidarların tercihlerini kabul etmemektedir. Bu yönüyle, bu kurallar siyasal iktidarlar tarafından tercih edilmemektedir. Sonuç itibariyle; mali kuralların artan mali disiplinsizlik nedeniyle birçok ülkede özellikle 1990’lı yıllardan sonra farklı şekillerde uygulanmaya başlandığı görülmektedir (Demir ve İnan, 2011, s. 27)

Mali kurallar, makroekonomik anlamda, mali performans göstergelerinde kalıcı bir şekilde uygulanan sınırlamalar veya oranlar olarak tanımlanmaktadır. Başka bir tanıma göre, bütçe tahminleri ve bütçe uygulamalarına getirilen sınırlamaların yasal bazı yaptırımları bulunması şeklinde açıklanmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998, s.7). Bir diğer tanımda ise; mali kurallar, bütçe parametreleri ile ilgili değerlerin kısıtlanarak, mali politikalar üzerine sürekli olarak uygulanan kısıtlamalar olarak ifade edilmiştir (Gabera vd., 2015, s.1). Bu kuralların içeriği gereği mali değişkenler üzerine konulan kısıtlamalar ve yasal yaptırımlar ile büyük ölçüde bütçeleme sürecini kapsadığı görülmektedir.

Bu kurallar; amaçlar, politikalar ve şeffaflık açısından farklı özelliklere sahiptir. Bu özelliklerinden dolayı, mali kuralların amacı, kamu maliyesinin etkin yönetildiği ve verimli olduğu zamanlarda uzun dönemli mali sürdürülebilirliği ve güvenilirliği sağlamaktır (Gabera vd., 2015, s.1). Bu bağlamda -mali kuralların amacını, mali disiplin tesis edildikten sonra bunu sürdürülebilir hale getirerek fiyat istikrarı, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek şeklinde ifade etmek mümkündür (Kargı, s.5). Aslında mali kuralların temel unsuru, maliye politikalarının hükümetin etkisinden kurtulmasını sağlamaktır. Ayrıca hükümetlerin kamu maliyesi üzerinde hesap verebilirliğini sağlayarak, beklentilerini yönlendirmek

ve bütçenin şeffaflığını sağlamak temel amaçtır (Bank of Ghana Policy Briefing Paper, 2008, s.2).

Mali kuralların etkinliğini belirleyen bazı unsurlar bulunmaktadır. Bu unsurlar aşağıdaki gibidir (Kopits, 2001, s.19, Kopits ve Symansky, 1998, s.6) :

- Basit, sade ve niteliği tam belirtilmiş olması gerekmektedir. Ekonominin tüm aktörleri ve hükümetler bu kuralların amaçlarını anlamalıdır.
- Mali kuralların bir diğer unsuru; -esnek olma gerekliliğidir. Esneklik, olağanüstü durumların yaşandığı dönemlerde mali kuralların ihtiyaçlarını karşılayacak esnekliğe sahip olması anlamına gelmektedir. Fakat bu mali kuralların sürekli olarak değiştirilmesini ifade etmemektedir. Ekonomik daralma ve genişleme dönemlerinde politikada yapılan değişimlere karşı bu kurallar esnek olmalıdır. Bazı mali kurallarda bu esnekliğin nasıl yapılacağı ve düzeyi belirtilmektedir. Bu bağlamda -yapılan esneklik belirli sınırlar çerçevesinde ve mali disiplin kapsamında gerçekleştirilmelidir.

Ayrıca mali kurallar belirlenirken objektifliği, uygulama süreci, kuralın statüsü, uygulama alanı yani kuralın yerel düzey veya merkezi düzeyde uygulanıp uygulanmayacağı, kurala uymama maliyeti gibi unsurlar da önem taşımaktadır. Bu kriterlerin tam olarak açıklanarak belirtilmesi kuralın başarıya ulaşması için önemli bir unsur niteliğindedir (Kopits ve Symansky, 1998, s.6). Bu şekilde temel özellik ve yöntemler çerçevesinde tasarlanmış mali kuralların, 2008 küresel krizinde kamu maliyesinin sorunlarını çözme aşamasında sihirli bir mali araç olmadığı ve özellikle mali kuralların esnekliği, sınırlılığı ve kolay manipüle edilmesi yönlerinden, uygulayıcılar, siyasetçiler ve akademisyenler tarafından eleştirildiği görülmüştür. 2008 krizi sonrasında başarılı mali kural sistemlerinin ise ülkenin siyasal sistemine iyi bir şekilde adapte edilmiş olanlar olduğu dikkat çekmiştir (Biçer, 2017, s.108).

Ayrıca Tablo 3’de görüldüğü üzere mali kural uygulamalarında başarı düzeyleri incelendiğinde uygulanan bir mali kural türünün aynı anda tüm ekonomik amaçları gerçekleştirmede olumlu katkısı olmadığı görülmektedir. Tablo 3’den de görüleceği üzere bütçe dengesi ile ilgili kuralların borçların sürdürülebilirliği konusunda önemli katkıları olduğu fakat ekonomik istikrarın sağlanması açısından sınırlı etkiye sahip olduğu görülmektedir. IMF tarafından özellikle gelişmekte olan ülkelere uygulanan istikrar programlarında faiz dışı fazla yaratma hedefinin borç

yükünün azaltılmasında ve borçların sürdürülebilirliğinin sağlanmasında önemli katkılar sağladığı görülürken kamu kesiminin büyüklüğü üzerinde katkısı olmadığı görülmektedir. Ayrıca kamu harcamaları üzerine getirilen mali kuralların borçların sürdürülebilirliği, ekonomik büyüme ve kamu kesiminin büyüklüğü üzerinde olumlu katkıları olduğu Tablo 3’de görülmektedir. Bu açıdan uygulanan kural türlerinin ekonomiler üzerinde farklı etkiler oluşturacağını kabul etmek gerekmektedir.

Tablo 3: Mali Kural Uygulamalarının Başarı Düzeyleri

	Amaç		
	Borçların Sürdürülebilirliği	Ekonomik İstikrar	Kamu Kesiminin Büyüklüğü
Genel Bütçe Dengesi	++	-	0
Faiz Dışı Bütçe Dengesi	+	-	0
Borç Yüğü	+++	-	-
Harcama	+	++	++

Kaynak: Saygılıoğlu, N. ve Erduran, A. Ç. (2011). *Mali kural ve etkinlik sorunu: Türkiye örneği*, 7. Ekonomik Yaklaşım Kongresi: “Türkiye Ekonomisi’nin Dinamikleri: Politika Arayışları”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. 100.Yıl Kongre Merkezi, Beşevler Ankara.

*+: pozitif katkı, -:negatif yönde katkı, 0: etkisi yok

1.3.1.1. Mali Kural Türleri

Hükümetlerin maliye politikası seçeneklerine bağlayıcı bir kısıt ve ya sınırlamalar getiren mali kurallar; bütçe sınırlama ve düzenlemeleri, borçlanma sınırlama ve düzenlemeleri, vergilendirme sınırlama ve düzenlemeleri, harcama sınırlama ve düzenlemeleri olarak dört grupta değerlendirilmektedir (Kennedy ve Robbins, 2001, s.7).

Bütçe Sınırlama ve Düzenlemeleri: Bu kural, bütçe gelir ve giderlerinin birbirine denk olması gerektiğini ifade etmektedir. Bu kurallar öncelikle borç göstergesini etkileyen ve çoğunlukla politika yapıcıların kontrolündeki değişkenleri sınırlamak için yapılmaktadır. Bu yüzden bu kurallar, borçların sürdürülebilirliğinin sağlanması için operasyonel destek sağlamaktadır. Bütçe açığı kuralları, toplam, yapısal ve düzenlenmiş bütçe açığı kuralları olarak ifade edilir. Döngüsel olarak

ayarlanmış bütçe açıkları, bütçe üzerinde ekonomik döngülerin etkisiyle ilişkili olmayan mali politikaların değişikliklerini içerirken, yapısal bütçe açıkları, ekonomik döngü ile ilgili olmayan bütçede bir defaya mahsus ek faktörler ve diğer isteğe bağlı olmayan değişiklikleri içermektedir. Bu hedefler yıllık olarak belirlenirken, ekonomik dönem içerisinde nominal bütçe açığının ortalama seviyelere ulaşmasını gerektirmektedir. Ayrıca birincil bütçe açığı kuralları, borçların sürdürülebilirliği ile yakından ilgilidir. Çünkü faiz ödemelerindeki artış, bütçe açığı ve kamu borcu üzerinde potansiyel bir etki olması durumunda bile bütçe ayarlamalarına neden olmamaktadır. Sermaye yatırımlarının maliyeti düşüldükten sonra toplam bütçe açığını hedefleyen "altın kural" ise, borçla daha az ilişkilidir (Gaber vd., 2015, s.5).

Bütçe açığı kuralları farklı şekillerde uygulanabilmektedir. Bu şekiller aşağıdaki gibidir (Aktan,2011, s.6):

- Kamu gelirleri ile kamu giderlerinin birbirlerine denk olmasının zorunluluk haline getirilmesi,
- GSYİH'ya oranla mali açıklara sınırlamalar konulması,
- GSYİH'ya oranla yapısal bütçe açıklarına kısıtlamalar konulması,
- Cari gelir ve giderlerin denkleğinin zorunlu tutulmasıdır. Bir başka ifade ile yatırım harcamalarının finansmanı haricinde borçlanmaya izin verilmiştir.

Borçlanma Sınırlama ve Düzenlemeleri: Kamu borçlanması kuralları, kamu borçlarının yüzde olarak milli gelire oranı üzerine belirgin bir şekilde sınırlamalar koymak şeklinde ifade edilmektedir. Bu tür kurallar, hedeflenen borç seviyesine ulaşma ve halk ile daha iyi iletişim kurma açısından en etkili yöntemlerden bir tanesidir. Bu kuralların uygulanmasında gecikmelerin olması politika yapıcıların ekonomiye kısa dönemde yön verememelerine neden olmaktadır. Bunlara ilaveten, borç kuralları, faiz oranlarındaki ve döviz kurlarındaki değişiklikler gibi hükümetin kontrolü dışındaki olaylardan etkilenebilmektedir. Sonuç olarak büyük ve gerçekçi olmayan mali düzenlemelerin yapılmasıyla sonuçlanabilmektedir (Gabera vd., 2015, s.3).

Vergilendirme Sınırlama ve Düzenlemeleri: Vergi ve harcamalar üzerine getirilen sınırlamalar, gelecek yılda harcama veya vergilerin ne oranda artacağını belirten anayasal ve ya yasal düzenlemeler olarak ifade edilmektedir. Bazı ülkelerde

kamu harcamaları bir yıl gibi bir süre için sınırlamaya göre hazırlanırken, bazı ülkelerde çok yıllık olarak hazırlandığı görülmektedir (Krol,1997, s.296).

Harcama Sınırlama ve Düzenlemeleri: Harcama sınırlama ve düzenlemeleri, nominal veya reel harcamaların büyüme oranlarına belirli sınırlamalar getirmesi ve ya bu harcamalara üst sınır belirlenmesi şeklinde ifade edilmektedir. Bu kurallar hükümetin öncelikleri çerçevesinde kamu harcamalarının gerçekleştirilmesini hedeflemektedir. Ayrıca kamu kesiminin ekonomi içindeki payının büyümesini önleyen rolde oynamaktadır (Karayazı, 2017, s.760).

1.3.1.2. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri

Mali kuralların yasal dayanağı, uygulamaya konulan kuralın türüne ve ülkeden ülkeye göre değişiklik göstermektedir. Bu kurallar anayasal, yasal ve uluslararası anlaşmalar çerçevesinde belirtilmektedir. Yani Ülke mevzuatlarında, harcamaların, borçların ve açıklarla ilgili kuralların çoğu bulunmaktadır. Daha az sayıda bulunan gelir kuralları, siyasi taahhüt, koalisyon anlaşmaları ise yasal normların bir kombinasyonu ile uygulanmaktadır. Genellikle açık ve borç ile ilgili uluslar üstü kuralların çoğu uluslararası antlaşmalarla belirlenir. Fakat çok az sayıda ülkenin anayasasında mali kurallar oluşturulmuştur. Ayrıca hukuki temeller üzerine kurulan kuralların uzun dönemli olduğu kabul edilmektedir. Çünkü bu kurallar anayasaya konulduğunda hükümet değiştiğinde bile bu kuralları iptal etmek veya değiştirmek çok zorlaşmaktadır (Gabera vd., 2015, s.3).

1.3.1.3. Dünyada Mali Kural Uygulamaları

Mali kurallar, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali disiplinlerini sağlayabilmeleri için son dönemlerde uygulanan bir politika aracı olmuştur. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler kurallarının türü, planlama süreleri, kapsamı ve dayandıkları yasal temelleri belirterek mali kurallar uygulamışlardır. Bu ülkeler ve uyguladıkları mali kural uygulamalarının bazıları Tablo 4’de verilmiştir.

Tablo 4: Dünyada Mali Kural Uygulamaları

Ülke	Kural Türü	Planlama Süresi	Kapsamı	Dayandığı Yasal Temel
Hollanda	Harcama Tavanı	Çok Yıllı	MY	Koalisyon Anlaşması
Finlandiya	Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	YY	Politik Anlaşma
	Gelirlerin Yüzdesi Olarak Borç	Çok Yıllı	MY	Kanun
Fransa	Altın Kural	Yıllık	YY	Kanun
Danimarka	Yapısal Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	MY	Politik Anlaşma
Estonya	Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	MY	Politik Anlaşma
İsveç	Ortalama Bütçe Açığı	Konjonktür	MY	Politik Anlaşma
İsviçre	Bütçe Dengesi, Borç Freni	Konjonktür	MY	Anayasa
İngiltere	Altın Kural	Konjonktür	MY	Kanun
	GSYİH Yüzdesi Olarak Borç	Konjonktür	MY	Kanun
İspanya	Bütçe Dengesi	Konjonktür	MY	Kanun
	Borç Tavanı	Yıllık	BY	Kanun
	Gelirlerin Yüzdesi Olarak Borç	Yıllık	YY	Kanun
Polonya	GSYİH Yüzdesi Olarak Borç	Yıllık	MY	Anayasa
Slovenya	GSYİH Yüzdesi Olarak Borç	Çok Yıllı	MY	Koalisyon Anlaşması
	Borç Tavanı	Yıllık	YY	Kanun
Litvanya	Net Borçlanma Tavanı	Yıllık	MY	Kanun
	Bütçe Dengesi	Yıllık	YY	Kanun
İsrail	Açık ve Harcama Tavanı	Çok Yıllı	MY	Kanun
Avustralya	Bütçe Dengesi, Borç Tavanı	Konjonktür	MY	Kanun
Brezilya	Gelirlerin Yüzdesi Olarak Borç	Yıllık	MY/YY	Kanun
Kolombiya	Gelirlerin Yüzdesi Olarak Borç	Yıllık	MY/YY	Kanun
Hindistan	Altın Kural	Çok Yıllı	MY	Kanun
Yeni Zelanda	Operasyonel Denge	Konjonktür	MY	Kanun

Kaynak: Debrun, X., Natan E. and Symansky S.(2008). A new fiscal rule: should israel “go swiss?”, *IMF Working Paper*, WP/08/87, s.9.

*Tabloda bazı kısaltmalar yapılmıştır. MY: Merkezi Yönetim, YY: Yerel Yönetim, BY: Bölgesel Yönetimi ifade etmektedir.

Tablo 4’de görüldüğü üzere; ülkelerde kuralların merkezi yönetim veya yerel yönetimler üzerinde uygulandığı ve amaçlarına ulaşmak için kanun ve anayasalar tarafından desteklendiği görülmektedir. Kuralların kapsamı da ülkelere göre farklılık göstermektedir. Örneğin; İsviçre ve Avustralya’da bütçe dengesi kuralları merkezi hükümet kapsamında iken, Finlandiya ve Litvanya’da bu kurallar yerel yönetimleri kapsamaktadır. Ayrıca bu Tablo’ya göre genellikle gelişmiş ülkelerde bütçe

kurallarının gelişmekte olan ÷lkelerde ise daha çok borçlanmaya ilişkin kuralların olduğu g÷r÷lmektedir.

Ekonomik literat÷rde mali kuralların gelişmesi ve uygulanması üç aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşama da bu uygulamalara 1990'larda Brezilya ve Peru'da oluşan borç krizleri, banka krizleri, Euro bölgesinde bulunan ÷lkelerin mali d÷zenleme ihtiyaçı dolayısıyla bu kurallara başvurduğu g÷r÷lmüştür. İkinci aşamada; 2000'li yılların başlarında, birçok gelişmekte olan ÷lke aşırı bütçe açıklarını ve sürdür÷lemez kamu borcunu (Hollanda ve İsviçre gibi) istikrara kavuşturmak için mali çerçevelerini değiştirmek ve birden fazla mali kural uygulamak amacıyla bu kurallara yönelmiştir. Üçüncü aşamada ise ÷lkelerde oluşan bütçe krizleri ve küreselleşmenin sonucu olarak yeni nesil mali kurallarda denilen kurallara başvurunun artmasıyla mali kurallar ÷lkeler tarafından benimsenmeye başlamıştır (Gabera vd., 2015, s.1).

şekil tablosu öğesi bulunamadı. Gelişmekte olan ÷lkelerde mali disiplinin sağlanması amacına yönelik bir takım mali kurallar hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Uygulanan mali kuralların başarısına yönelik kesin sonuçlar bulunmamaktadır. Örneğin; Brezilya ve Polonya gibi ÷lkelerde mali kurallar başarıya ulaşırken, Hong Kong, Arjantin ve Peru gibi ÷lkeler de başarıya ulaşamamıştır. Bu başarısızlığın nedenleri olarak; hükümetlerin mali kuralları uygulamada kararlı olmamaları, bu ÷lkelerde otomatik istikrarlandırııcıların dönemsel dalgalanmaları azaltma gücünün sınırlı seviyede olması, mali altyapının eksikliği, kuralların uygulanmasından sorumlu olan kamu otoritelerinin davranışı, kuralların uygulanmasında zorlama ve cezalandırma mekanizmalarının olmaması olarak ifade edilebilir (Pınar, 2014, s.149-150). Bu unsurların yokluğu veya istenildiği gibi işlememesi mali kuralların başarısı üzerinde olumsuz bir etkiye sahiptir.

Brezilya'da mali kuralların kabul edilmesi ve uygulanması, ekonomideki aktörlerin makroekonomik politikalara güven duyması ve bu ÷lkenin dünyada yükselen piyasa ekonomileri arasında gösterilmesine neden olmuştur. Brezilya, 1997 Asya krizi ile başlayan ve Rusya'nın borç krizi ile derinleşen küresel kriz karşısında önemli reformlar yapmıştır. 1999 yılında dalgalı kura geçmiş ve akabinde enflasyon hedeflemesi politikasını benimsemiştir. Mali kuralları ise; 1997-2000 yılları arasında Merkezi Yönetim ve Eyaletler arasında Borç Anlaşması ve Mali Sorumluluk Kanunu'dur. Bu mali kurallar ile mali politikalarda köklü değişikliğe giderek, mali ve

ekonomik göstergelerinde önemli derecede iyileşmeler kaydetmiştir (Güngör, 2011, s.110-114).

Şili’de yasal olarak bir mali kural bulunmamaktadır. Çarpan bütçe dengesi kuralı, bir politika kuralı olarak 2000 yılında ilan edilerek ve güçlü bir siyasi irade tarafından desteklenmiştir. Bu uygulamaların sonucunda Kamu Borç Stoku/GSYH oranı 2000’li yıllarda önemli ölçüde düşmüştür. Meksika’da ise, 2006 yılında Federal Bütçe ve Mali Sorumluluk Kanunu kabul edilmiş ve gelecek beş yıl tahminlerini kapsayan orta vadeli mali planların hazırlanması hüküm altına alınmıştır. Ayrıca geleneksel denk bütçe kuralı benimsenmiş ve bütçe açığının sıfıra indirilmesi hedeflenmiştir. Bu kural sayesinde, bu hedefe 2011 yılı itibarıyla ulaşıldığı görülmektedir (Buhur, 2014, s.72).

Gelişmekte olan ülkeler açısından mali kurallar ve etkileri incelendiğinde; bu kuralların ülkede mali disiplinin sağlanması ve sürdürülebilirliği, fiyat istikrarı, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi sağlamak gibi hedeflere ulaşmada önemli sonuçları olduğu görülmektedir. Fakat bu ülkelerde mali kuralların uygulanması aşamasında ortaya çıkan olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması, kuralların başarıya ulaşması açısından önemli bir unsurdur. Bu yönüyle bu ülkelerin mali kurallar aracıyla amaçlarına ulaşabilmesi için bu etkilerin ortadan kaldırılması önem taşıyan bir konudur.

1.3.1.3.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Kural Uygulamaları

Gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinin sağlanması amacına yönelik bir takım mali kurallar hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Uygulanan mali kuralların başarısına yönelik kesin sonuçlar bulunmamaktadır. Örneğin; Brezilya ve Polonya gibi ülkelerde mali kurallar başarıya ulaşırken, Hong Kong, Arjantin ve Peru gibi ülkeler de başarıya ulaşamamıştır. Bu başarısızlığın nedenleri olarak; hükümetlerin mali kuralları uygulamada kararlı olmamaları, bu ülkelerde otomatik istikrarlandırımcıların dönemsel dalgalanmaları azaltma gücünün sınırlı seviyede olması, mali altyapının eksikliği, kuralların uygulanmasından sorumlu olan kamu otoritelerinin davranışı, kuralların uygulanmasında zorlama ve cezalandırma mekanizmalarının olmaması olarak ifade edilebilir (Pınar, 2014, s.149-150). Bu unsurların yokluğu veya istenildiği gibi işlememesi mali kuralların başarısı üzerinde olumsuz bir etkiye sahiptir.

Brezilya’da mali kuralların kabul edilmesi ve uygulanması, ekonomideki aktörlerin makroekonomik politikalara güven duyması ve bu ülkenin dünyada yükselen piyasa ekonomileri arasında gösterilmesine neden olmuştur. Brezilya, 1997 Asya krizi ile başlayan ve Rusya’nın borç krizi ile derinleşen küresel kriz karşısında önemli reformlar yapmıştır. 1999 yılında dalgalı kura geçmiş ve akabinde enflasyon hedeflemesi politikasını benimsemiştir. Mali kuralları ise; 1997-2000 yılları arasında Merkezi Yönetim ve Eyaletler arasında Borç Anlaşması ve Mali Sorumluluk Kanunu’dur. Bu mali kurallar ile mali politikalarda köklü değişikliğe giderek, mali ve ekonomik göstergelerinde önemli derecede iyileşmeler kaydetmiştir (Güngör, 2011, s.110-114).

Şili’de yasal olarak bir mali kural bulunmamaktadır. Çarpan bütçe dengesi kuralı, bir politika kuralı olarak 2000 yılında ilan edilerek ve güçlü bir siyasi irade tarafından desteklenmiştir. Bu uygulamaların sonucunda Kamu Borç Stoku/GSYH oranı 2000’li yıllarda önemli ölçüde düşmüştür. Meksika’da ise, 2006 yılında Federal Bütçe ve Mali Sorumluluk Kanunu kabul edilmiş ve gelecek beş yıl tahminlerini kapsayan orta vadeli mali planların hazırlanması hüküm altına alınmıştır. Ayrıca geleneksel denk bütçe kuralı benimsenmiş ve bütçe açığının sıfıra indirilmesi hedeflenmiştir. Bu kural sayesinde, bu hedefe 2011 yılı itibariyle ulaşıldığı görülmektedir (Buhur, 2014, s.72).

Gelişmekte olan ülkeler açısından mali kurallar ve etkileri incelendiğinde; bu kuralların ülkede mali disiplinin sağlanması ve sürdürülebilirliği, fiyat istikrarı, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi sağlamak gibi hedeflere ulaşmada önemli sonuçları olduğu görülmektedir. Fakat bu ülkelerde mali kuralların uygulanması aşamasında ortaya çıkan olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması, kuralların başarıya ulaşması açısından önemli bir unsurdur. Bu yönüyle bu ülkelerin mali kurallar aracıyla amaçlarına ulaşabilmesi için bu etkilerin ortadan kaldırılması önem taşıyan bir konudur.

1.3.1.3.2. Gelişmiş Ülkelerde Mali Kural Uygulamaları

Dünyada gelişmekte olan ülkeler kadar birçok gelişmiş ülkede de mali kural uygulamaları bulunmaktadır. Gelişmiş ülkeler de bu kurallarla mali disiplini sağlamaya ve bu kuralların temel unsuru olan siyasal tercihlere dayanan kamu harcamalarının azaltılmasını amaçlamaktadır. Örnek vermek gerekirse; Avrupa Birliği

üye ülkelerinde yapılan Maastricht Kriterleri ve İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP), Amerika Birleşik Devletlerinde kabul edilen Gramm-Rudman-Hollings (Denk Bütçe ve Açık Kontrol Yasası) Kanunu verilebilir. Avrupa Birliğinde mali kural uygulaması 1992 yılında yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile başlamış ve akabinde parasal birlikten kaynaklı sorunların çözülmesi amacıyla ulusal yükümlülüklerle sahip olan İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP) ile devam edilmiştir. Yani bu birlikte mali kurallar, bu iki düzenleme çerçevesinde uygulanmaktadır. Maastricht Anlaşması kurallarıyla üye ülkeler mali disiplini sağlamaya ve bütçe açıkları, enflasyon oranları, borçlanma seviyelerini kuralların belirlediği çerçeve etrafında tutmaya çalışmaktadırlar. İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP)'nın temel prensipleri 13-14 Aralık 1996 tarihinde Dublin zirvesinde belirlenmiştir. İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP) temel prensipleri, ekonomik ve parasal birlik ile ulusal maliye politikalarının koordinasyonunu sağlamak için kurala dayalı bir çerçeveye sahiptir. Böylece parasal birlik sonrasında bu anlaşma ile maliye politikalarının birbirleriyle uyumunu sağlayıp parasal birliğin uyum içerisinde işlermesini sağlamaktadır (Güngör, 2011, s.97). Bu düzenlemelerle getirilen kurallar, birlikteki birçok üye ülkenin istikrara kavuşmasını sağlamıştır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan bütçe uygulama yasası gereği federal harcamaları azaltmak için harcama sınırı getirilmiştir. Bu yasa sayesinde, federal harcamalarda önemli miktarlarda azalma olmuştur. Ayrıca 1990'lı yıllarda birçok OECD ülkesi mali kurallar konulmadan kamu maliyelerinde yapısal reformlar hazırlamış ve uygulamıştır (Pınar, 2014, s.149).

Kanada'da eyaletler düzeyinde bütçe disiplini sağlamak için Mali Yönetim Kanunu ve Harcama Kontrol Kanunu hazırlanmış ve uygulanmıştır. Bu kanunla, kamu harcamalarının kontrolünü ve mali disiplini sağlamak amaçlanmıştır. Fakat bu ülkede dikkat çeken nokta Kanun'un; federal devletten ziyade eyaletlere harcama ve vergi sınırlamaları getirmesi olmuştur (Günay, 2007, s.168). Bu bağlamda gelişmiş ülkelerde de gelişmekte olan ülkeler kadar mali kurallar uygulandığı görülmektedir. Fakat gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde aynı türde mali kurallar uygulamaya konulsa bile ülkeler açısından farklı sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde kamu mali yönetiminin daha güçlü bir yapıya sahip olması ve gerekli kurumsal düzenlemelerin varlığı mali kuralların gelişmekte olan ülkelere göre daha başarılı olmasını sağlamıştır.

1.3.1.4. Mali Kuralların Ekonomik Etkileri

Mali kural uygulamaları ülke ekonomileri açısından değerlendirildiğinde bir takım olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Olumlu yönleri aşağıdaki gibi açıklanabilir (Aktan, 2010,s.5):

- Siyasi popülizmi engellemekte etkilidir. Mali kural siyasetçilerin çıkarlarına göre politik eğilimlerini şekillendirmelerinde sınırlamalar getirmektedir.
- Mali disiplinin sağlanması üzerinde etkilidir. Bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri arasında bir denge sağlaması amacıyla borçlanma ve harcama kuralları gibi mali kurallar sayesinde mali disiplin sağlanabilir.
- Makroekonomik istikrarın sağlanmasın da önemli bir role sahiptir.
- Mali sürdürülebilirliği sağlar. Mali kurallar finansal piyasalarda uygun bir reel faiz seviyesinin belirlenmesindeki etkisi sonucunda özel yatırımların üzerinde ki dışlama etkisini ortadan kaldıracaktır. Sonuç olarak mali kural mali sürdürülebilirlik açısından fayda sağlayacaktır.
- Hükümetlerin kredibilitesini arttıran yönde bir etkiye sahiptir. Mali kuralların finansal piyasalarda uzun vadeli etkinliği ve bu etkinliği sonucunda piyasalara sağladığı güven hükümetlerin kredibilitesini arttırıcı yönde etki yapacaktır.

Fakat mali kuralların ülke ekonomileri üzerinde olumlu yönde etkilerinin varlığının kabul edilmesinin yanı sıra mali kural uygulamalarına birçok eleştiri bulunmaktadır. Kurala dayalı politikaların esnek olmayacağı görüşü herhangi bir siyasi ve ya ekonomik bir gelişmeye karşı cevap veremeyeceği bu eleştirilerin en önemlisidir. Ayrıca bu kuralları siyasetçilerin kabullenmesi ve uygulama aşamasındaki kararlılığı da önem taşımaktadır.

Bu eleştirilere ilaveten Dünya genelinde geçerli olan standart bir kuralın yokluğu da diğer bir eleştiri konusudur. Ayrıca Hükümetin kendi siyasi tercihlerine göre kabul ettiği bir kuralın yeni gelen hükümetin politik tercihlerine uygun bulunmayacağından kabul görmeyeceği görüşü bulunmaktadır. Aslında bu görüşün temelini ülkenin tüm ihtiyaçlarını karşılama ve herkes tarafından kabul görme kapasitesi olan kuralların yapılmasının mümkün olmayacağı oluşturmaktadır (Dede, 2010, s.42-43). Bu bağlamda dünya da ülkelerin farklı ekonomik yapıları ve konjonktürlerinin olduğu kabul edilirse tüm dünya ülkeleri için geçerli olan genel bir

mali kuralın varlığının kabulünden ve etkinliğinden söz etmek mantıklı görünmemektedir.

1.3.2. İktisat Politikaları

İktisat politikası makroekonomik dengelerin hangi yöne ve nasıl değiştirilmesiyle ilgili yaklaşımları kapsamaktadır. Dolayısıyla enflasyonla mücadele ve ya ekonomik büyümeyi sağlamak ve ekonomide var olan dengeleri değiştirebilmek iktisat politikaları uygulamalarıyla mümkün olmaktadır. Bu anlamda kararlı ve kararsız denge şeklinde iki tür denge bulunmaktadır. Kararlı denge bozulduğu zaman müdahaleye gerek kalmadan düzelen denge haliyken, kararsız denge de bozulma yaşandığı zaman dışarıdan müdahale olmadan düzelmeyen denge halini ifade etmektedir. Bu anlamıyla, iktisat politikasının işlevi ekonomik dengeyi sağlamaktır. Aslında asıl işlevi; ekonomik dengenin sağlandığı zamanda bile hedeflenen dengeye ulaşacak politikaları uygulamaktır (Eğilmez ve Kumcu, 2005, s.27). Bu bağlamda ülkelerin amacı bu olsa da, bazen iç bazen de dışsal unsurlardan kaynaklanan sorunlardan dolayı ekonomi her zaman iktidarların veya yöneticilerin istediği gibi olmamakta ve iktisadi kalkınma kesintiye uğrayabilmektedir. Bu açıdan belirlenen bu hedeflere ulaşmak için kullanılan iktisat politikası araçları önem kazanmaktadır.

1.3.2.1 İktisat Politikası Amaçları

Ülkelerin kalkınmaları; geçirdiği tarihsel süreç, dünya üzerinde bulundukları konum, pazarlara ulaşma imkânları, uyguladıkları ekonomik, sosyal, siyasal politikalar ve toplumsal dinamikler gibi birçok değişkene bağlı olup farklılık gösterse de bütün ülkelerin ulaşmayı hedefledikleri bir takım amaçları bulunmaktadır. Aslında ülkelerin en önemli amacının ekonomik kalkınmayı istikrarlı bir hale getirerek toplumsal refahı maksimum düzeye çıkarmak şeklinde bir amaç olarak birleştirilse de hedeflenen büyümeyi gerçekleştirmek, adil bir gelir dağılımının sağlanması ve fiyat istikrarının sağlanması şeklinde de ayrıştırılabilir.

1.3.2.1.1. Ekonomik Büyümenin Sağlanması

1950’li yıllardan bu yana gelişmekte olan ülkelerin savaş sonrası kalkınma çabaları ve gelişmiş ülkelerin büyüme hızlarını koruma çabaları maliye ilmi içerisinde büyüme ve kalkınma kavramlarının önem kazanmasına yol açmıştır (Ataç, 1999, s.37).

Ekonomik büyüme, bir ülkenin milli gelirinin artması şeklinde ifade edilmektedir. Meydana gelen artışı hesaplamak için önceki dönemdeki gelirin yüzdesi hesaplanmaktadır. Günümüzde ekonomik büyüme oranlarını hesaplamak için GSYİH’nın büyüme oranı kullanılmaktadır. Fakat burada dikkat edilmesi gereken husus; nominal ve reel büyüme oranları arasındaki farktır. Reel büyümenin yani mal ve hizmetlerin üretiminin artışı hesaplanmak istendiğinde gelirin fiyat artışından arındırılması gerekmektedir. Çünkü bir ekonomide ekonomik büyümeden bahsetmek isteniyorsa, bir önceki döneme kıyasla mal ve hizmet üretiminde bir artışın olması gereklidir (Pınar, 2014, s.176).

Büyüme teorileri, dışsal büyüme teorileri ve içsel büyüme teorileri şeklinde sınıflandırılır. Büyüme teorileri incelendiğinde; dışsal büyüme teorileri ülkelerin kalkınmasını tasarruf, nüfus, -yatırım miktarı ve sermaye stokunda meydana gelen artış olarak açıklarken, içsel (endojen) büyüme teorileri ülkelerin kalkınmalarını beşeri sermaye birikimi ile açıklamaktadır. Dışsal büyüme teorilerinde göz ardı edilen nokta ise; teknolojinin sabit olarak kabul edilmesidir. Fakat içsel büyüme teorilerinde, teknoloji sabit kabul edilmemiştir. Ülkelerde yeni elde edilen teknolojiler kullanılabilir. Fakat bu teknolojilerin geliştirilmesi ve yeni teknolojiler yaratılması ancak yeterli beşeri sermayenin varlığıyla mümkün olabilmektedir.

1.3.2.1.2. Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması

Gelir dağılımı konusu, mikroekonomi öğretisi alanı içerisinde. Klasik ve Neoklasik teoriye göre, ekonomide rekabetçi piyasa koşulları ve emeğin esnek olması koşulları olduğu ve tam istihdam varsayımı altında gelir dağılımında adaletsizliğin olmayacağı görüşünün yaygın olmasından dolayı bu dönemde maliye konuları arasında gelir dağılımında adaleti sağlama konusu bir sorun olarak görülmemiştir. Fakat zaman içerisinde gelir dağılımında bozulmalar olmuştur. 1850’li yıllarda yaşanan kapitalizmin birinci büyük krizi gelir dağılımında adaletsizlik ve işsizlik

sorunlarının oluşmasıyla sonuçlanmıştır. Bunun yanı sıra ülkelerde kamu bütçeleri büyüyerek, vergi ve harcamalarda artış yaşanmıştır (Önder, 2013, s.93). Yaşanan bu gelişmeler, ülkelerde gelir dağılımında adaletin sağlanması hususunun ne kadar önemli bir konu olduğunu ispatlar niteliktedir.

Gelir dağılımı, bir ülke içerisinde belirlenen zaman da üretilen ulusal hâsıla veya gelirin bireyler, topluluklar veya üretim unsurları arasında dağılımı olarak tanımlanmaktadır. Gelir dağılımı; fonksiyonel gelir dağılımı, kişisel gelir dağılımı, sektörlere göre gelir dağılımı, bölgelere göre gelir dağılımı şeklinde dört türe ayrılmaktadır.

Fonksiyonel gelir dağılımı, üretim sürecinde yaratılan gelirin üretim faktörleri arasında ücret, faiz, kar, rant arasında nasıl dağıtıldığını yani milli gelirden aldıkları payı ifade etmektedir. Bu gelir dağılımı, sosyal grupların birbirlerinden farklı olmaları sebebiyle, milli gelirden aldıkları payı ancak genel olarak bilgi sahibi olunmasını sağlamaktadır. Ayrıca gelirin fonksiyonel dağılımı; göreceli fiyat, çıktı ve istihdamın ekonomik analizinin ayrılmaz bir parçasıdır. Bu anlamda bu merkezi konulardaki farklı teorik ve ideolojik duruşlara karşılık gelen çeşitli gelir dağılımı teorileri vardır. Ancak bu çeşitli analizler genellikle aynı temel ekonomik kavramlara odaklanmaktadır. Bu kavramlar; üretim alanları, işgücü ve sermaye faktörlerinin istihdamı ve hizmetlerinin bedeli, ücret ve koruma ücretlerinin oranlarıdır (Aktan ve Vural, 2002, s.1).

Kişisel gelir dağılımı, belirli bir dönemde milli gelirin ülke içerisinde bireyler arasında nasıl dağıtıldığını gösteren dağılım şekli olarak ifade edilmektedir. Kişisel ve fonksiyonel gelir dağılımı arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Fonksiyonel gelir dağılımında, toplumda yaşayan bireyler üretim faktörlerine sahip olduklarında faiz, rant, kar geliri elde ederken, bunlara ilaveten birey çalışması sonucunda ücret geliri de elde etmektedir. Bu halde kişisel gelir dağılımı bir ülkede ücret farklılıklarının yanı sıra bireylerin sahip olduğu üretim faktörlerinin gelirine de bağlıdır (Dinler, 2006, s.296).

Bölgesel gelir dağılımı, bir ülkede bölgeler arasında gelir dağılımının nasıl dağıldığını göstermektedir. Milli gelir ülkelerde bölgelere her zaman eşit olarak dağılmamıştır. Bu gelir dağılımı sayesinde bölgeler arasında gelişmişlik farkları görülmektedir. Genellikle kalkınmış olan ekonomilerde bölgelerarası gelir

dağılımında dengesizlikler az olurken, az gelişmiş ekonomilerde ise adaletsizliğin fazla olduğu görülmektedir (Türk, 2010, s.313). Bu özelliği itibariyle bölgeler arasında gelirin nasıl dağıtıldığını bilmek, ülkede bölgeler arasında gelir dağılımında adaletin sağlanması amacıyla alınacak olan bir takım önlemlerin alınması ve reformların uygulanması açısından önemlilik arz etmektedir.

Sektörel gelir dağılımı, ülke içerisinde sektörlerin milli gelirden ne kadar pay aldıklarını açıklayan dağılımı ifade etmektedir. Bu dağılımı bilmek, ülkede tarım, sanayi ve hizmet sektörünün dönemler itibariyle ne kadar geliştiklerinin belirlenmesi açısından önemlidir. Bu gelir dağılımı türleri ayrı taraflardan önem taşımaktadır. Ülkenin az gelişmiş bölgeleri incelenmek isteniyorsa coğrafi, -sektörlerin milli gelirden aldıkları paylar incelenmek isteniyorsa sektörel, sosyal grupların payı incelenmek isteniyorsa fonksiyonel, milli gelirin eşit dağıtılıp dağıtılmadığı incelenmek isteniyorsa kişisel gelir dağılımına bakılmaktadır. Maliye politikası araçları, bütün bu gelir dağılımları üzerinde etkili olmaktadır (Türk, 2010, s.317). Bu bağlamda ülkeler iktisat politikasının temel araçlarından biri olan maliye politikasının araçlarını kullanarak gelir dağılımında adaleti sağlamak için bu dağılım türlerinin verilerini inceleyerek, bir takım politika ve düzenlemeler yapabilmektedirler.

Gelir dağılımının adaletli olup olmadığının ölçülmesi amacıyla Gini Katsayısı ve Lorenz eğrisi, aralık, varyans, göreceli ortak mutlak sapma, logaritmik standard sapma, Genel Entropi Ölçütleri, Theil Endeksi ve Dalton ölçütü geliştirilmiştir (Sen, 1997a, s.47). Bu ölçütler arasında ülke içerisinde gelir dağılımının adaletli dağılıp dağılmadığını incelemek için en çok kullanılan ölçüt Gini katsayısı ve Lorenz eğrisi'dir.

Bir ülkede en yüksek ve en düşük gelir dilimlerinde bulunanlar arasında fark gelir dağılımında adaletin ve yoksulluğun varlığını göstermektedir. Gelir dağılımında adaletsizliğin olması, sosyal sorunlara ve huzursuzluklara neden olarak sistemi tehlikeye sokabilecek etkilerde bulunabilmektedir. Ayrıca üretim piyasa talebine göre belirlendiği için görülen adaletsizlik yüksek gelirli olanların tüketimlerine göre şekillenecektir. Oluşan bu durumun ekonomik etkinliğe ters olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle gelir dağılımının da adaletin sağlanması ekonomik etkinlik açısından olumlu etkilerde bulunmaktadır (Önder, 2013, s.93). Ayrıca üretimleri genellikle iç talebe yönelik olan ve istihdamın önemli bir kısmını oluşturan küçük ve orta boy ölçekli

işletmeler lehine yapılan bir gelir dağılımı iç talebin canlanmasına ve istihdam artışına önemli katkılar sağlayabilmektedir. Diğer taraftan, ithalat talebi daha yüksek olan üst gelir grubuna yönelik bir dağılımın sonucunda ise, ödemeler dengesi üzerinde olumlu sonuçlar oluşturabilmektedir. Bunlara ilaveten; düşük gelir gruplarının lehine yapılan düzenlemeler bu grubun çalışma motivasyonu ve üretkenliği üzerinde olumlu etkiler yaratabilmektedir (Pınar, 2014, s.27). Bu bağlamda hükümetlerin gelir dağılımında adaletin sağlanmasına yönelik çalışmalarının etkinliği ekonomi üzerinde olumlu etkiler yaratarak hedeflerine ulaşmada önemli bir unsur olma özelliği taşıyacaktır.

1.3.2.1.3.Fiyat İstikrarının Sağlanması

Bir ülkede ekonomik ve siyasal istikrarın varlığından söz edebilmek için fiyat istikrarının sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle iktisat politikasının temel amaçlarından bir tanesi ülke de fiyat istikrarının sağlanmasıdır. Fiyat istikrarı, ekonomide rol oynayan aktörlerin genel fiyat seviyesinde görülebilecek değişiklikleri dikkate almadan yatırım, tüketim ve tasarruf hakkında karar vermeleri olarak tanımlanmaktadır (Kara ve Orak, 2008, s.2). Aslında burada ifade edilmek istenen; istikrarlı bir fiyat düzeyinin sağlanması ve korunmasıdır. Fiyat istikrarının korunması ekonomi içerisinde fiyatlar genel düzeyinde dalgalanmaların olmaması anlamına gelmektedir. Çünkü fiyatlar genel düzeyinin düşmesi deflasyonist etkilerin oluşmasına, yükselmesi ise enflasyonist etkilerin oluşmasına neden olmaktadır (Özbilen, 1999, s.52).

Enflasyon, bir ekonomide belirli bir dönem içerisinde fiyatlar genel düzeyinin sürekli yükselmesi olarak tanımlanmaktadır (Ataç, 1999, s.125). Enflasyonun, toplam talebin ekonomide tam istihdam seviyesinde oluşan üretim sınırını aşması şeklinde görülen talep enflasyonu, maliyetlerin artmasıyla oluşan maliyet enflasyonu gibi türleri mevcuttur (Parasız, 1998b, s.206). Bu türlere ilaveten fiyat enflasyonu türü de vardır. Ekonomide bazı malların fiyatı bu malı üreten sektörün özellikleri, gelir dağılımı ve sosyal politikalar gibi politikalar bakımından önemli olan, yani bazı malların fiyatı piyasada oluşan arz-talep dengesine göre değil, politik hedeflere göre de belirlenen mallar için oluşan enflasyon türüdür. Bu enflasyon türleri birbirleriyle ilişki içerisinde. Bu yüzden enflasyonun kaynaklarına göre incelenmesinin sebebi; enflasyonla mücadele edilmek istendiğinde hangi politika araçlarına önem verileceğinin bilinmesi olarak görülmektedir. Enflasyonun nedeni fiyat enflasyonu ise

fiyat politikasına, maliyet enflasyonu ise ücret ve fiyat politikasına, talep ise para, kredi, bütçe, talep kontrolü ve yönetimi politikalarına ağırlık vermek gereklidir (Türk, 2010, s.12).

Fiyat istikrarı yani fiyatlar genel seviyesinde oluşan denge sadece fiyat düzeyinde değişiklikler sonucunda oluşmamaktadır. Bu durumun başka nedenleri de bulunmaktadır. Ekonomiden çekilerek yatırımlarda kullanılmayan nakdi fonların tekrar ekonomiye enjekte edilmeleri toplam arzın toplam talebi karşılayamaması gibi durumlardan dolayı da fiyat istikrarı bozulabilmektedir. Böyle bir durumda ekonomide fiyat istikrarının sağlanması için, toplam üretimi arttırarak arz-talep dengesinin tekrar sağlanması gerekmektedir. Başka bir nedeni olarak ise kredi hacminde meydana gelen dalgalanmalar görülmektedir. Örneğin; bir ekonomide kredi hacminin genişlemesi ile para arzı arttırılabilmektedir. Toplam arz sabitken para arzının artması sonucunda denge bozulmaktadır. Bu nedenlere ilaveten dış faktörlerin etkisi, örneğin; ülkenin ithalatın artması ve karar vericilerin gelirlerini ve kullanılabilir gelirlerini azaltan yönde etkiye bulunabilmesi sebebiyle vergilerde sayılabilir (Özbilen, 1999, s.226-229-233). Günümüzde kurumların ekonomik yapıları ve grupların davranışları fiyatlar genel seviyesinde meydana gelen değişiklikleri, milli gelirin dağılım biçimini, ekonominin büyümesini ve dengeye gelmesini sağlayan mekanizmanın mihenk taşlarından biridir (Öçal, Çolak, Toğay ve Eser, 1997, s. 694).

1.3.2.2. İktisat Politikası Araçları

İktisat politikası araçları para, gelirler ve maliye politikalarıdır. Para ve maliye politikaları ekonomide düşük enflasyon oranı ile istenen oranda büyümeyi sağlamak amacıyla hükümetlerin başvurduğu temel iktisat politikaları araçlarıdır. Hükümetler, bu araçları -gerileme dönemlerini kısaltmak ve ekonomik durgunluğu önlemek amacıyla kullanmaktadırlar. Maliye politikalarının etkisi mal piyasalarında görülürken, para politikasının ilk etkileri ise varlık piyasalarında görülmektedir. Fakat mal ve varlık piyasalarının yakın ilişki içerisinde olması nedeniyle para ve maliye politikaları ekonomide hem çıktı düzeyinde hem de faiz oranları üzerinde etkili olmaktadır (Dornbush ve Fischer, 1998, s.123). Gelirler politikası ise; para politikalarının dolaylı etkilerini kullanmadan, bunun yerine hükümetlerin fiyat ve ücret politikalarına doğrudan etkiye bulunan bir politika türüdür. Yapılan müdahaleler

fiyat ve ücretlerin dondurulması veya işveren ve işçilerin bazı konularda ikna yoluna gidilmesi şeklinde olabilir.

1.3.2.2.1. Para Politikası

Para politikası, Merkez Bankası tarafından para arzının değiştirilmesi yoluyla belirlenen ekonomik büyüklükleri istenen yönde etkilemek şeklinde ifade edilebilir (Meulendyke, 1998, s.17). Başka bir tanıma göre para politikası; iktisat politikası hedeflerine ulaşmak amacıyla ekonomide bulunan para miktarının veya faiz oranlarının ayarlanması şeklinde açıklanabilir (Fischer and Chairmen, 2017, s.22). Para politikasının ekonomide tam istihdamı, fiyat istikrarını, ekonomik büyümeyi ve ödemeler bilançosu dengesini sağlamak gibi amaçları bulunmaktadır. Fakat ekonomi politikalarının uygulanmasında bu amaçların bazıları birbirleri ile uyum göstermemektedir. Farklı ekonomik durumlarda farklı amaç birleşimlerini gerçekleştirmek mümkün olmamaktadır. Aslında ekonomide bütün amaçlara aynı anda ulaşmanın mümkün olması istense de, genellikle amaçlar arasında seçim yapmak gerekmektedir (Parasız, 1998b, s.3) Örneğin; bir ekonomide fiyat istikrarını sağlamayı amaçlayan para politikası uygulamaları, tam istihdam hedefinden uzaklaşılmasına ve işsizliğin artmasına neden olmaktadır. 1970’li yıllarda petrol krizinden sonra bunalımın oluşması böyle bir süreç sonucunda gerçekleşmiştir (Öçal vd., 1997, s.302). Ayrıca fiyat istikrarının sağlanması için uygulanacak sıkı para politikaları, kısa dönemde cari işlemler açığını arttırıcı etkilerde bulunurken, ödemeler dengesini bozucu etkilerde de bulunabilmektedir (Mishkin, 2011, s.445). Bazı para politikası amaçları birbirleri ile uyum sağlamazken, bazı amaçlar birbirleri arasında uyum içerisinde olmakta ve birbirlerini tamamlamaktadır. Örneğin; nihai amacın ekonomik büyüme ve tam istihdamı amaçladığı ekonomi politikasında, milli gelirin arttırılması amacı için sağlanan fiyat istikrarı yatırımcılara güvenli bir ortam sunarak bu iki amacı destekleyici yönde etkide bulunabilmektedir (Parasız, 1998b, s.5).

Para politikalarının yürütülmesinden Merkez Bankaları sorumludur. Merkez Bankalarının yerine getirmekte zorunlu olduğu dört işlevi bulunmaktadır. Bunlar; devletin bankası olma, ticari bankaların bankerliği, para piyasalarını düzenleme, para arzını kontrol işlevleridir. Merkez bankasının bu dördüncü işlevine para politikası denilmektedir. Devlet adına para basma yetkisine sahip olan bu bankalar, para arzını ekonomide gerekli olan seviyeden yükseğe çıkardıklarında enflasyona,

düşürdüklerinde ise deflasyona neden olmaktadır. Aslında Merkez bankaları ekonomide para arzı kontrolü sayesinde enflasyon ve deflasyonun yanı sıra istihdam ve toplam gelir üzerinde de etkilere de sahiptir (Dinler, 2006, s.443-444).

Para politikasının amaçlarına ulaşmak için kullanılan para arzı, güçlü para, nominal çapa gibi stratejileri bulunmaktadır. Para politikasının amaçlarına ulaşılması için uygulanan önemli stratejilerden birisi nominal çapa'dır. Nihai hedefe ulaşmak için konulan ara hedef olarak tanımlanan bu çapalar para politikası için önemli bir unsurdur. Nominal çapa uygulamalarından en çok uygulananı döviz kuru çapası, para arzı kontrolüne dayanan nominal çapalar ve enflasyon hedeflemesidir. Enflasyon hedeflemesi, Merkez Bankasının temel hedefi olan fiyat istikrarı sağlamak ve sürdürmek amacı için kullandığı stratejilerden bir tanesidir. Enflasyon hedeflemesinin temel özelliği; Hükümetin ve Merkez Bankasının ya da ikisinin enflasyonu sayısal olarak belirlenmiş bir düzeyde ya da bu seviyeye yakın bir seviyede tutmaya çalıştığını kamuoyuna açıklaması ve bu seviyeye ulaşamadığı zaman kamuoyuna hesap vermesidir. Bu strateji, enflasyon oranlarının daha düşük ve sürdürülebilir oranlarda olmasını sağlamak için ilk defa 1990 yılında Yeni Zelanda'da uygulanmaya başlanmıştır. Daha sonraları ise Kanada, İsveç, Finlandiya Avustralya ve İspanya gibi gelişmiş ülkelerde de kullanılmıştır. Bu ülkelere ilaveten; gelişmekte olan ülkelerde de Şili, Meksika, Brezilya, Polonya, İsrail, Çek Cumhuriyeti, Güney Afrika da kullanılmıştır (Bernanke ve Mishkin, 1997, s.97-98). Döviz kuru çapası ise ülkede döviz kurunu enflasyon oranları düşük bir ülkenin sepetine bağlanması olarak tanımlanmaktadır. Para politikalarının amacına ulaşması için bu stratejiler önem taşımaktadır.

1.3.2.2.1.1. Para Politikası Araçları

Para politikalarının yürütülmesinden sorumlu olan Merkez Bankalarının amaçlarına ulaşmak için doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki türlü aracı bulunmaktadır. Doğrudan araçlar, faiz oranları ve kredi hacmini doğrudan etkileyen ve bu oranlara yapılan müdahalelerdir. Bu araçların en yaygın uygulamaları, alınan bir idari kararla faiz oranları veya banka kredi hacmine yapılan sınırlamalardır. Dolaylı araçlar ise; parasal büyüklükleri piyasa arz-talep koşullarını değiştirerek

şekillendirmektedir. Bu araçların en yaygın uygulamaları açık piyasa işlemleri, zorunlu karşılık oranları, reeskont oranlarıdır (Paya, 2013, s. 456).

1.3.2.2.1.1.1. Açık Piyasa İşlemleri

Açık Piyasa İşlemleri (API), Merkez Bankasının ekonomideki para arzını etkilemek için kullandığı en önemli para politikası aracıdır. Bu araç para tabanı faiz oranlarında değişimin temel belirleyicisi ve aynı zamanda para arzındaki dalgalanmanın kaynağı olarak görülmektedir (Mishkin, 2011, s.443).

Açık piyasa işlemleri (API), para ve sermaye piyasaları içinde Merkez Bankasının değerli kâğıt satın alma ve ya satma işlemi olarak tanımlanabilir (Parasız, 2012c, s.85). Merkez Bankası bu işlemi iki türlü yapabilir. Birincisinde; piyasadan değerli kâğıt ve tahvil alma işlemi sonucunda ekonomideki para arzı artarken, faiz oranı düşmektedir. Faiz oranlarının düşmesi, piyasa üzerinde yatırımları ve artan para arzı sayesinde talebi arttırma yönünde olumlu etkilerde bulunmaktadır. İkincisinde ise; enflasyonist eğilimlerin görüldüğü dönemlerde, para arzını azaltmak için Merkez Bankası piyasalara değerli kâğıt satarak piyasada bulunan fazla parayı çekmektedir. Bu işlem sayesinde, bankaların daha az kredi vermesi sonucunda kaydi para yaratma işlemi sınırlandırılmış olacaktır (Dinler, 2006, s.446). Merkez Bankaları, parasal tabanı döviz alıp-satma işlemleri ile de etkileyebilmektedir. Merkez Bankası tarafından piyasaya döviz satıldığında, piyasadan para çekilecek ve sonucunda döviz arzının artması ile döviz kurlarında düşüşler yaşanacaktır. Merkez Bankasının piyasadan döviz satın alması işlemi de para arzının artmasına ve döviz kurlarının yükselmesine neden olacaktır (Tunca, 2005, s.189).

Açık piyasa işlemleri, diğer para politikası araçlarına göre üstünlük sağlamaktadır. Üstünlük sağlamanın nedeni bu işlemlerin, Merkez Bankası tarafından yapılması ve işlem hacmini bankaya bıraktığı için para arzı üzerinde direkt bir etkiye sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Buna ilaveten üstünlük sağlamanın bir diğer nedeni; işlemlerin derecesinin farklılık göstermesi, parasal taban üzerinde diğer araçlara göre daha etkili olması olarak ifade edilmektedir. Ayrıca Merkez Bankaları bu işlemlerin yapılması sürecinde bir hata yapıldığını fark ettiği zaman başka bir para politikası aracını kullanabilmektedir (Öçal vd., 1997, s.303). Bu bağlamda Merkez Bankasının başvurduğu açık piyasa işlemleri sayesinde piyasalar

üzerinde deflasyon döneminde ekonomiyi canlandırıcı, enflasyon döneminde ise fiyat artışlarını azaltıcı yönde etkilere sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Açık piyasa işlemlerinin, fiyat ve miktar olmak üzere iki etkisi mevcuttur. Açık piyasa işlemlerinin fiyat etkisi kolay bir şekilde belirlenmektedir. Merkez bankalarının senet satması, fiyatların düşmesi ile satın alması ise; fiyatların yükselmesiyle sonuçlanacağı için Merkez Bankaları piyasa denge fiyatını değiştirici etkiye sahiptir. Yani bir ekonomik birim, ekonomik dengeyi değiştirmek isterse senet arz edecek ve sonucunda bu senetleri satın almak isteyen birimler oluşmasına neden olacaktır. Bu anlamda, senetlerin piyasa değeri ile verimlilik oranları arasında ters bir ilişki bulunmaktadır. Açık piyasa işlemlerinin fiyat etkisi arz oranı ve senetlerin kurları üzerinde eşanlı bir etki yaratmaktadır. Miktar etkisinde ise; Merkez Bankalarının para piyasasından senet satın alıp-satma işlemi sonucunda bankaların likiditeleri değişmekte ve sonucunda bankaların para yaratma ve dağıtma politikaları üzerinde etkili olmaktadır. Bu miktar etkileri, bankaların likiditesi ve kredi çarpanı sayesinde para arzını da etkilemektedir. Bu şekliyle; para politikası aracı olan açık piyasa işlemleri ve reeskont oranları arasındaki fark bulunduğu anlaşılmaktadır. Reeskont politikalarında uygulama para arzındaki genişlemeyi izlemek olurken, açık piyasa işlemlerinde para arzındaki genişlemeyi etkileyen olması para politikası araçlarından açık piyasa işlemlerinin daha etkili bir politika olduğunu göstermektedir (Parasız, 2012c, s.77).

1.3.2.2.1.1.2. Zorunlu Karşılıklar Oranı

Bankalar, mevduatlarını kullanırken Merkez Bankası tarafından belirlenen kısmını ellerinde tutmak zorundadırlar. Merkez Bankaları tarafından belirlenerek, mevduatları karşılığı elinde bulundurmak zorunda oldukları bu orana Zorunlu Karşılık Oranı denilmektedir. Bankalar, Merkez Bankalarının belirlediği en düşük zorunlu karşılık oranını elinde tutabilirler. Fakat bu oranının altına düşerlerse, bu miktarı Merkez Bankasına borçlanarak tamamlamaları gerekir (Tunca, 2005, s.186). Topladıkları mevduattan zorunlu karşılık oranı dışında kalan kısmını kredi olarak talep edenlere kullandırır. Mevduat olarak kullandırılan bu paraya kaydi para ve ya banka parası denir (Öçal vd., 1997, s.305).

Merkez Bankaları, bankaların elinde bulundurmak zorunda olduğu karşılık oranlarını arttırarak ve ya düşürerek para arzı üzerinde etkili olmaktadır. Bankaların

topladıkları mevduat için karşılık oranları arttırıldığı zaman bankaların fon toplama maliyetleri yükselmektedir. Bu yükselme belirli bir bedel karşılığında mevduatlarından faiz getirisi elde eden bankaların kredi kullandırma hacminin azalmasına ve katlandıkları bu bedelden beklenen getiriye elde edememeleriyle sonuçlanmaktadır (Öçal vd., 1997, s.305). Bu durumda, bankaların zararlarını telafi etmeleri için iki yol bulunmaktadır. Birincisi, Merkez Bankalarından borç almaları ve aldıkları bu meblağı kredi olarak vermeleri gerekmektedir. Ancak Merkez Bankalarından aldıkları mevduatın faizinin, kendi verecekleri mevduatın faizinden düşük olması halinde bir karlılık durumu söz konusu olacaktır. İkinci durum ise, halkın bankalarda daha fazla mevduat tutmasını sağlamaktır. Bu iki yol sayesinde bankalar rezerv oranlarını arttırarak, uğradıkları zararı telafi edebilmektedirler. Zorunlu karşılık oranları azaltıldığında ise -kredi tabanının artmasıyla sonuçlanır (Tunca, 2005, s.187).

1.3.2.2.1.1.3. Reeskont Oranı

Merkez Bankaları, ekonomide para arzını kontrol etmek amacıyla ticari bankalara krediler verebilir ve bu yolla emisyondaki para miktarını arttırabilirler (Dinler, 2006, s.445). Bu olay, iskonto politikası olarak adlandırılmaktadır. İskonto, mali kurumun elinde bulundurduğu senedin vadesi gelmeden önce belirli faiz ve komisyon karşılığında alacaklısına ödenmesi olarak tanımlanmaktadır. Halk arasında senet kırdırma denilen bu işlemin sonucunda, iskonto edilen senedin ikinci defa iskonto edilmesine reeskont denilmektedir. Yapılan bu iskonto işlemi sonucunda, Merkez Bankaları bu mali kurumlara kredi sağlamaktadır (Öçal vd., 1997, s.305). Reeskont işlemi sonucunda, Merkez Bankaları tarafından belirlenen faiz oranına reeskont faiz oranı denilmektedir (TCMB). Merkez Bankasının uyguladığı reeskont faiz oranı önemli para politikası araçlarından biridir. Merkez Bankaları para arzını azaltmak istediğinde reeskont oranını arttırması ile bankaların Merkez Bankalarından kullanacakları kredi talebinin azalmasını sağlayacak ve sonuç olarak para arzındaki genişlemenin durması sağlanacaktır. Bu durumun aksine, reeskont oranlarının düşürülmesi ise kredi hacminde ve parasal tabanda genişlemelere neden olacaktır (Tunca, 2005, s.188).

Reeskont politikaları uygulamalarının farklı amaçları bulunmaktadır. Uygulanan reeskont politikaları bazı sektörleri desteklemek, kredi ve sübvansiyon

sağlamak için kullanılabilir. Fakat günümüzde bu uygulamalar sadece kriz zamanlarında kaynak sağlamak için kullanılmakta, olağan zamanlarda kullanılması istenmemektedir (Paya, 2013, s.457). Bu bağlamda reeskont politikaları uygulamaları, Merkez Bankalarının ekonomide para arzını azaltmayı hedeflediklerinde reeskont oranını yükseltme, para arzını arttırmayı hedeflediklerinde ise reeskont oranını düşürme şeklinde yapılmaktadır.

1.3.2.2.2. Gelirler Politikası

Bazı hedeflere ulaşmak için devletlerin uygulamaya koyduğu bir diğer politikada gelirler politikasıdır. Gelirler politikası, Batı Avrupa ülkelerinde 2. Dünya Savaşından sonra değişen koşulların etkisiyle ortaya çıkmıştır. 1929 Yılında yaşanan Büyük Dünya Buhranı sonrasında klasik iktisat teorisinin istihdam sorununa çözüm bulamaması, keynesyen teorisinin etkinliğini arttırmıştır. 1970'li yıllarda ise ülkelerde enflasyon ve işsizlik sorununun beraber görülmesi yeni istikrar arayışı içerisine girilmesiyle sonuçlanmış ve gelirler politikasının önem kazanmasına neden olmuştur (Uçkan, 1999, s.16-17).

Gelirler politikası, para politikalarının dolaylı etkilerini kullanmadan, bunun yerine hükümetlerin fiyat ve ücret politikalarına doğrudan etkide bulunan bir politika türü olarak tanımlanmaktadır. Bu politikalar ile yapılan müdahaleler, fiyat ve ücretlerin dondurulması veya işveren ve işçilerin bazı konularda ikna yoluna gidilmesi şeklinde olmaktadır. Bu politika, doğrudan kontrol yöntemleri ve dolaylı kontrol yöntemleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Doğrudan kontrol yöntemleri; fiyat ve ücretlerin dondurulması ve fiyat ve ücret kılavuzluğu şeklinde uygulanırken, dolaylı kontrol yöntemleri; endeksleme politikaları ve vergilendirmeye dayalı gelirler politikası şeklinde uygulanmaktadır (Ataman, 2014, s.60).

Fiyat ve ücretlerin dondurulması yöntemi etkin, -fakat çok kısıtlayıcı bir yöntemdir. Bu yöntem, birçok olumsuz eleştiri yapılmaktadır. Bu eleştirilere göre, fiyat ve ücretlere getirilen kısıtlamalar kaynak dağılımını olumsuz etkilemektedir. Piyasaların tam rekabet koşullarında tam olarak işlediğini ve bu şekilde optimum kaynak dağılımının sağlandığını savunanlar bu uygulamaya karşı çıkarken, piyasaların etkin işlemediğini savunanlar ise bu uygulamayı desteklemektedir. Bu müdahalelere yapılan eleştirilerden dolayı fiyat ve ücretlerin dondurulması yerine belirli ölçütlere bağlanması yönünde politikalar önerilmiştir (Pınar, 2014, s. 32). Aslında ücret ve fiyat

seviyesine yapılan müdahalelerin temel amacı; gerçek milli hasıladan ücret ve fiyatların daha fazla artmasını önlemektir. Ayrıca yapılan bu müdahalelerin sonucunda herhangi bir kıtlık ve işsizlik sorununun oluşmaması önemlidir. Bu yönüyle; gelirler politikasının, maliye politikasının enflasyon ve işsizlik arasındaki ters yönlü ilişkiyi düzeltme ve eksikliklerini gidermeyi sağlamakta kullanılan bir politika olduğu iddia edilmektedir. Sonuç itibarıyla gelirler politikası maliye politikasına bir alternatif olarak değil, tamamlayıcısı olarak görülmektedir (Ataman, 2014, s.59).

1.3.2.2.3. Maliye Politikası

Maliye politikası, hükümetlerin iktisat politikasının amaçlarına ulaşmak için kullandığı en önemli araçlardan bir tanesidir. 1930'lı yıllara kadar dünyada geçerli olan klasik iktisadi akımın düşünceleri içerisinde mali konulara önem vermesi, fakat dönemin ekonomik, mali, teknik koşulları sadece iktisat politikasını kullanmayı gerektirmesinden dolayı, bu dönemde maliye politikası bağımsız bir bilim dalı olamamıştır (Özbilen, 1999, s.17). Ayrıca 1929 yılında Büyük Buhran (bunalım) olarak adlandırılan ve dünyayı etkileyen ekonomik krizin önlenmesinde klasik iktisadi görüşün yetersiz kalması bu görüşün tartışılmasına ve bu yaklaşımla bu krizin önlenmesinin mümkün olamayacağı yönünde bir kanaat oluşturmuştur (Bilgili, 2014, s.119). Çünkü bu kriz sonucunda milyonlarca insan işsiz kalmış ve ülkelerin GSMH'ların da düşmeler görülmüştür. Örneğin; 1929 ve 1933 yılları arasında Birleşmiş Devletlerin GSMH'sı %30 oranında küçülmüş ve işsizlik oranları ise %3 den % 25'e yükselmiştir. Bu ekonomik bunalım sırasında, yatırımlar da olumsuz yönde etkilenmiştir. Ayrıca bu krizin ardından dünyada ekonomik gerileme başlamıştır (Dornbush and Fischer, 1998, s.441-442). -Bu nedenle bu dönemde yaşanan bu gelişmeler ışığında maliye politikasının temelleri atılmaya başlanmış ve yeni bir bilim dalı olarak kabul görmüştür (Özbilen, 1999, s.17).

Ekonomi politikasının bir dalı olan maliye politikası değişik şekillerde tanımlanabilir. Maliye politikası, bir ekonomide temel makro hedeflere ulaşmak amacıyla kamu harcamaları ve kamu gelirleri gibi kamu sektörünün mali değişkenlerinin miktar ve bileşiminde yapılan düzenlemeler (Ataç, 1999, s.30) olarak ifade edilmektedir. Başka bir tanıma göre; maliye politikası, belirlenen ekonomik amaçlara ulaşmak için kamu maliyesinin araçlarının kullanılması olarak tanımlanmaktadır (Pınar, 2014, s.32).

Maliye politikasının belirlenen hedeflere ulaşmak için bazı amaç ve araçları bulunmaktadır. Bu amaçlar; ekonomik istikrarı sağlamak, ekonomik büyümeyi ve iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek, servet ve gelirin adaletli dağılmasını sağlamaktır. Fakat ekonomilerde kabul edilerek uygulanacak maliye politikasının amaçları ve bu amaçlar ile ekonomi arasındaki uygunluk ekonominin gelişmişlik seviyesine, politika yürütenlerin değer yargılarına ve siyasal tercihlere göre değişiklik gösterebilmektedir (Türk, 2010, s.17-18-19). Maliye politikası amaçları ve ekonomi arasında uygunluğun yanı sıra maliye politikasının ulaşmak istediği amaçlar da birbirlerinden tamamen bağımsız değildir. Bu amaçların her biri iç içe girerek, karışmış durumdadır. Örneğin; bir ekonomide ekonomik istikrarın sağlanması amacı hem ekonomide tam istihdamın sağlanması hem de fiyat istikrarının sağlanmasını ifade etmektedir. Fakat burada dikkat çekilmek istenen nokta; her zaman bu amaçların uyum içinde olmayışlarıdır. Ekonomide bir amaca ulaşmak bazı zamanlarda diğer amaca ulaşmayı önlemektedir. Burada açıklanmak istenen; birbirleriyle çatışan amaçların beraber gerçekleştirilmeye çalışılmasından doğacak dengeyi bozabilecek etkilerin yok edilmesi gerekliliğidir (Ataç, 1999, s.30-31).

20. yüzyılda dünyada yaşanan gelişmeler, devletin yüklendiği görev ve sorumluluklarda büyük bir artışa sebep olmuştur. Bu görev ve sorumlulukların artması, devletlerin iktisat politikalarında; iktisadi dalgalanmaların giderilmesi, iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanması, kaynakların etkin kullanımı, dış ticaret dengesinin ve gelir dağılımında adaletin sağlanması gibi hedeflerin yer almaya başlamasıyla sonuçlanmıştır. Devletlerin bu görev ve sorumluluklarını yerine getirirken kullandığı iktisat politikası araçlarının yanı sıra para ve maliye politikaları da daha etkin bir role sahip olmuş ve daha fazla önem kazanmıştır.

Politikaların amaçlarına ulaşması için en uygun aracın seçilmesi ve bunlarda bulunan bağımsız değişkenin etkilenmesi sonucunda amacına ulaşması ilk olarak Hollandalı iktisatçı J. Timbergen tarafından incelenmiştir. Timbergen'e göre, reel ulusal geliri maximum seviyeye çıkarmak para ve maliye politikasının temel amacıdır. Fakat bu amaçlara ulaşılmaya çalışırken istenmeyen sonuçlarda oluşabilmektedir. Bu istenmeyen sonuçlar; fiyatlar genel düzeyinin artması, dış ticaret açığının büyümesi veya gelir dağılımında adaletsizliğin görülmesi olabilmektedir. Siyasal iktidarın hedeflediği amaçlara ulaşmak için beklenmeyen sonuçlara ne derecede

katlanabileceğini göstermek için bir toplumsal refah fonksiyonu belirlemesi, bu fonksiyonunu açıklaması ve amaç ve sonuçlara verdikleri değerleri belirlemesi gerekmektedir (Özbilen, 1999, s.51).

Maliye politikası otomatik dengeleyicilerin kendiliğinden devreye girmesi ve isteğe bağlı olan politikaların uygulanması şeklinde iki türlü uygulanmaktadır. Gelir vergileri ve işsizlik sigortası gibi ödemeler ekonomilerde otomatik dengeleyici olan mekanizmaların başında yer almaktadır. Örneğin; ekonomide durgunluk ve işsizlik başlayınca bu mekanizmalar ekonomik canlılığın azalmasını önleyici etkilerde bulunmaktadır. Gelirler hızla düşerken vergi tarifelerinin düşmeye başlaması sonucunda vergi öncesinde geliri düşen kişilerin kullanabilir gelirinin de düşmeye başlaması ile ekonominin resesyona girmesinin önlenmesi mümkün olmaktadır. İşsizlik sigortası da aynı görevi görmektedir. Ekonominin depresyona girmesi ile işsiz kalan insanların harcama yapamamaları ekonominin depresyondan resesyona geçmesine neden olabilmektedir. Bu arada işsizlik sigortasının devreye girmesi kişilerin gelir elde etmelerine ve harcama yapmasına devam etmelerine imkân sağlaması durgunluğu önleyebilmektedir (Eğilmez ve Kumcu, 2004, s.350).

İsteğe bağlı mali politikalar ise; kamu harcamalarında değişiklik ve vergi oranlarında değişiklik yapılması yoluyla gerçekleştirilmektedir. Örneğin; bir ekonomide resesyon ve fiyatlar genel seviyesinde gerileme mevcut ise, ekonomiyi canlandırıcı maliye politikaları izlenerek, toplam talebin arttırılması amaçlanmaktadır. Bu amaçlara ulaşmak için, hükümetler vergi oranlarını azaltma veya kamu harcamalarını arttırma yoluna giderek ekonomiyi canlandırmayı hedeflemektedir. Ekonomide oluşan bu durumun aksine, ekonomide fiyatlar genel seviyesi yükselmiş yani enflasyonist açık oluşmuş ise, kamu harcamaları azaltılarak, toplam talebin kısılmasını sağlayan politikalar uygulanmaktadır (Dinler, 2006, s.503).

1.3.3.2.3.1. Maliye Politikası Araçları

Bir ekonomide belirli hedeflere ulaşmak amacıyla uygulanan maliye politikası çeşitli araçlara sahiptir. Maliye politikası araçları kamu harcamaları, vergiler ve borçlanma olarak üç grupta sınıflandırılmaktadır. Fakat Maliye politikası genellikle devlet bütçesi aracılığıyla amaçlarına ulaşmayı gerçekleştirdiği için, kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin miktar ve birleşimlerinin yanı sıra harcama ve

gelirlerdeki değişimlerle ilgili olmasından dolayı bütçe açığı ve fazlası maliye politikasının önemli araçları arasında yer almaktadır (Ataç, 1999, s.39).

1.3.3.2.3.1.1. Kamu Harcamaları

Kamu harcamaları, ülke içerisinde kamusal faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için yapılan harcamalar olarak tanımlanır (Pınar, 2014, s.34). Başka bir tanıma göre ise; devletin ulusal ve yerel bütçe harcamaları olarak ifade edilmektedir. Yani siyasal bir kurumun kamu hizmetlerini gerçekleştirmek amacıyla vergi toplaması ve diğer kaynaklardan elde ettiği gelirler için bütçe belgesi düzenleyerek ve ödenek ayırarak yaptığı harcamalarının tümünü kapsamaktadır. Fakat devletin yaptığı tüm harcamalar bütçe harcaması olmamaktadır. Örneğin; devletin döner sermayeli bir kuruluşa ilk aşamada verdiği bütçe kamu harcamasıdır, fakat kuruluşun ürettiği ürünleri satıp bir ücret elde ederek yaptığı harcamalar kamu harcamaları olarak nitelendirilmemektedir (Bulutoğlu, 2008, s.195). Buradan anlaşıldığı üzere; devletin yaptığı bir harcamanın kamu harcaması olduğunu anlamak için ilk sermayesi olup olmadığına bakılması önemlidir.

Kamu harcamaları idari, fonksiyonel ve ekonomik olarak üç şekilde sınıflandırılmaktadır. Başbakanlık, Milli Eğitim Bakanlığı gibi harcamacı kurumların adıyla anılan idari sınıflandırmada harcamayı yapan kurum önem taşımaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma; harcamanın hangi amaçlarla yapıldığı yani eğitim, sağlık, adalet gibi hizmetlerin gerçekleştirmesi amacına göre yapılan yani söz konusu kurumların hangi amaçlarla harcamayı yaptığını esas alan sınıflandırma şeklindedir. Ekonomik sınıflandırma ise, harcamanın ekonomik açıdan ekonomi üzerindeki etkileri esas

alınmaktadır

(BUMKO,

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/612,abstanitim2007pdf.pdf?0>).

Kamu harcamaları ekonomik ayrıma göre cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak da üç grupta incelenmektedir.

Cari Harcamalar: Belirli bir dönem içinde mal ve hizmet talebi oluşturan özelliğe sahip olan harcama türleridir. Bu harcamalar ekonomi üzerinde genişletici etkide bulunmaktadır. Özellikle eğitim ve sağlık alanlarına yapılan harcamalar eğitilmiş ve sağlıklı bir işgücü oluşturarak yapacakları katkılar göz önünde bulundurulduğunda bu alanda değerlendirilmekte ve yatırım carileri olarak nitelendirilmektedir (Pınar, 2014, s.36).

Yatırım harcamaları: belirli bir dönemde belirlenen mal ve hizmetlere talep oluşturarak üretimi canlandırmaya yönelik harcamalar olarak ifade edilmektedir. Bu harcamaların üretimi canlandıracak nitelikte olması, cari harcamalardan farklı yönünü oluşturmaktadır. Fakat ekonomi üzerinde genişletici etkisi olması, cari harcamalara benzer yönünü teşkil etmektedir (Pınar, 2014, s.36).

Transfer Harcamaları: Ülkenin milli gelirinde doğrudan bir etki oluşturmayan, satın alma gücünün bireyler ve sosyal tabakalar arasında el değiştirmesiyle sonuçlanan ve genellikle karşılıksız yapılan yardımlar olarak tanımlanmaktadır. Bu harcamalar içinde devlet borç faizleri, sosyal yardımlar, özel yatırımları teşvik için verilen avans ve ikrazlar, iktisadi amaçlı yardımlar bulunmaktadır (Türk, 2010, s.36).

Devlet tarafından yapılan transfer harcamalarının ekonomik kesimler üzerinde farklı etkileri bulunmaktadır. Firmalara yapılan transfer harcamaları malların maliyeti üzerinde azaltan, karları arttıran, üretim faktörlerinin fiyatını düşüren etkilere sahiptir. Örneğin; ülkelerde bazı endüstri dallarının zararını karşılama yoluyla transfer harcamaları uyguladığı zaman ortaya çıkan etkiler, net karlardan alınan vergilerin yaptıkları etkiden farklı özellikler taşıyabilmektedir (Elçin, 2012, s.6). Ya da yaşlı ve engellilere yapılan transfer harcamaları, bu kesimin harcanabilir gelirini artırarak, tüketimlerinin artmasıyla sonuçlanmaktadır. Yani devletin transfer harcamalarına karar vererek uygulaması uyguladıkları kesim ve ekonomik açıdan önem taşımaktadır.

Kamu harcamaları, kullanılan ekonomik kaynaklara göre de iki türlü sınıflandırılmaktadır. Birinci türünde; Devlet belirli ücret karşılığında emek piyasasına girerek ve piyasada bireylerin çalışması ve dayanıklı malları kiralaması ve çeşitli girdileri alarak kullanması sonucunda bazı girdiler elde etmektedir. Bu girdileri kamu hizmetlerini finanse etmek amacıyla kullanmaktadır. İkincisinde ise; devlet yaptığı ödemeler karşısında hiçbir girdi elde etmemekte ve sadece satın alma gücü aktarmaktadır. Bu tür harcamalar ise üretim yapmayan transferler olarak adlandırılmaktadır. Örneğin emeklilere ödenen emekli maaşları, kişilere ve kurumlara yaptıkları yardımlar, borç ve anapara ödemeleri... (Bulutoğlu, 2008, s.197).

Sağlıklı bir ekonomide kamu kesiminin büyüklüğü çeşitli şekillerde tespit edilmektedir. Bunlar; kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı, reel kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı, kamunun nihai tüketimi ve kamu sermaye

oluşum harcamalarının GSYİH içindeki payı, toplam vergilerin GSYİH içindeki payına bakılarak belirlenmektedir. Maliye politikasının aracı olan vergilerin GSYİH içindeki payları incelendiğinde, devletin özel ekonomiden kamuya ne kadar kaynak aktardığı görülmektedir. Fakat bu ölçü; kamu harcamalarının bir bölümünün borçlanma yoluyla da finanse edilmesinden dolayı kamu sektörünün kullandığı kaynak miktarını tam olarak göstermemektedir. Bu nedenle kamu kesiminin büyüklüğünü tespit edebilmek amacıyla kullanılan en yaygın ölçü, kamu harcamalarının GSYİH içindeki payının incelenmesidir. Kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı, -reel harcamalar ve kamu harcamaları toplamını vermektedir (Kirmanoğlu, 2014, s.41).

1.3.3.2.3.1.2. Vergiler

Devletler hukuki, siyasi ve ekonomik yönden varlıklarını devam ettirebilmek amacıyla kamu harcamaları yapmak zorundadırlar. Ülke içerisinde yaşayan vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla mal ve hizmet üretmek için belirli bir kaynağın olması gerekmektedir. Bu bağlamda vergiler, kamu hizmetlerinin karşılanması için kamu gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturan önemli bir kaynak olarak görülmektedir. Vergi, ülke içinde yaşayan kişilere sunulmakta olan kamusal mal ve hizmetin karşılığı şeklinde tanımlanmaktadır (Bilici ve Bilici, 2014, s.7). Başka bir tanıma göre vergi, kamusal hizmetlerin gerektirdiği giderler ile kamu borçları gibi ortaya çıkan yükleri karşılamak amacıyla, egemenlik gücüne dayanarak, gerçek ve tüzel kişilerden alınan ve cebri niteliğe sahip para şeklinde olan ödemeler şeklinde ifade edilmektedir (Akdoğan, 2014, s.121). Bu tanımlara göre; devletlerin kamusal mal üretmek ve hizmetleri gerçekleştirmek amacıyla özel kesimden kamu kesimine gelir aktarımı yapması vergi olarak tanımlanmaktadır.

Verginin amacı üçe ayrılmaktadır. Bu amaçlar; devlet harcamaları için finansman kaynağı yaratmak, gelir dağılımını iyileştirici etkilerde bulunmak, ekonomik konjonktürü iyileştirmek şeklinde ifade edilmektedir. Birinci amacında; kamu hizmetlerinin bölünemez ve fiyatlandırılmaz olması nedeniyle vergiler bu hizmetlerin fiyatı olarak kabul edilebilir. Fakat özel mallarda olduğu gibi tek bir malın fiyatı olarak kabul edilmemekte, tüm kamusal hizmetlerin fiyatı olarak kabul edilmektedir. Bu şekliyle vergiler kamu harcamaları için önemli bir finansman kaynağını oluşturmaktadır. İkinci amacında; uygulanan vergi politikalarının bireyler üzerinde gelir dağılımında adaletin sağlanması etkisi bulunmaktadır. Üçüncü

amacında ise; ekonomik konjonktürün sağlanması yer almaktadır. Örnek olarak; daralma döneminde taleplerin düşük-arzın fazla olması nedeniyle, devletlerin ekonomiyi canlandırıcı önlemler alması söylenebilir. Bu durumda, vergileri düşürmek yoluyla harcanabilir geliri ve tüketimi arttırmak amaçlanmaktadır (Kirmanoğlu, 2014, s.267).

Kamu harcamaları finansmanında temel bileşen olan vergiler, ekonomik faaliyetlerle ilişkisine göre ise, dolaylı ve dolaysız vergi olarak da sınıflandırılmaktadır (Pinar, 2014, s.37-38). Dolaylı vergiler, malı alan tüketici tarafından malın fiyat içerisinde ödenen vergi türü olarak ifade edilmektedir (Öner, 2015, s.222). Bir başka ifade ile dolaylı vergi, konusu sürekli olmayan ve yükümlüsü önceden belli olmayan, devamlı matrahlara dayanmayan, mallar üzerinden alınarak bireylerin ödeme gücünü etkileyen vergi türü (Şen ve Sağbaş, 2015, s.19) şeklinde açıklanabilir. Dolaysız vergi ise kişisel gelir, servet vergileri ve kurumlar vergisi grubuna giren gelirler üzerinden alınan temel vergi türü olarak ifade edilebilir (Ataç, 1999, s.283). Yani gelir ve servet üzerinden alınan vergiler dolaysız vergiler, harcamalar üzerinden alınan vergiler dolaylı vergiler olarak adlandırılmaktadır.

Dolaylı vergiler, arz ve talep esnekliklerine bağlı olarak ve fiyat mekanizması aracılığıyla verginin mükellefleri tarafından tüketiciye aktarılma özelliğine sahiptir. Bu yansıma olgusu, özellikle düşük gelir grubunda yer alan tüketicilere aktarıldığından gelir dağılımını reel anlamda bozucu etkiler yapabilmektedir. Bu açıklama, vergi yapısının uygun şekilde belirlenmemesi durumunda gelir dağılımının düşük gelir dağılımı grupları aleyhine nasıl bozulduğunu göstermektedir (Öner, 2015, s.223). Dolaysız vergiler ise; vergilemede adalet ilkesinin en uygun aracı olarak görülmektedir. Verginin yapısında otomatik istikrarlılık özelliklerinin bulunması sebebiyle dolaysız vergiler, gelişmiş ülkeler için bile ekonomide istikrarın sağlanması için önemli bir araç olmaktadır. Bu nedenle, gelişmekte olan ülkelerin vergi analizleri incelendiğinde bile vergileme de artan oranlılık ve adalet ilkelerine önem verilirken, bu tür ülkelerde gelir ve servetin vergilendirilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır (Ataç, 1999, s.283). Ayrıca dolaysız vergi türünün en belirgin örneği olan kişisel gelir vergisi, artan oranlı bir vergi türü olduğundan gelir dağılımı üzerinde iyileştirici ve yüksek gelir gruplarına daha fazla yansıdıklarından dolayı tasarrufları daraltıcı etkilere sahip olan bir vergi türüdür (Pinar, 2014, s.39).

Mali, siyasi, ekonomik, sosyal nedenlerle uygulamaya konulan vergilerin uygulama şekli, yönetimi ve yasal olarak yapılmış olan düzenlemeleri, toplumun vergi karşısındaki ilgi ve tepkisini belirleyen faktörleri oluşturmaktadır (Akdoğan, 2014, s.122).

Bir ülkede uygulanan vergi politikası yoluyla (Bilici ve Bilici, 2014, s.203):

- Yatırım ve tasarruf alışkanlıklarının değişmesi,
- Çalışan bireyler arasında gelir dengesizliğinin önlenmesi,
- Çevre kirliliğinin önlenmesi,
- Cari açıkla mücadele etmek amacıyla ithal ikameci sanayi modeli uygulanması,
- Ülkede vergilerin yükseltilmesi yoluyla enflasyon ile mücadele edilmesi,
- Dolaylı vergilerin düşürülmesi yoluyla talebin arttırılması sağlanabilmektedir.

Bu bağlamda ülke içerisinde uygulanan vergi sistemlerinin, ülkede kaynakların etkin dağıtılması, ekonomik kalkınmayı desteklemesi ve bireyler arasında gelir dağılımı adaletinin sağlanması açısından bir takım önemli etkilere sahip olduğu anlaşılmaktadır.

1.3.3.2.3.1.3. Borçlanma

Borçlanma, vergiler ve kamu harcamalarının yanı sıra maliye politikasının önemli bir aracı olma özelliğine sahiptir. Bir ekonomide gelirlerin harcamaları karşılayamadığı durumlarda oluşan bütçe açığı, borçlanma ile finanse edilebilmektedir. Aslında ekonomide oluşan bu açık vergi oranlarının arttırılması ve ya yeni vergilerin konulması yoluyla da finanse edilebilir. Fakat ekonomi üzerinde vergiler yoluyla sağlanan gelirlerin bir sınırının olması ve bir takım olumsuz etkiler oluşturması bu açıkların borçlanma yoluyla finanse edilmesine neden olmaktadır. Bu özelliği itibariyle borçlanma gelirleri, devletlerin bütçe gelirleri arasında vergilerden sonra önemli bir yere sahip olmaktadır.

Borçlanma niteliği gereği vergiden daha farklı özelliğe sahip olan bir kamu geliri olma özelliğine sahiptir. Vergi yapısı gereği mükelleften direkt olarak, karşılıksız, cebren alınırken, borçlanma karşılıklı olması ve iki tarafın rızası olması özelliği itibariyle vergiden farklı özellikler taşımaktadır. Devletler, tasarruf sahiplerinden borçlanmaktadır. Tasarruf sahipleri ise, tahvil satın aldıklarında tüketim

harcamalarını kısma yoluyla tahvil almamakta biriktirdikleri servetleriyle tahvil alımı yapmaktadırlar. Bu özelliği ile gelir ve servet dağılımını değiştirmemekte, sadece servet dağılımını kullanma şeklini değiştirmektedir. Fakat bu durum, sadece gönüllü borçlanmalar için söz konusuysen, cebri borçlanmalar için aynı durum söz konusu olmamaktadır. Çünkü cebri borçlanmalar, şahısların gelirlerinden alınması özelliği itibariyle vergiye benzeyen etkiler meydana getirmektedir (Türk, 2010, s.342).

Borçlanmanın devlete sağladığı kaynaklar, ekonomi içinden veya yabancı ekonomilerden gelmesine göre iç borçlanma ve dış borçlanma şeklinde iki türlü ifade edilmektedir. İç borçlanma, devletin yurtiçi fon piyasasından yaptığı yurt içi kaynakların kullanılmasına izin veren borçlanma türüdür. Dış borçlanma ise yurt dışı kaynakları kullanma yetkisi veren borçlanma türüdür. Hazinenin açıklarını kapatma görevi üstlenen dış borçlanmanın, bu görevin yanı sıra dış ticaret açıklarını da geçici olarak kapatma işlevi de bulunmaktadır. Geçici olmasının nedeni dış kaynaklardan borçlanınca nasıl ekonomiye dış kaynak aktarımı yapılıyorsa, bu borçlanmanın anapara ve faiz ödemesi yapıldığında yurt içi kaynaklarında karşılıksız olarak dış ülkelere aktarılmasıdır (Bulutoğlu, 2008, s.422).

Hazine tarafından yapılan devlet iç borçlanma senetleri (DİBS), kısa vadeli borçlanma ve uzun vadeli borçlanma şeklinde uygulanmaktadır. Kısa vadeli borçlanma hazine bonosu, uzun vadeli borçlanma devlet tahvili satışıyla yapılmaktadır. Dış borçlar kalkınma kredisi, program kredisi, teknik yardım, proje kredisi ve borç erteleme kredisi ismiyle anılmaktadır.

Bu bağlamda kamu maliyesi açısından borçlanma ekonomide piyasalar üzerinde bir takım olumlu ve olumsuz etkilere sahip olduğundan önemlilik arz etmektedir. İç borçlanma yapılırken faizlerin yüksek olması, kamunun finansman sağlaması konusunda zorluklarla karşılaşmasına neden olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kalkınma finansmanında kullanılan iç borçların yeterli olmaması ve yeterli fon yaratamaması bu ülkelerin dış borç kaynaklarına başvurmalarına sebep olmaktadır. Bu ülkelerde yatırım ve tasarruf seviyesi yetersiz olduğundan gerekli kaynakları dış borçlar ile finanse etmeye çalışmaktadırlar. Çünkü kamu gelirlerinin önemli kalemını oluşturan vergilerle borçların ödenmesi ekonomi üzerinde olumsuz etkilere sahip olmaktadır.

Borçlanma ile istenilen amaca ulaşmak ve bu olumsuz etkilerinden kurtulabilmek için etkin bir borç yönetimi gerekmektedir. Borç yönetimi, ülkede belirlenen ekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla kamu sektörünün yapmış olduğu borçların miktarının bileşiminde değişiklikler yapılması şeklinde ifade edilmektedir (Ataç, 1999, s.140). Ayrıca bir ülkede etkin bir borç yönetiminden bahsetmek isteniyorsa; borç yönetiminin para ve maliye politikası ile uyumlu olması gerekmektedir. Bu politika sayesinde hangi kaynaklardan borç alınabileceği, öncelikle hangi borçların ödenmesi gerektiği veya bu borçların uzun sürede ödenmesi gibi hususlar ele alınmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde genellikle borçların ve faizlerinin ödenmesinde zorluklarla karşılaşmaktadır. Çünkü bu ülkelerin borçlarını ödemeleri için üretim artışı sağlayamadığı görülmektedir. Yani yeterli seviyede altyapı ve nitelikli işgücünün olmadığı gelişmekte olan bir ekonomide borcu ödeme kapasitesi yeterli seviyede bulunmamaktadır. Günümüzde gelişmekte olan ülkelerin dış borçlanma miktarı arttığı için söz konusu ülkelerin dış borç yükü de artmaktadır. Bu ülkelerin dış borçlanmanın olumsuz etkilerinden kurtulabilmesi için borçlanmadan elde ettiği gelirleri daha verimli ve üretken alanlara kullanması ve milli geliri arttırmaları gerekmektedir (Özbilen, 1999, s. 67)

1.4. İKTİSAT POLİTİKALARININ DEĞİŞİMİ ÜZERİNDE ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER

Ülkelerin ekonomileri içinde meydana gelen sorunlara karşı çözüm üretme ve politika geliştirme çabası içerisinde olan iktisat politikalarının uluslararası ve ulusal birçok faktörün etkisi altında kaldığı ve -ülkeler tarafından uygulama biçimi olarak etkilenecek değişime uğradığı görülmektedir. Bu faktörler aşağıdaki gibi açıklanabilir.

Siyasi konjonktürel değişim: Ekonomik kalkınma ve sanayileşme üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Siyasi istikrarsızlığın bulunduğu ülkelerde kalkınma ve sanayileşmenin yavaş olduğu ve ekonomik istikrar üzerinde olumsuz sonuçlar oluşturduğu görülmektedir. Bu nedenle siyasi istikrar, iktisat politikalarının yürütülmesinde bir güven ortamının oluşmasına zemin hazırlaması nedeniyle önemlidir.

İktisadi konjonktürel değişim: Ülke ekonomilerinde farklı dönemlerde yaşanan iktisadi konjonktürel değişimler sonucunda para ve maliye politikalarının

yeniden şekillendiği görülmektedir. Bu nedenle iktisadi konjonktürel değişim para ve maliye politikalarının yön değiştirmesi ve yeniden belirlenmesi hususunda önemli bir faktördür.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen değişimler: Bu değişimlerin iktisat politikaları üzerinde görülen en önemli etkisi politika uygulamalarına şeffaflık kazandırmasıdır. Bu teknolojilerde meydana gelen değişim, para ve maliye politikaları uygulamaları hakkında bilgiye ulaşma yönünde kolaylık sağlarken, politika karar birimlerinin uygulama sonuçlarını izlemelerine de imkân sağlamaktadır. Bu yönüyle bu değişimler ulusal ve küresel sermaye sahiplerinin ülkelerin para, maliye ve kur politikalarında verilen kararları yakından takip etmesi ve karar vermeleri açısından önemlidir (Erdoğan, 2004, s.46).

Küresel ve Ulusal ölçekli krizler: Politika karar birimleri meydana gelen krizlerin ülke ekonomisi üzerindeki olumsuz etkisini minimuma indirmek amacıyla uygulamada olan politikaları değiştirme yetkisine sahiptir. Bu nedenle küresel ve ulusal ölçekli krizler, iktisat politikalarının istikrarlı bir şekilde yürütülmesine engel teşkil olan bir unsur olduğundan önemli bir faktördür.

Küreselleşmenin hız kazanması: Küreselleşme sürecinin ülke ekonomileri üzerinde önemli etkileri olması ve beraberinde birçok ülke tarafından neoliberal politikalarının benimsenmesi ile ülke ekonomilerinin bu sürece uyumlu olarak iktisat ve maliye politikalarını yeniden şekillendirildiği görülmektedir. Bu bağlamda ülkeler küreselleşme sürecinin meydana getirdiği olumlu etkilerden faydalanmak ve ya olumsuz etkilerinden arınmak amacıyla iktisat ve maliye politikalarına yön vermiştir. Bu nedenle küreselleşme iktisat ve maliye politikaları belirlenmesi ve uygulanması bakımından önemli bir faktördür.

Seçim ekonomileri, İktidar partisinin seçim döneminde, yeniden seçilebilme olasılığını arttırabilmek için ekonomik ve politik avantajlar sağlamak üzere ekonomiyi para ve maliye politikaları araçları ile uyararak, kısa ve uzun dönemde makroekonomik değişkenler üzerinde etkiler yaratması olarak tanımlanmaktadır (Akalin ve Erkişi, 2007, s.90). Bu nedenle seçim dönemleri iktidar partilerinin yeniden seçilebilme düşüncesi ile iktisat politikalarının yeniden belirlenmesi ve bu politikalara yön verdiği görülmektedir.

Devlet anlayışında meydana gelen değişim: Dünyada oluşan iktisadi akımların ve ülkelerde meydana gelen ekonomik konjonktürlerin etkisi ile devlet anlayışında değişimler yaşandığı görülmüştür. Örneğin; 1980 yılı itibariyle küreselleşme sürecinin hız kazanması ve bu sürecin beraberinde getirdiği neoliberal politikaların birçok ülke tarafından benimsenmesi ile devletin rol ve sorumluluklarında önemli değişimler yaşandığı görülmüştür. Bu sürece uyumlu olarak birçok ülkede devletin rol ve sorumlulukları düzenleyici ve denetleyici olarak belirlenmiş ve devletin ürettiği mal ve hizmetlerin niteliğinin değiştiği de görülmüştür.

Bu faktörlerin ülkede uygulanan iktisat politikalarının bazen hedeflerine ulaşması yönünde önemli bir engel, bazen de olumsuz sonuç meydana getiren politikaların değiştirilmesi yönünde önemli katkılar sağladığı kabul edilmelidir. Bu yönüyle ülke ekonomilerinin ekonomik konjonktürleri üzerinde birçok faktörün etkili olduğu ve iktisat politikalarının bu faktörlerin etkisi ile şekillendiği unutulmamalıdır.

1.5. İKTİSAT POLİTİKASI MALİ DİSİPLİN İLİŞKİSİ

Mali disiplin geniş perspektiften değerlendirildiğinde; bütçeleme sürecini, kamusal alanda etkinlik ve verimliliği, borçların sürdürülebilirliğini, makroekonomik hedeflere ulaşmayı içeren geniş bir kapsama sahip olduğu görülmektedir. İktisat politikalarını ise belirlenen amaçlara ulaşmak için kullanılan uygulamalar bütünü olarak değerlendirmek mümkündür. Bu yönüyle uygulanan para ve maliye politikaları ülkelerde mali disiplin hedefine ulaşmada önemli esas göstergelerden birisini oluşturmuştur. Aslında mali disiplin etkin bir para ve etkin maliye politikasının temel koşulu olarak kabul edilebilir.

Dünyada yaşanan süreçler, etkili olan iktisadi akımlar, bu akımların ve ekonomik konjonktürlerin beraberinde getirdiği küresel ve ulusal ölçekli krizler, küreselleşme süreci ve bu sürecin etkisiyle dünyada görülen ekonomik, sosyal ve kültürel değişimler gibi birçok unsurun etkisiyle ülkelerde mali disiplinin sağlanması gerekliliği kaçınılmaz olmuştur. Bu süreçte kamu mali yönetim yapısının ve para politikaları uygulamalarının mali disiplin sağlanması hedefi ile uyumlu olarak belirlenmesi gerekliliği ön plana çıkmıştır. Ülkelerde geçmişten günümüze kadar olan süreçte var olan ve geçerliliği kabul edilen akımlar da bile mali disiplin kavramı kullanılsa bile mali disiplinin sağlanması hedefiyle uyumlu kavramlar olduğu

görülmektedir. Bu kavramlar dünyada yaşanan olguların etkisiyle değişiklik gösterse de her zaman varlığını korumaya devam etmiştir. Bu akımlar için önemli bir araç olan Bütçeleme anlayışı günümüz dünyasında kamu mali yönetim yapısının güçlendirilmesi amacıyla mali saydamlık, hesap verilebilirlik, performansa dayalı yönetim süreçleri, çok yıllık bütçeleme ve çok yıllık bütçelemenin beraberinde getirdiği faaliyet raporları gibi bir çok yeni uygulamaların birbirine entegre edildiği ve bu uygulamaların nedeni olarak ise kamusal mal ve hizmet üretiminde etkinlik ve verimliliğin esas alındığı bir anlayışa dönüşmüştür. Devlet anlayışında yaşanan değişim ise maliye politikalarında yaşanan değişimin bir yansıması olarak meydana gelmiştir.

Bu bağlamda mali disiplinin sağlanması için sağlam bir kamu maliyesinin oluşturulması ve bu hedefin gerçekleştirilmesinde önemli katkılar sağlayan uygulamaların beraber değerlendirilmesi ile mümkün olacağını kabul etmek gerekmektedir. Sonuç itibarıyla iktisat politikalarını ekonomilerin makroekonomik hedeflerine ulaşmak için önemli bir araç, mali disiplin olgusu ise ulaşılan amaç olarak değerlendirilmelidir.

1.6. DÜNYADA KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN İKTİSAT POLİTİKALARI ÜZERİNDE MEYDANA GETİRDİĞİ DEĞİŞİM

Günümüzde neredeyse tüm dünya ülkeleri üzerinde yaygınlaşan, her alanda etkisi görülen ve tartışılan kavram küreselleşme olmuştur. Özellikle İngiltere'deki sanayi devrimi sonrası ilk dalgası ve 1980 sonrası dönemde ise ikinci dalgası ortaya çıkan küreselleşme kavramı dünya ekonomisinin yeniden şekillenmesinde önemli bir unsur oluşturmıştır.

Küreselleşme, üretim, dağıtım mal ve hizmet kullanılmasının dünya ekonomisiyle bütünleşmesi olarak tanımlanmaktadır (Otsubo, 1996, s.1). Küreselleşme süreci ise ulusal sınırların önemini kaybetmesi sonucu işgücü, sermaye, mal ve hizmet dolaşımının yanı sıra sermaye hareketlerinin, bilgi ve teknoloji dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması olarak ifade edilmektedir (İntriligator, 2004, s.486). Bu anlamda küreselleşme süreci, ticari olarak büyük pazar, sosyo kültürel anlamda ise evrensel normlardan yerelleşmeye doğru ilerleyen standartlaşmayı ifade etmektedir. Bu süreç Dünya ülkelerinde bilgisayar ve

telekomünikasyon alanında yaşanan değişimler, ticari sınırların kalkması, personel tercihleri, tüketim kalıplarında meydana gelen değişimler, kamu hizmetlerinin daha yaygın hale gelerek yoğunlaşması, uluslararası rekabet ve finans piyasalarının küreselleşmesi sonucunda kuralların esnemesi gibi gelişmeler ile sonuçlanmıştır. Bu gelişmelerin meydana gelme derecesi ve ekonomiler üzerindeki sonuçları ülke şartlarına göre değişiklikler göstermiştir (Ener ve Demircan, 2006, s.212).

Dünyada küreselleşme sürecinin hız kazandığı 1980’li yıllarda neoliberal politikaların uygulanmaya başlandığı görülmüştür. Ayrıca küreselleşmenin etkisiyle sosyal, ekonomik, teknolojik ve kültürel alanda yaşanan değişimler devletin rol ve görevlerinin de değişime uğramasına neden olmuştur. Bu süreçte devletin denetleyici ve düzenleyici rolü ön plana çıkmış ve yenedünya düzeni bu çerçevede oluşmuştur. Ayrıca devletlerin ürettikleri mal ve hizmetler nitelik ve nicelik itibariyle değişim göstermiş ve bu nedenle aslında daha küçük bir devlet anlayışı öngören bu düzende devletin ürettiği mal ve hizmetlerin nitelik ve nicelik itibariyle değişmesi sonucunda kamu harcamalarının arttığı görülmüştür. Küreselleşme ile oluşan yenedünya düzeninde birçok ülke tarafından ithal ikameci sanayileşme modelinin terk edildiği ve ihracata yönelik sanayileşme modelini benimsendiği görülmüştür. Neoliberal politikaların ağırlık kazandığı bu dönemde dünya ülkelerinin birçoğunda serbest piyasa ekonomisinin benimsendiği ve devletlerin dış ticaret ve sermaye hareketlerinin serbest bırakılması için her türlü engeli kaldırma görevi üstlendiği görülmüştür. Bu bağlamda birçok ülkede sermaye hareketlerinin serbestleşmesi sağlanmıştır. Aslında ülkelerin dünya pazarlarına ulaşma isteği ve dış ticarete önemli adımlar atarak dış ticaretlerini geliştirme isteği gibi birçok faktörün etkisinde yeniden şekillenen iktisat ve maliye politikaları üzerinde küreselleşme sürecinin yanı sıra OECD, IMF, Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların büyük oranda etkileri olduğu unutulmamalıdır. Bu kuruluşların faaliyetleri ile ülkelerde kamu mali yönetim anlayışında önemli reformların hazırlandığı ve uygulandığı görülmüştür.

Küreselleşme sürecinin en önemli etkilerinden biri olan sermayenin küreselleşmesi ile ülkelerde para ve maliye politikalarının sermaye giriş çıkışlarına göre şekillendiği görülmüştür. Fakat ülkelerin para ve maliye politikalarında yaşanan bu değişimler her zaman olumlu sonuçlar doğurmamıştır. Ülkelerin para politikalarında; sermayelerin çıkışı nedeniyle yatırımları arttırmak için faizleri

değiştirememesi yani faizlerin üzerinde devletin etkisinin azalması, para ikamesinin istikrarsızlığının artması, finansal piyasaların küreselleşmesi sonucunda sermaye piyasalarında istikrarsızlıklar olması gibi olumsuz etkiler görülürken, maliye politikalarında ise sermaye çıkışını engellemek için vergi arttırma gücünün zayıflaması ve buna bağlı olarak vergi indirimine giden devletlerin gereken geliri toplayamaması nedeniyle borçlanmaya gitmesi sonucunda gelir dağılımı politikalarının zayıflaması gibi olumsuz etkilerinin görülmesiyle sonuçlanmıştır (Tüylüoğlu, 2004, s.266-267). Küreselleşme ile devletin rol ve sorumluluklarında oluşan değişim devletin faaliyet alanları ile kesişen güç alanlarının oluşmasıyla sonuçlanmış ve devletin kontrol alanı haricinde uluslararası ve çok uluslu şirket ve kuruluşların politik ve ekonomik yapı üzerinde etkisi başlamıştır. Bu durum kur ve faiz oranlarının devlet kontrolü haricinde değişmesine, kıyı bankacılığı sayesinde sermayenin ülke dışına çıkarılmasına, özelleştirme ile stratejik konumda olan endüstrilerin devletin kontrolü dışına çıkmasına yol açmıştır (Bozkurt, 1998, s.55).

Gelişmekte olan ülkelerde küreselleşme süreci ekonomik yapının dışsal şoklara karşı daha duyarlı olmaları ile sonuçlanmış ve bu durumun kriz risklerini arttırdığı görülmüştür. Örneğin; Brezilya, Meksika, Arjantin, Şili, Venezuela, Uruguay, Türkiye gibi 1980'li yıllar itibariyle serbestleştirme politikalarını uygulayan ülkelerin, uyguladıkları bu politikalar sonucunda borç krizi, yüksek enflasyon, işsizlik, yetersiz büyüme ve yolsuzluk sorunları nedeniyle ekonomik ve mali istikrarsızlık yaşayan ülkeler haline geldikleri görülmüştür. Ayrıca bu ülkelerde oluşan ekonomik krizler, ülkeler arasındaki entegrasyon sürecini olumsuz etkilemiştir. Bu ülkelerde yaşanan krizler ülkeler arasındaki entegrasyon sürecini olumsuz etkilediği için gelişmiş ülkeler ve uluslararası kuruluşların bu ülkelerin kamu maliyelerinde reform yapma gerekliliği yeni politikaları haline gelmiştir. Bunlardan birincisi; ekonomik istikrara ulaşmak için mali disiplinin sağlanmasına yönelik uzun süreli bir düzenlemenin yapılması, diğeri ise kamu mali yapıları üzerinde olumsuz etkiye sahip olan kamu açıklarının kapatılması için hükümetlerin faaliyet alanları üzerinde sınırlandırıcı etkiye sahip olan mali kuralların konulması ve uygulanması olarak ifade edilebilir (Bakkal ve Susam, 2011, s. 31-34).

Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren krizlerin artması ile dünya ekonomisinde istikrarın bozulması yeni reformların yapılması gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu süreçte gelişmekte olan ülkelerde uygulanan istikrar programlarının kapsamının genişletildiği görülmüştür. Bu bağlamda finans piyasalarında yeni düzenlemeler yapılması, iyi bir yönetim, kalkınma politikaları hazırlanması, yoksullukla mücadele, yasal reformların artırılması, sosyal güvenlik sistemine yönelik yeni yapısal düzenlemelerin hazırlanarak, uygulanması gibi yeni reformlar kabul edilmiştir (Rodrik, 2001, s. 14). Bu reformlar iktisat politikası amaç ve araçlarının bu yönde düzenlenmesini sağlayarak, uygulanan politikaların içeriğini etkilemiştir. Kalkınma anlayışında yerel kalkınma ilkesi benimsenmiş ve uygulanan iktisat politikalarında bu bağlamda yerel teşvik mekanizmalarına ağırlık verilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesi bağlamında transfer ödemeleri ile birlikte özel emeklilik sistemlerinin önemi artmıştır. Küreselleşme sürecinde yapılan bu ve benzeri düzenlemelerin iktisat politikaları üzerinde meydana gelen olumlu değişimler olduğunu söylemek mümkündür.

Bu bağlamda iktisat politikaları uygulamalarında devletin iktisadi alanda fonksiyonlarının sınırlandırıldığı görülürken, maliye politikalarında ise mali disiplin, hesap verilebilirlik, mali saydamlık gibi ilkelerin esas alınarak bütçe, borçlanma, kamu harcaması vergi ve bütçe politikalarının kamu finansman dengesini bozmayacak şekilde yeniden yapılandırılması anlayışı kabul görmüştür (Ener ve Siverekli, 2007, s.205). Ayrıca artan kamu açıklarını kapatmak için birçok ülkede çeşitli mali kuralların ülkeler tarafından benimsendiği görülmüştür. Sonuç itibariyle bir çok ülke bu sürece uyum sağlamak amacıyla iktisat politikalarını yeniden tasarlayarak ve kamu açıklarının kapatılması amacıyla mali kurallar koyarak mali disiplinlerini tesis etmeye çalışmışlardır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE UYGULANAN İKTİSAT POLİTİKALARININ DÖNEMSEL GELİŞİMİ

2.1. TÜRKİYE’DE UYGULANAN İKTİSAT POLİTİKALARI

Türkiye ekonomisinde Cumhuriyetin kurulduğu dönemden bu döneme kadar uygulanan iktisat politikaları yapısal nitelikler bakımından farklılıklar göstermektedir. Çalışmada Tablo 5’de -görüldüğü gibi 1980 sonrası dönem 24 Ocak kararlarının alınması ve dışa açılım ile ihracata dayalı sanayileşme anlayışının hâkim olduğu 1980-1990 dönemi iktisat politikaları, sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği ve 5 Nisan 1994 kararlarının alındığı 1990-2000 dönemi iktisat politikaları ve son dönem olarak kurallara dayalı istikrar programlarının uygulanmaya başladığı ve enflasyon hedeflemesi rejimi uygulamasına geçildiği 2000’li yıllardan günümüze kadar dönemde ortaya çıkan iktisat politikaları başlığı altında incelenmiştir.

Tablo 5: Türkiye Ekonomisinin Dönemsel Sınıflandırılması (1980-2019)

Dönemler/ Hâkim Olan Anlayış	Kapsadığı Yıllar	Temel Özellikler
24 Ocak Kararlarının Alınması ve Dışa Açılım ile İhracata Dayalı Sanayileşme Anlayışı	1980- 1990	24 Ocak kararlarının alınması, İhracata dayalı sanayileşme ile dünya ülkelerine entegre olma anlayışı ve özelleştirme uygulamalarının hâkim olması,
Sermaye Hareketlerinin Serbestleştirilmesi ve 5 Nisan 1994 Kararları	1990-2000	5 Nisan 1994 Kararlarının alındığı ve 32 Sayılı Kararname ile sermaye hareketlerinin serbestleşmesi,
Kurallara Dayalı İstikrar Programları ve Enflasyon Hedeflemesi Rejimi Uygulamasına Geçiş	2000- 2019	IMF tarafından desteklenen Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulanması, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yürürlüğe girmesi, Açık enflasyon hedeflemesi rejimine geçilmesi.

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Ayrıca çalışmada bu dönemler; büyüme, işgücü piyasası verileri, ödemeler dengesi göstergeleri ve para politikası ve enflasyon verileri olarak dört alt başlık altında incelenmiştir.

2.1.1. 1980-1990 Dönemi İktisat Politikaları

1930 yılında tüm ülkelerde etkisini gösteren Büyük Buhran nedeniyle Ülke ekonomilerinin devlet müdahaleleri olmadan kendiliğinden dengeye gelemeyeceğini ve hükümetin gelir ve harcamalarıyla büyüme ve kalkınmayı sağlayacağı görüşü hâkim olmuştur. Fakat 1970’li yıllarda enflasyon ve işsizlik olgusunun beraber yaşanması, hükümetlerin ekonomi üzerinde maliye politikalarıyla değil para politikalarıyla etkin olabileceği görüşünü hâkim kılmıştır (Kepenek ve Yentürk, 2010, s.183). Bu bağlamda Dünyada 1970’li yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde neoliberal politikaların etkinlik kazanması, ekonomi politikalarında yapısal dönüşümün başladığı bir sürecin başlangıcı olmuştur. Bu süreçte serbest piyasa ekonomisinin ağırlık kazandığı bir dünya şekillenmeye başlamıştır.

Dünyada yaşanan bu gelişmeler ve Türkiye’de 1980 öncesi dönemde yaşanan olumsuz gelişmeler çerçevesinde 24 Ocak 1980 kararları alınmış ve hayata geçirilmiştir. İlk başlarda geçici kararlılık dizisi ya da istikrar politikası olarak isimlendirilen bu politika düzenlemeleri, giderek kalıcı bir nitelik kazanarak ve yeni öğelerle zenginleşerek uzun dönemli bir ekonomi politikasına dönüşmüştür (Kepenek ve Yentürk, 2010, s.183).

24 Ocak 1980 tarihinde alınan kararların temel amacı kısa vadede ödemeler dengesini iyileştirme ve enflasyonu düşürme yoluyla istikrar sağlamak, uzun vadede ise piyasalara daha fazla ağırlık vererek ihracata yönelik bir ekonomi oluşturmaktır (Pamuk, 2014, s.265).

Bu kararların temel ilkeleri aşağıdaki gibidir (Parasız ve Eroğlu, 2017, s.228):

- Ekonomi yönetiminde kararlarda bütünlük, tutarlılık ve uyumun sağlanması bakımından makro düzeyde kararlar alınması,
- İmalat sanayisinde ve ihracatta özel sektörün kapasitesinden maximum düzeyde yararlanılması,
- Öncelikle para ve kredi politikaları özenle yürütülerek enflasyonun kontrolünün sağlanması,
- İhracatın artırılması için esnek döviz kuru politikalarının uygulanması,
- Tasarrufların artırılarak reel bir faiz politikası izlenmesi,
- İç ve dış finansman açığının kapatılarak, yatırımların istihdamı arttıran yönde hızlandırılması için özel yabancı sermayenin teşvik edilmesidir.

Bu dönemde ekonomi politikalarının temel özelliği, piyasa işleyişine göre kendiliğinden oluşan fiyatların ekonomiye ilişkin kararların alınmasında önemli unsur olmasıdır. Bu politika gereği, fiyatlar arz ve talebe göre belirlenmektedir. Hükümetlerin temel görevi para sunumu, kamu harcamaları ve talebi arzdan çok olmamasını sağlayacak düzeyde tutulması olarak belirlenmiştir. Ayrıca hükümetlerin piyasaya yaptığı müdahaleler uygun görülmemekte ekonomi gelişiminin özel girişim ve fiyatlar doğrultusunda belirlenmesi uygun görülmektedir (Kepenek ve Yentürk, 2010, s.183). Bu bağlamda 1980 yılı Devlete düzenleyici ve denetleyici bir rol verilerek, devletin etkinliği ve rolünde önemli değişimler yaşandığı bir sürecin başlangıcı niteliğindedir. Bu kararlar çerçevesinde ithal ikameci sanayileşme politikası terkedilerek, ihracata dönük sanayileşme politikası benimsenmiştir. İhracata dönük sanayileşme politikası, gelişebilecek ve rekabet edebilecek potansiyele sahip endüstri dallarının özendirilmesi ve desteklenmesini esas almaktadır. Bu modelde mal, faktör ve döviz piyasalarında hükümet müdahalelerinin kaldırılıp, serbest piyasa ekonomisi koşullarının oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca koruyuculuk yerine dış rekabeti temel aldığı için üretici davranışı ve üretimin yapısında önemli değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir (Seyidoğlu, 2003, s.595-596).

Ülkemizde, bu kararlar çerçevesinde ekonomik büyümeyi arttırmak amacıyla ihracata (dışa) dönük sanayileşme modelinin benimsenmesi, serbest piyasa ekonomisi ve devletin ekonomi üzerindeki rolünün azaltılmasına yönelik uygulamalar çerçevesinde yasal ve kurumsal birçok düzenlemelerin yapılması yeni bir dönemin başladığının göstergesi niteliğindedir. Bu dönemde alınan kararları Şekil 1’de görüldüğü gibi finansal küreselleşmenin sağlanması için alınan karar ve reformlar, kamu kesiminin rolünü ve sınırlarını belirlemek için alınan kararlar, döviz piyasası politikalarını belirlemek için alınan reform ve uygulamalar, yabancı sermaye ile ilgili politikalar ve alınan kararlar olarak incelemek mümkündür.

Şekil 1: 24 Ocak 1980 Kararlarının Ana Hatları

Sanayileşme Modelinin Değiştirilmesi	İthal ikameci sanayileşme politikası terkedilerek ihracata dönük sanayileşme politikası benimsenmesi,
Kamu Kesiminin Rolü ve Sınırlarının Belirlenmesi	Kamu kesiminin rolü küçülerek, devlete düzenleyici ve denetleyici bir rol verilmesi, Özelleştirme uygulamalarına ağırlık verilmesi,
Döviz Piyasası Politikalarının Belirlenmesi	Döviz piyasalarında sabit kur rejimi politikasından vazgeçilerek, serbest kur politikalarına geçişin sağlanması,
Finansal Küreselleşmenin Sağlanması	İthalat üzerindeki sınırlamaların kaldırılması, 1983 yılında 28, 30 ve 32 sayılı Kararla sermaye hareketlerinin serbestleşmesi,
Yabancı Sermaye ile İlgili Politikaların Belirlenmesi	Yabancı sermaye girişini desteklemek amacıyla yabancı sermaye girişini yapan yatırımcıların yatırım yapma kural ve kaidelerin belirlenmesi.

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Türkiye’de 24 Ocak 1980 yılında alınan kararlarda finansal küreselleşmenin sağlanması gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Finansal küreselleşmenin sağlanmasının iki temeli bulunmaktadır. Bunlar; sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve para piyasalarının liberalizasyonunu sağlamaktır. Sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, ülkeye sermayenin giriş ve çıkışlarda engellerin kaldırılarak tasarruf yapılmasına ve tasarrufların etkin dağılmasına engel olan finansal baskı yaratan politikaların ve yabancı yatırımcılara yönelik sınırlamaların kaldırılmasını gerektirmektedir (Sever ve Demir, 2014, s.25-26). Sınırlamaların kaldırılması, uluslararası piyasaların gelişmesini ve araçların çeşitlenmesini sağlamaktadır. Ulusal piyasalara oranla uluslararası piyasalarda işlem hacmi ve ürün çeşitliliği daha fazladır. Gerçekleşen işlemler genellikle büyük şirketler, hükümetler ve bağlı kuruluşlar arasında olması nedeniyle işlemler daha büyük çaplı olmakta ve ölçek ekonomisine imkân sağlayarak işlem maliyetlerinin daha düşük gerçekleşmesini sağlamaktadır. Fakat bunun yanı sıra oluşabilecek risklerin çeşidi ve boyutu da artmaktadır (Tuncay, 2016, s.318). Para piyasalarının liberalleşmesi ise kurumsal düzeyde bankacılık sistemi üzerindeki denetim ve kısıtlamaların kaldırılması, bankaların birbirleriyle rekabetinin geliştirilmesi, faiz oranları ve hizmet fiyatlandırılmalarının serbestleştirilmesi, finansal piyasalarda bilgi akışına dayalı şeffaflık koşullarının sağlanarak deregülasyon uygulamaları şeklinde ifade edilebilir (Sever ve Demir, 2014, s.25-26).

Türkiye’de finansal küreselleşmenin sağlanması için 24 Ocak 1980 yılında Türkiye’nin finans sektörünü etkileyen birçok düzenleme yapılmıştır. Bu kararlar çerçevesinde, 1983 yılından itibaren 28 ve 30 sayılı kararla sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi hareketi başlamış ve bu süreç 1989 yılında 32 sayılı kararla tamamlanmıştır. 1980 öncesi dönemde sabit döviz kuru sistemi kullanılmakta ve bu sisteme göre kurlar piyasa tarafından değil idari kararlar ile belirlenmekteydi. Bu durum çoğu zaman Türk Lirasının aşırı değerlenmesine neden olmakta ve dış ticaret açıklarını arttırıcı etkiler oluşturmaktaydı. 24 Ocak Kararları çerçevesinde, döviz kurunu etkileyen en önemli düzenleme, esnek kur politikalarına geçişin sağlanması olmuştur. Bu politikaya göre; döviz kurları piyasa koşullarına göre belirlenmektedir.

01.05.1981 tarihinde günlük kur uygulamalarına geçilmiştir. Kur ayarlama yetkisi de Maliye Bakanlığından alınarak, Merkez Bankasına devredilmiştir. Merkez Bankasına günlük döviz kuru belirleme yetkisinin yanı sıra bankalara belirlenecek olan kurun %6’sı civarında daha düşük ve ya yüksek döviz kuru belirleme yetkisi verilmiştir. Bankaların döviz pozisyon limitleri kaldırılarak, bankalara ve özel finans kuruluşlarına ihtiyaçları doğrultusunda belirlenmiş likidite oranı ve döviz riski oranı şartıyla döviz işlemleri yapma yetkisi verilmiştir. Yurtdışına yapılan seyahatler üzerinde yapılan sınırlamalar da kaldırılmıştır (Pınar, 2014, s.322).

1989 yılında 32 sayılı kararla sermaye hareketlerinin tam serbestleşmesi sağlanmıştır. 32 Sayılı kararda madde 15’e göre menkul kıymetler ve diğer sermaye piyasası araçlarının ülkeye girişi ve çıkışı serbest bırakılmıştır. Türkiye’de yerleşik tüzel kişilerce ihraç veya halka arz olunacak sermaye piyasası araçlarının yurt dışında satışı serbest bırakılmıştır. Fakat Sermaye Piyasası Kurulu’na kaydettirilmesi koşulu bulunmaktadır. Dışarıda yerleşik kişilerin, Türkiye’de menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçlarını ihraç etmeleri ve bunların halka arz ve satışı serbest bırakılmıştır. Bankalar ve özel finans kuruluşları aracılığıyla yabancı sermayenin satışından elde edilen kar ve gelirlerin yurtdışına çıkarılmasına izin verilmiştir. Gayrimenkul gelirlerine konulan blokajlar kaldırılarak, elde edilen gelirlerin transfer edilmesine izin verilmiştir¹. Bu Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye sermaye hareketleri serbestleşmesi bakımından en serbest ülkeler arasına girmiştir. Bu KHK ile ithalat

¹ 32 Sayılı Kararda Madde 15’e bakılarak daha ayrıntılı bilgiye ulaşılabilir. T.C. Hazine Ve Maliye Bakanlığı, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, <https://www.darphane.gov.tr/upload/files/mevzuat/kambiyo/TL91.32.5merkezbankasigenelge.pdf>.

fonları düşürülmüş, IMF TL'nin konvertibilitesini kabul etmiş, ödemeler dengesinde sermaye hesabı kalemi serbestleştirilmiş, mali piyasalar liberalize edilerek yurtiçinde TL ile dövizin tam ikamesi sağlanmıştır (Eroğlu, 2011, s. 59).

Bu kararlar çerçevesinde, yabancı sermaye girişini desteklemek için Yabancı Sermaye Dairesi kurulmuştur. Yabancı sermaye uygulamalarında yetki değişikliğini gidermek ve yapılacak işlemleri en aza indirmek amacıyla Maliye, Ticaret, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatına verilmiş yetki ve görevler Yabancı Sermaye Dairesine aktarılmıştır. Yabancı sermaye yatırımında bulunan kişilerin ülkenin ekonomik kalkınmasına katkıda bulunarak, Türk özel sektörüne katkıda bulunabilecek alanlarda çalışması, yani tekel ve özel imtiyaz içermemesi gerekmektedir. Ayrıca yabancı sermaye yatırımı yapılması için belirli kural ve kaideler belirlenmiştir (Parasız ve Eroğlu, 2017, s.236). 1980'lerin ortalarında doğrudan yabancı yatırımları ülkeye çekmedeki rolünü kaybetmesi üzerine bu kurul yerine Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Daha sonra burası da Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı'na bağlanarak görevlerine devam etmiştir.

8/909 sayılı kararla mevduat ve kredi faizleri serbest bırakılmıştır. Bu karar ile artan rekabet ve reel faiz aracıyla yurtiçi tasarrufların artırılması ve sektöre mali bir derinlik kazandırmak amaçlanmıştır. 1981 yılından sonra mevduatlara reel faiz verilmeye başlanmıştır. Bankalar ile mudiler arasında belirlenecek faiz oranlarına Türkiye Bankalar Birliğinin kararıyla herhangi bir kısıtlama yapılmaması kararlaştırılmıştır. Bankalar, hamiline yazılı mevduat sertifikası çıkarabileceklerdir. Fakat vadeli mevduatlara uygulanan hükümlerin bankalara izin verilen mevduat sertifikalarında uygulanması bankaların karşılıksız büyümeleriyle sonuçlanmıştır. Bu sebeple 1982 yılında sınırlı mevduat kredisi sistemine geçilerek, mevduatların belirlenen oranın sigorta kapsamına alınmasına ve bir bölümünün Tasarruf Mevduat Kurumuna geçirilmesi sağlanmıştır (Eroğlu, 2011, s.58-59). 30.07.1981 tarihinde 2499 Sayılı Kanun ile tasarrufların menkul kıymetlere yatırılması, halkın ekonomik kalkınmaya etkin olarak katılımını ve tasarruf sahiplerinin haklarını korumak amacıyla Sermaye Piyasası Kanunu uygulamaya girmiştir.

Bu dönemde Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. 4. BYKP

planı devletçilik anlayışına hâkim bir ortamda hazırlansa da 1979 yılında seçimler sonucunda gelen hükümet 24 Ocak 1980’de köklü bir ekonomi politikası değişikliğine giderek serbest piyasa ekonomisini kabul etmiştir. 5. BYKP planında diğer planlardan farklı olarak şekli düzenlemelere gidilmiş ve önceki planlarda daha ayrıntılı olarak ele alınan ekonominin ve sektörün hedeflediği sayısal hedefler, bu hedeflere ulaşmak için alınacak tedbirler ve reformlar, politikalar ve uygulanacak ekonomi rejimlerinin özetlenmesi şeklinde daha öz bir plan niteliği taşıdığı görülmüştür (Hiç, 1988, s.126).

Ayrıca Türkiye’de 29.02.1984 tarihinde 2983 sayılı Kanun ile özelleştirme ile ilgili yasal düzenleme yapılmıştır. Bu tarihten sonra çeşitli dönemlerde belirli kanun ve kanun hükmünde kararnameler çıkarılarak özelleştirmeye yasal bir altyapı oluşturulmuştur. Her uygulamadan önce geniş bir araştırma ve inceleme gerekliliğinden dolayı bu uygulama için bir dizi hazırlık çalışmaları yapılmıştır. Bu araştırmalardan en önemlisi 1985 yılında Morgan Guarantee Trust Company of Newyork’a hazırlatılan özelleştirme ana planıdır.

Morgan Guarantee Trust Company of Newyork’a hazırlatılan özelleştirme ana planına göre; KİT’ler birinci, ikinci ve üçüncü derecede öncelikli olarak üç gruba ayrılmıştır. Birinci derecede öncelikli KİT’ler sosyal ve ekonomik olarak ciddi bir sorunla karşılaşmadan özel kesime aktarılacak KİT’leri kapsamaktadır. Örneğin; tamamı satılabilir durumunda olan Turizm Bankası Turistik İşletmesi (TURBAN), Türk Hava Yolları (THY), Uçak Servisi Anonim Şirketi (USAŞ), NETAŞ VE Telekom Endikasyon (TELETAS) gibi, ya da çoğunluğu satılabilecek durumda olan Yem Sanayi (YEMSAN), Çimento ve Toprak Sanayii Anonim Şirketi (ÇİTOSAN) ya da büyük kısmı satılabilecek olan Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM), Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO), ETİBANK gibi kuruluşları kapsamaktadır. İkinci derecede öncelikli KİT’ler satılabilir fakat satışı zor ve uzun zaman alabilecek KİT’leri kapsamaktadır. Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK), Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT), Türkiye Elektrik Kurumu (TEK), Et Balık Kurumu (EBK), Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ), Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK), TGS, Orman Ürünleri Sanayi Anonim şirketi (ORÜS), Çay İşletmeleri Kurumu (ÇAYKUR), TÜRK ŞEKER, Türkiye Selüloz Ve Kâğıt Fabrikaları (SEKA), PETKİM, Türkiye Gübre Sanayi Anonim şirketi (TÜĞSAŞ), Türkiye Demir Çelik İşletmeleri (TDÇİ), Ağır Sanayi ve Otomotiv Kurumu (ASOK) ve Türkiye Taşkömürü

Kurumu (TTK) bu grupta yer almaktadır. Üçüncü derecede öncelikli KİT'ler ise Devlet Malzeme Ofisi (DMO), Türkiye Denizcilik İşletmeleri (TDİ), Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları (TCDD), Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMI), Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO), Türkiye Ziraî Donatım Kurumu (TZDK) ve TUSAŞ gibi kuruluşları kapsayan yatırımcılar açısından cazip olmasa da yapılabilecek düzenlemelerle uzun dönemde özel kesime devredilebilecek KİT'leri kapsamaktadır (Önder, 1994, s. 32). Türkiye'de Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi 1985 yılında Sümerbank'ın Iğdır Pamuk Dokuma tesislerinin satılması ile özelleştirme uygulaması başlamıştır. Bu satışın devamında zaman içerisinde birçok fabrika ve tesisin özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'de özelleştirme ile ilgili hazırlanan ilk yasal düzenleme, 29.02.1984 tarihinde 2983 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu kanun ile özelleştirme yöntemleri tanımlanmış, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve Kamu Ortaklığı Fonu kurulmuştur. Daha sonra ise özelleştirme ile ilgili ikinci yasal düzenleme olan 08.06.1984 tarihinde 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hazırlanarak, uygulamaya konulmuştur. Fakat 1986 yılında özelleştirmenin karar alma ve uygulama aşamalarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin ardından belirli dönemlerde yeni düzenlemeler yapılmış ve 1994 tarih ve 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Karar Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" yayımlanarak, yürürlüğe girmiştir (Türk, 2014, s.44-45).

Dünyada, özelleştirme işlemi ilk defa 1979 yılında Margaret Thatcher önderliğinde bulunan muhafazakâr partinin seçim bildirgesinde yer almış ve bu parti döneminde ilk özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir. ABD ise 1980 yılında yapılan başkanlık seçimlerini Ronald Reagan'ın kazanmasıyla özelleştirme uygulamaları yaygınlık kazanmaya ve tüm dünya da uygulanmaya başlanmıştır.

Aslında İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişmekte olan ülkelerde Keynesci politikaların benimsenerek, ithal ikameci sanayileşme politika anlayışına sahip olduğu görülmektedir. Fakat gelişmiş ülkelerde ve dünya ekonomisinde piyasa taraftarı politikalar ağırlık kazanmaya başlayınca gelişmekte olan ülkeler içinde bu piyasa taraftarı politikalar gündeme gelmeye başlamıştır. Bu süreçte Dünya Bankası ve IMF önemli roller üstlenmişlerdir (Pamuk, 2014, s.264). Özellikle 1980 yılından sonra

serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve küreselleşme olgusu çerçevesinde dünyanın bütünleşmesini sağlamak amacıyla özelleştirme uygulamaları önem kazanmıştır. Özelleştirme uygulamalarının temel amacı, serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek olsa da ulaşılması hedeflenen başka amaçları da bulunmaktadır. Bunlar (Türk, 2014, s.22):

- KİT'lerin genel bütçe üzerindeki finansman yükünü azaltmak,
- Sermaye mülkiyetinin tabana yayılmasını sağlamak,
- Sermaye piyasalarını geliştirmek,
- Yabancı sermayeyi teşvik etmek,
- Yatırımların özel kaynak sermayesiyle yapılmasını sağlamak,
- Bütçeye gelir sağlamaktır.

Yapılan bu özelleştirmelerin temel amacı; piyasalarda rekabetin sağlanması ve kaynak dağılımı ve kullanımında etkinliğin sağlanması olsa da özelleştirilen kurumlardan elde edilen gelirlerin devlet tarafından kullanım alanlarının belirlenmesi önem arz eden bir konu olarak tartışmaya her zaman açık olmuştur.

2.1.1.1. 1980-1990 Döneminde Büyüme

Ülkemiz açısından bu dönem, 24 Ocak 1980 kararlarının alınması itibariyle para ve maliye politikalarında önemli değişimlerin yaşanarak, bu kararların ilk etkilerinin görüldüğü bir dönem olması itibariyle büyük bir önem taşımaktadır. Türkiye ekonomisi bu kararların alındığı tarihten itibaren önemli şekilde değişime uğramış ve önemli reform ve kararların alınarak, uygulanmaya başlandığı bir sürecin başlangıcı olmuştur. Tablo 6 ve Şekil 2'de 1980-1990 arası dönemi için cari fiyat ve reel GSYİH oranları ve Şekil 3'de sektörlerin büyüme hızları (%) verilmiştir.

Tablo 6: Türkiye’de 1980-1990 Döneminde Cari ve Reel GSYİH

Yıllar	GSYİH* (Bin TL)	GSYİH** (% Değişme)	GSYİH RY*** (% Değişme)
1980	10.877	83,5	-2,4
1981	14.444	51,1	4,9
1982	14.444	32,8	3,6
1983	19.143	32,5	5,0
1984	29.570	58,2	6,7
1985	47.177	59,5	4,2
1986	68.663	45,5	7,0
1987	100.445	46,3	9,5
1988	173.709	72,9	2,1
1989	305.579	75,9	0,3
1990	528.369	72,9	9,3

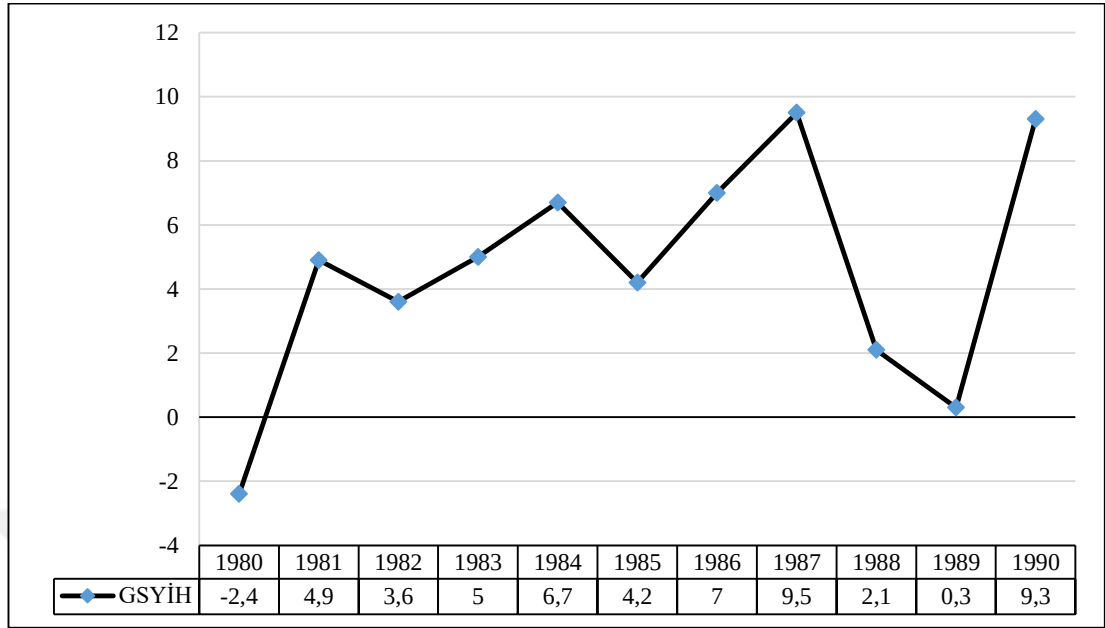
Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Veriler yıllık olarak alınmıştır.

*GSYİH’de değişkenler cari fiyatlar baz alınarak kullanılmıştır. ** Cari fiyatlarla % değişmeyi ifade etmektedir. ***Değişkenler, GSYİH RY’de deflatörü (1998=100) aracılığıyla reel hale getirilmiştir. Reel fiyatlarla % değişmeyi ifade etmektedir.

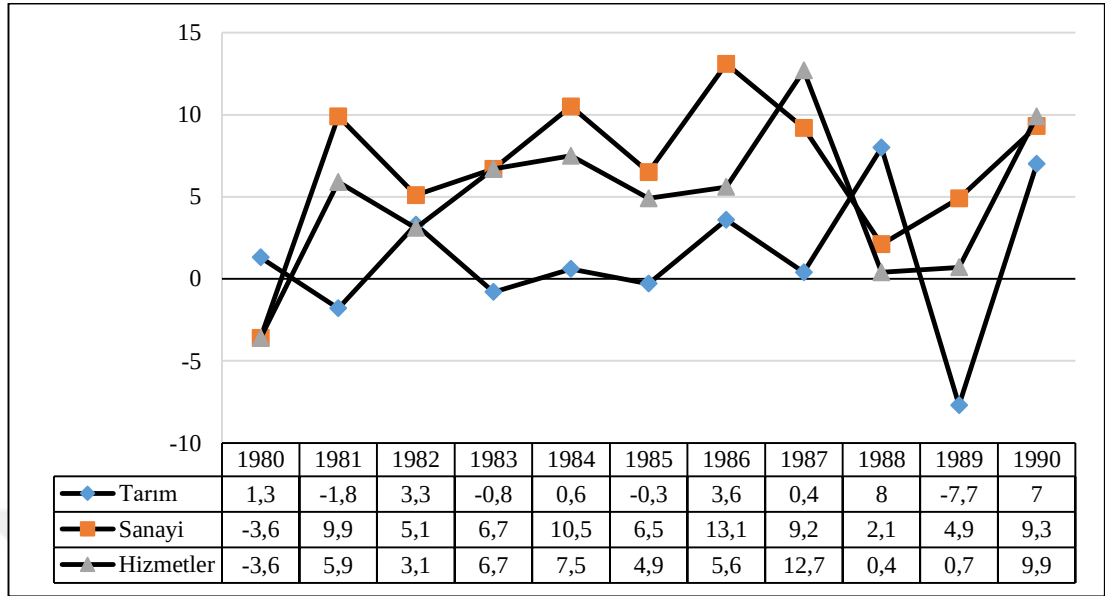
1980 yılında % 2,4 negatif büyüme gösteren reel GSYİH, 24 Ocakta alınan kararların etkisiyle 1981 yılında % 4,9 pozitif büyümüştür. Ayrıca 1986 yılında iç talebin artması, uluslararası piyasada petrol fiyatlarının düşmesi ekonominin hedeflenen büyüme hızından daha fazla büyümesine yol açmıştır. Bu büyüme eğilimi, 1987 yılında da devam etmiştir. Fakat 1987 yılına kadar GSYİH görülen büyüme, bu yılı izleyen yıllarda düşüş eğilimine girmiştir. Kamu kesimi tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyat ayarlamalarındaki gecikmeler, kamu kesiminin borçlanma gereğinin önemli şekilde artmasına neden olmuştur. Bu nedenle 1987 yılından sonra kamu kesimi fiyat artışları özel kesimin fiyat artışlarının altında kalmasından dolayı büyüme hızı düşmeye başlamıştır (Öçal vd., 1997, s.310).

Şekil 2: Türkiye’de 1980-1990 Döneminde GSYİH Büyüme Hızı (%)



Sanayi ve hizmetler sektörüne göre daha düşük büyüme hızına sahip olan tarım kesiminin büyüme hızı incelendiğinde, 1981-1982 yılında Dünya ekonomilerinde yaşanan durgunluğun Türkiye ekonomisini de olumsuz şekilde etkilediği ve tarım sektörüne de olumsuz şekilde yansıdığı Şekil 3’de görülmektedir. 1983 yılında olumsuz hava koşullarının yaşanması tarım sektörü büyüme hızının %-0.8 olmasına yani negatif olarak büyümesine neden olmuştur. Ayrıca tarım sektörünün 1987 yılında % 0.4 olan büyüme hızı 1988 yılında % 8.0 olarak gerçekleşse de 1989 yılında yaşanan kuraklık sonucunda tarım ürünlerinin % -7.7 olmasına yani tekrardan negatif değer almasına neden olmuştur.

Şekil 3: Türkiye’de 1980-1990 Döneminde Sektörlerin Büyüme Hızları (%)



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

1987 yılının dikkat çeken en önemli özelliği; sanayi ve hizmetler sektöründe görülen yüksek büyüme hızının tarım kesiminde ki düşük büyüme hızıyla bir arada yaşanması olmuştur. Aslında sanayi sektörünün oluşturduğu katma değer GSYİH’den daha büyük olması durumunda ülkede kaynak sağlanma bakımından zorluklara neden olmaktadır. Fakat bu sektörün girdi sorunlarını karşılayabilmesi, iç ve dış talebinden artışı kaynaklanan talebin kapasite kullanım oranlarını arttırılarak kullanılması da büyüme hızının yükselmesinde önemli bir etken olmuştur (1987 Yıllık Rapor,1987, s.30). Tablo 6’da görüldüğü üzere 1987 yılında % 46.3 olan GSYİH büyüme hızı, 1988 yılında % 72.9’a yükselmiştir. Ayrıca 1984 yılından sonra sanayi sektörünün hizmetler sektörüne nazaran daha istikrarlı bir gelişme gösterdiği Şekil 3’de görülmektedir.

Türkiye ekonomisinde 1980-1990 yılları arasında tarım, sanayi, hizmetler sektörleri ve GSYİH büyük oranda büyümüştür. Bu on yıllık süreç içerisinde; Dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler ve 24 Ocak 1980 yılında alınan kararların bazı dönemler dışında GSYİH ve sektörlerle ilk etkilerinin olumlu olduğunu söylemek mümkündür.

2.1.1.2. 1980-1990 Döneminde İşgücü Piyasasının Gelişimi

Türkiye’de 1980’li yıllarda siyasal oluşumların etkisiyle nüfusun artması ve ekonominin belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmasına rağmen istihdam oranı istenilen seviyelere ulaşamamıştır. Bu yıllarda ekonominin işgücü talebi, üretim ve hizmetin ve ya ekonomik büyümenin bir fonksiyonu olarak değerlendirilmiştir. Burada önemli olan, ekonomik büyümenin sektör düzeyinde işgücü yoğun bir yapıya sahip olursa iş bulma esnekliğinin de yüksek olacağıdır. Yani emek yoğun ve hizmet sektörlerine daha çok yatırım yapılmasıyla, iş bulma esnekliğinin artacağı varsayımıdır (Kepenek ve Yentürk, 2010, s.369).

Ayrıca bir ülkede nüfusun hızlı bir şekilde artması eğitim, sağlık ve konut yatırımları gibi birçok konuyu beraberinde getirmektedir. Hızla artan bir nüfus sayesinde hızla kentleşmenin olması beraberinde birçok sorun yaratmasına rağmen emeğin bol ve kısmen ucuz olmasından dolayı emek yoğun sanayilerde rekabet ortamı sağlamakta, büyük ve genç nüfusun varlığı ise pazar potansiyeli geliştirdiğinden dolayı olumlu gelişmelerin yaşanmasıyla sonuçlanabilmektedir (TCMB).

Tablo 7’de 1980-1990 arası dönemde işgücü piyasası verilmiştir. Şekil 3’de 1987 yılında hizmetler sektörünün büyüme oranının iç ve dış piyasalarda yaşanan olumlu gelişmeler sayesinde %12.7 olduğu görülmektedir. Bu bağlamda hizmetler sektöründe bu gelişimin, istihdam oranının 1987 yılında %52.5 ve 1988 yılında %62.8 oranına ulaşmasında etkili olduğu söylenebilir. 1989 yılında Şekil 3’e göre hizmetler sektörünün büyüme oranı 0.7 olması da istihdam oranının Tablo 7’e göre % 48.3’e düşmesi bu durumu destekler niteliktedir.

Tablo 7: Türkiye’de 1980-1990 Döneminde İşgücü Piyasası Göstergeleri

Yıllar	15 Yaş ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus (Bin Kişi)	İşgücü (Bin Kişi)	İşgücüne Katılma Oranı (%)	İstihdam (Bin Kişi)	İstihdam Oranı (%)	İşsiz (Bin Kişi)	İşsizlik Oranı (%)
1980	25.612	15.609	60,9	14.267	32,3	1.342	8,6
1981	26.163	15.581	59,6	14.391	26,0	1.189	7,6
1982	26.948	15.726	58,4	14.543	23,6	1.183	7,5
1983	27.757	16.007	57,7	14.691	24,4	1.315	8,2
1984	28.589	16.235	56,8	14.919	26,0	1.316	8,1
1985	29.694	16.427	55,3	15.173	30,8	1.254	7,6
1986	30.359	16.874	55,6	15.455	44,7	1.419	8,4
1987	31.025	17.342	55,9	15.811	52,5	1.531	8,8
1988	31.706	17.530	55,3	16.053	62,8	1.477	8,4
1989	32.599	18.216	55,9	16.556	48,3	1.660	9,1
1990	33.821	18.417	54,5	16.845	42,1	1.573	8,5

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Verilerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Ayrıca 1987 yılında sigortalı işçilerin aldıkları ücretler de yeni düzenlemeler yapılması istihdam oranının %52.5 den, % 62.8’e yükselmesinde etkisi olduğu söylenebilir. Bu düzenlemelere ilaveten sigortalı olan işçilerin emeklilik maaşı primine tabi tutulan ücretlerin kaldırılmasının ve BAĞ-KUR sigortalılarının da basamak sayılarının arttırılarak yeni imkânlar sunulmasının bu artışta etkili olduğunu söylemek mümkün olmaktadır. 1985-1989 yılları arasında geçerli olan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı da istihdam politikalarına geniş bir şekilde yer vermektedir. Bu planın hedefleri arasında, istihdam politikalarının teknolojik ve sanayi politikalarına uyumlu şekilde gelişmesini sağlamak amacıyla, istihdam ve işgücü politikalarında işgücünün verimli çalıştırılması bulunmaktadır. Ayrıca kamu kurumlarında kadroların gereksiz kullanılmasını ve kentlerde açık işsizlik şeklinde oluşan istihdam sorununa çözüm bulmak için altyapı, imar, bayındırlık çalışmalarına öncelik verileceği de belirtilmiştir. Bunlara ilaveten bu planda, gençlerin işsizliğini önlemek için bazı tedbir ve kararların alınması önemli bir gelişmedir. Bu bağlamda Plan genç işgücünü çalıştıran işyerlerine vergi teşvikleri yapılması, gençlere eğitim imkânı sağlayarak bu gençleri çalıştıranlara vergi iadesi uygulanması, orta öğretimden itibaren gençleri meslek sahibi olmaya teşvik etme, genç işsizler için istihdamı arttırıcı projeler hazırlanması ve uygulanması gibi bir takım önerilerde bulunmuştur (Gül, Ekinci ve Konya, 2009, s.110).

Tablo 8 : 4. ve 5. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Sektörlere Göre İstihdamda Öngörülen Hedefler ve Gerçekleşmeler (Milyon Kişi)

Sektörler/Yıllar	1984	1989
Tarım		
Hedeflenen	9.4	9.4
Gerçekleşen	8.3	8.6
Sanayi		
Hedeflenen	2.0	2.4
Gerçekleşen	2.5	2.9
Diğer Hizmetler		
Hedeflenen	4.3	5.4
Gerçekleşen	5.6	6.7

Kaynak: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) Verilerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır s.129.

Tablo 8’de bu dönemde hazırlanan ve uygulanan BYKP’larına göre sanayi ve diğer hizmetlerde amaçlanan hedeflere ulaşıldığı görülmektedir. Sanayi sektöründe 1984 yılında 2 milyon kişi ve 1989 yılında 2.4 milyon kişinin istihdamı hedeflenmiş, bu sektörlerde istihdam edenlerin sırasıyla 2.5 ve 2.9 milyon kişi olarak gerçekleşmiştir. Yani sanayi sektöründe hedeflenenden daha büyük bir artış görülmüştür. Diğer hizmetler kısmını incelediğimizde; bu sektörlerde hedeflenen istihdam oranına ulaşıldığı ve hatta aşıldığı görülmektedir. Fakat durum tarım sektörü için aynı değildir. Tarım sektöründe istihdamın, 1984 yılı için 9.4 milyon kişi olması öngörülürken, 8.3 milyon kişi olarak gerçekleşmiştir. 1989 yılında da 9.4 milyon kişinin istihdamının sağlanması hedeflenirken, ancak 8.6 milyon kişi bu sektörde istihdam edilmiştir. Sanayi ve diğer hizmetler sektörlerinde görülen gelişmenin tarım kesiminde oluşmaması Şekil 3’de verilen 1980-1990 döneminde sektörlerin büyüme hızları verileriyle uyum sağlamaktadır. Şekil 3’de sanayi ve hizmetler sektörlerinde büyüme sağlanırken tarım sektöründe bu büyümenin sağlanmadığı görülmektedir.

2.1.1.3. 1980-1990 Döneminde Ödemeler Dengesi Göstergeleri

Ödemeler bilançosu, bir ülkede yerleşik kişilerin belirli dönemde yabancı yerleşik kişilerle yaptıkları ekonomik işlemleri gösteren genellikle yıllık olarak hazırlanan kayıt biçimidir. Ödemeler dengesinin, belirli bir dönemi kapsamı stok kavram değil de akım kavram olmasını ifade etmektedir. Örneğin; ödemeler dengesi ülkenin birikmiş olan dış borç ve varlıklarının miktarını değil de yıllık değişimleri

göstermektedir (Seyidoğlu, 2003, s.399). Ödemeler dengesi göstergeleri belirli hesap gruplarına ayrılarak yazılırlar. Bunlar; Cari İşlemler Hesabı, Sermaye Hesabı, Rezervler Hesabı ile Net Hata ve Noksan olarak dört ana başlık altında toplanmaktadır. Bu göstergelerden cari işlemler hesabı en önemli kısmıdır. Çünkü ülkenin ithal ve ihraç ettiği mallar bu bölüme yazılmaktadır. Hizmet gelir ve giderleri alacak ve borç toplamaları arasındaki fark Cari İşlemler Dengesi (Current Transactions Balance) olarak tanımlanmaktadır.

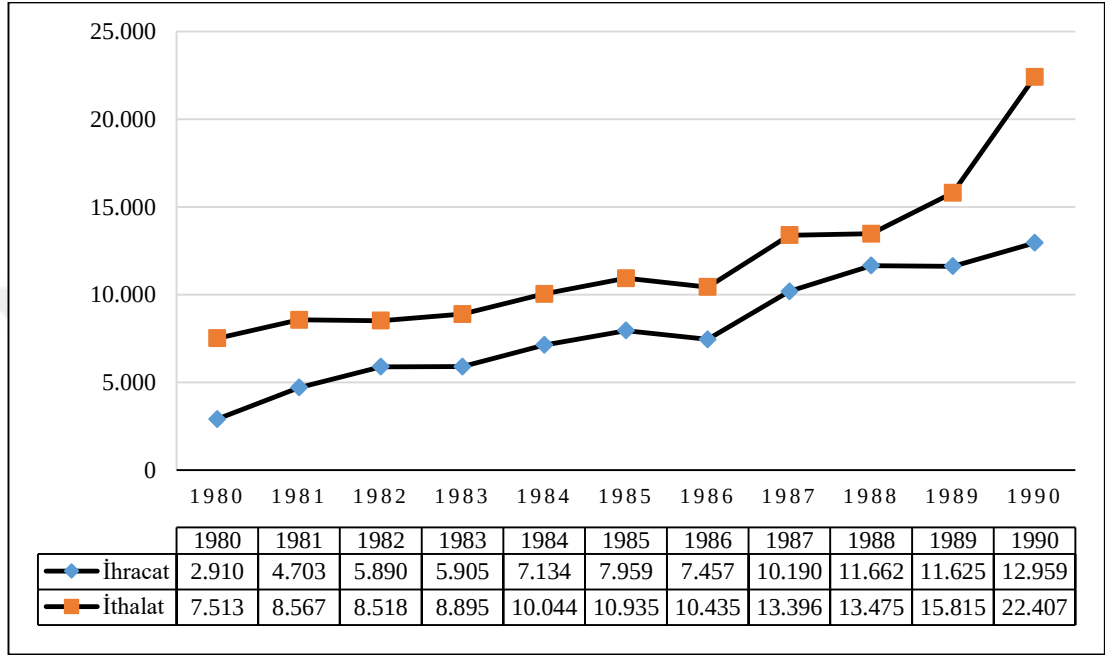
Uluslararası mal ve sermaye akımlarında ihracat > ithalat, net ihracat > 0, $Y > C + I + G$, tasarruf > yatırımlar, net sermaye çıkışı > 0 ise o ülkede ticaret fazlası bulunmaktadır. İhracatın ithalatı aştığı bu durumda ülke dış ticaret fazlası verecektir. Bunun tersi olan durum da ise İhracat < ithalat, net ihracat < 0, $Y < C + I + G$, tasarruf < yatırımlar, net sermaye çıkışı < 0 ülkenin dış ticaret açığı bulunmaktadır. Bu durumda ülke yabancılara sattığı mal ve hizmetten daha fazla mal ve hizmet alıyor demektir. İhracat = ithalat, net ihracat = 0, $Y = C + I + G$ toplamından büyükse, tasarruf = yatırımlar, net sermaye çıkışı = 0 olması durumunda ülkede dengeli ticaret yapıldığını herhangi bir açık ve ya fazlanın söz konusu olmadığı durumu ifade etmektedir (Mankiw, 2009, s.123).

Tablo 9’da 1980-1990 dönemine ait dış ticaret hacmi verileri verilmiştir. Tablo 9’dan anlaşılabileceği üzere, Türkiye’de cari işlemler açığı, 1980’li yıllardan itibaren sermaye akımlarının serbestleşmesiyle artmaya başlamıştır. 1980 yılında cari işlemler bilançosu açığı ilerleyen yıllarda azalma eğilimi gösterse de 1987 yılına kadar sürekli açık vermiştir. Bunun nedeni olarak da, ithalatın ihracattan daha yüksek olması görülebilir. Ayrıca Türkiye’de cari işlemler açığının nedenleri dış ticaret açığı, enerjide dışa bağımlılığın olması ve enerji fiyatlarında artışların olması, ülke içinde iç tasarrufun istenilen seviyelerde olmaması, dış borç stokunun yüksek olması, doğrudan yabancı yatırımların miktarı ve genişletici para ve maliye politikaları olarak ifade edilebilir. Şekil 4’de ithalat ve ihracat verileri grafiğinde ithalatın ihracattan her yıl daha yüksek olduğu görülmektedir. Fakat Tablo 9’da dikkat çeken nokta; 1988’de cari işlemler bilançosunun 1 milyar 596 milyon dolar fazla verdiğiidir.

Bu artışın nedeni olarak; 1988 yılında hükümetin kamu açıklarını kapamak için kamu harcamalarını azaltma eğiliminin, özel kesimin yatırım ve üretim kararlarını olumsuz etkilemesi görülebilir. İthalatın reel olarak düşüp, nominal olarak aynı

kalması da ödemeler dengesinde görünmeyen artışla da birleşince cari işlemler dengesi fazla vermeye başlamıştır. Yani talebi kısma yoluyla ortaya çıkan tasarruf fazlası cari işlemler dengesinin fazla vermesine neden olmuştur (Öçal vd., 1997, s.312). Bu durum 1989 ve 1990 yılı içinde devam etmiş cari işlemler dengesi fazla vermiştir.

Şekil 4: Türkiye’de 1980-1990 Döneminde İhracat ve İthalat Verileri (Milyon ABD \$)



Kaynak: T.C. Merkez Bankası (TCMB) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bir ülkenin ihracatın ithalatın ne kadarı ile karşılandığını gösteren oran, dış ticaret performansının belirlenmesi ve uluslararası piyasalarda karşılaştırılmasını sağlamak açısından önem taşımaktadır. Bu oranın 100’den büyük olması ülkenin dış ticaret fazlası vermesini, küçük olması ise dış ticaret açığı verdiğini göstermektedir.

Tablo 9 : Türkiye’de 1980-1990 Döneminde Dış Ticaret Hacmi

	İhracat	İthalat	Cari İşlemler Hesabı	Dış Ticaret Dengesi	Dış Ticaret Hacmi	İhracatın İthalatı Karşılama Oranı
Yıllar	Değişim (%)	Değişim (%)	Değer (Milyon ABD \$)	Değer (Milyon ABD\$)	Değer (Milyon ABD \$)	(%)
1980	28,7	56,0	-3.408	-4.603	10.423	36,8
1981	61,6	12,9	-1.936	-3.864	13.270	52,6
1982	22,2	-1,0	-952	-2.628	14.408	65,0
1983	-0,3	4,4	-1.923	-2.990	14.800	62,0
1984	24,5	16,5	-1.439	-2.910	17.178	66,3
1985	11,6	5,5	-1.013	-2.976	18.894	70,2
1986	-6,3	-2,1	-1.465	-3.018	17.892	67,1
1987	36,7	27,5	-806	-3.206	23.586	72,0
1988	14,4	1,3	1.596	-1.813	25.137	81,4
1989	-0,3	10,2	938	-4.190	27.440	73,6
1990	11,5	41,2	-2.625	-9.448	35.366	58,1

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

*Değişim ifadesi bir önceki yıla göre % değişimi ifade etmektedir.

Türkiye, 1980-1987 döneminde ihracatını geliştirmiştir. Bu gelişimi sağlayan iki önemli etken bulunmaktadır. Birinci etken; İran-Irak savaşından dolayı pazarını arttırmasıdır. İkinci etken ise, bu dönemde, reel kur değerinin düşürülerek ihracata sağlanan desteklerdir (Pamuk, 2014, s.269). Fakat 1986 yılında iç talepte artışların olması, ortalama olarak ihracat fiyatlarının düşmesi ve petrol fiyatlarında yaşanan düşmelerin Ortadoğu’da pazarlarını küçültmesi ihracatın % 6.3 oranında azalmasına neden olmuştur. Bu nedenlerden dolayı yeni teşviklerin yapılması gerekmiştir. 1986 yılının Aralık ayında bazı malların ihracatını desteklemek için Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu’ndan yapılan ihracata birim fiyatı üzerinden prim sistemi getirilmiş ve 1987 yılında bu sistemin kapsamı daha da genişletilmiştir. Ayrıca bu dönemde, ihracatta vergi iadesi koşulu bulunan malların listesi 8’den 4’e indirilerek, vergi iadesi oranlarında düzenlemeler yapılmıştır. Ek vergi iadesin de de 50 milyon doların üzerinde yapılan ihracatın ek vergi iadesi oranı %4’den %6’ya yükseltilmiştir. İhracat yapanlara Merkez Bankası kaynaklarını kullandırmaya imkân tanıyan reeskont kredisinin faiz oranı %38’den %35’e düşürülmüştür. Ayrıca ihracat yapanlara vergi iadelerinin % 30-40 oranında avans ödemesi uygulaması getirilmiştir (TCMB). Bu uygulamalar sonucunda, bir önceki yıla göre ihracat 1987 yılında % 36.7 oranında yükselmiştir.

1986 Yılında iç ve dış şokların etkisiyle sadece ihracat oranında değil, ithalat oranının da düşüşler görülmüştür. Bu dönemde bir önceki yıla göre ithalat %2.1 oranında azalmıştır. İthalattaki bu azalma yeni düzenlemelerin yapılması gerektiğini göstermektedir. Bu dönemde, ithali izne bağlı madde sayısı önemli ölçüde düşürülerek, miktar kısıtlamaları da önemli oranda kaldırılmıştır. Bazı mallar üzerine uygulanan gümrük vergisi oranları azaltılarak, fon ödenmesi koşuluyla ithal edilebilen malların sayıları da yükseltilmiştir. Yapılan bu düzenlemeler sonucunda, 1987 yılında bir önceki yıla göre ithalatın oranı %27.5 yükselmiştir.

Ayrıca 1988 yılında ekonomide yaşanan durgunluk ve alınan bazı önlemler bir önceki yıla göre ithalatın %26.2 oranında azalmasına neden olmuştur. Bu önlemler, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonuna yapılan kesintinin oranının %2'den %4'e yükseltilmesi ve ithalattan alınan damga resminin %4'den %6'ya yükseltilmesidir. Bu kararlar sonucunda, ithalat maliyetleri yükselmesiyle ithalat azalmaya başlamıştır. Bunun aksine ihracat, özellikle yıl sonundan önce ihracat teşviklerinden faydalanmak isteyen ihracatçıların talebiyle yükselmiştir (Öçal vd., 1997, s.312). Bu süreçte ithalatın azalma, ihracatın da artma eğilimine girmesi ihracatın ithalatı karşılama oranının 1988 yılında % 81.4 ile en yüksek değere ulaştığı görülmüştür.

2.1.1.4. 1980-1990 Döneminde Para Politikası ve Enflasyondaki Gelişmeler

24 Ocak 1980 kararları çerçevesinde para ve kredi politikasına ilişkin birçok karar alınmıştır. Bu kararlar (Öçal vd., 1997, s.308):

- Para arzı miktarını fiyatlar genel düzeyi ile orantılı tutmak ve bu amacın yürütülmesi için para kredi kurulu kurulması,
- Güdümlü faiz politikası terkedilerek faiz oranlarının serbest bırakılması,
- KİT'lerin ürünlerine uygulanmakta olan sübvansiyonların kaldırılması ve fiyatları ayarlamaya tabi tutularak kurumların kendileri tarafından ayarlamalarını sağlama,
- Sermaye Piyasası Kanunu çıkarılması, olarak özetlenebilir.

Alınan bu kararlar çerçevesinde, esnek kur politikasına geçişi sağlamak amacıyla devalüasyon uygulanmıştır. 1\$ 47.1 TL'den % 48.6 devalüe edilerek 1\$ 70

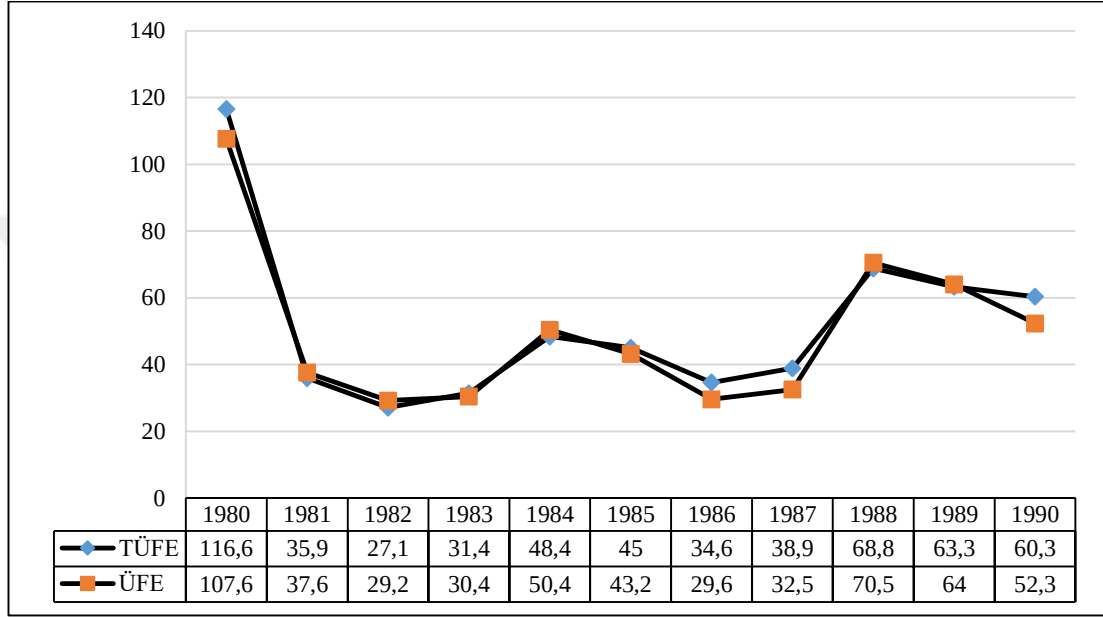
TL olarak değiştirilmiştir. Uygulanan bu devalüasyon, Türk lirasının ABD doları karşısında değer kaybetmesine neden olmuştur.

Ayrıca temel mal olarak kabul edilen elektrik, kömür, suni gübre ve temel hizmet olarak kabul edilen Devlet Demir Yolları ve Deniz Yolları haricinde kalan KİT mal ve hizmet fiyatları serbest bırakılmıştır (Parasız ve Eroğlu, 2017, s.246). Aslında mal ve hizmet fiyatlarının piyasa koşullarına bırakılması ikili fiyat oluşumunu önleyici bir nitelik taşımaktadır. Çünkü KİT mal ve hizmet fiyatlarının ilgili kuruluş tarafından belirlenmesi, kurumların karşılaştığı görev zararlarını ortadan kaldırmasına ve KİT'e bütçeden kaynak aktarılmasını önleyici özellik taşımaktadır. Fakat KİT'lerin tekel olması bu kuruluşların fiyatları arttırmasına ve karlı olmalarına olanak sağlamaktadır. Bu fiyat saptama serbestliği etkin kaynak kullanımını hedeflemekte fakat üretimin artmasını sağlayacak otomatik bir mekanizma oluşturamamaktadır. Bu düzenlemede temel sorun, iç üretimin sınırlı kalmasından dolayı yeni fiyat artışlarına yol açmasıdır. Ayrıca bir malın üretimi iç talebi karşılayamadığı ve ya dünya piyasa fiyatının üstünde olduğu durumda bu mala olan ihtiyacın dış alım ile karşılanması gerekmektedir. Dış alımda ödemeler dengesine ek yük getirerek, yerli üretimin yapılamamasına ve işsizliğin daha da artmasına neden olabilmektedir (Kepenek ve Yentürk, 2010, s.185).

Şekil 5'de 1980-1990 dönemine ait enflasyon göstergeleri verilmiştir. 1981-1982 yıllarında para politikalarında parasal talebin kontrol edilerek, para talebinin arttırılması bu yıllarda fiyat artışlarını azaltarak enflasyon oranını %110'lardan TÜFE %27.1, ÜFE %29.2'ye düşürmüştür. Fakat 1983 yılında genişletici maliye ve para politikalarının uygulanması enflasyon oranının tekrar yükselme seyrine girmesiyle sonuçlanmıştır. 1987 yılında seçimlerin olması nedeniyle para ve maliye politikalarında gevşemeler enflasyon üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Bu dönemde, 1988 yılına kadar dış borçların yükselmesi bunun yanı sıra 1988 yılında enflasyon oranının %70'lere ulaşması devalüasyon beklentisi oluşturmaya başlamıştır. Bu beklenti sonucunda, tasarrufların oranının TL cinsinden azalarak dolar ve altına yönelmesi Türkiye'de 1988-1989 yılında stagflasyon olmasına ve ardından 4 Şubat 1989 kararlarının alınmasıyla sonuçlanmıştır (Gündüz, 1999, s.277). Bu kararların amacı, Türk lirasına olan talebi arttırmak, ithalatı azaltarak ihracatı tekrar canlandırmak, kamu harcamalarını azaltmak şeklinde ifade edilebilir (Öçal vd., 1997, s.311). Bu kararlar gereğinde, bankaların karşılık oranları %23'den %27'ye

yükseltilmiştir. Döviz girişini arttırmak için bazı tedbirler alınmıştır. İthalatı azaltmak için ithalat depoları %15'e çıkarılmıştır. İhracat gelirlerinden ülkeye giriş yapması gereken kısım %80'den %100'e yükseltilmiştir. Kamu kesiminin gelirlerini arttırmak için taşıt alım vergisi, hükümet hizmetlerinden alınan resim ve harçlar arttırılmıştır (Şahin, 1995, s.213).

Şekil 5: Türkiye'de 1980-1990 Döneminde Enflasyon (%)



Kaynak: T.C. Merkez Bankası (TCMB) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bu bağlamda stagflasyon olması ve kamu iktisadi kuruluşlarının ve mallarının serbest bırakılması, mal ve hizmet fiyatlarına yapılan artış, enflasyon oranını olumsuz etkilemiştir. 1981-1987 yılında %50'nin altında düşürülen enflasyon oranı, 1988 yılından itibaren %50'lerin üstüne çıkmaya başlamıştır. Kamu açıklarının artması ve bu açıkların daha çok iç borçlarla finanse edilmeye başlanması bu artışın nedenleri arasındadır. Bu nedenlerden dolayı 1987 yılının sonlarına doğru mali piyasalarda dengesizlikler ve Türk parasından kaçış eğilimi artmıştır.

2.1.2. 1990-2000 Dönemi İktisat Politikaları

Türkiye'de 1990'lı yılların başında TL'nin tam konvertibilitesine geçilmiştir. Bu durum döviz rezervlerinin artmasına neden olmuştur. Bu süreçte döviz kuru kontrollü olarak dalgalanmaya bırakılmıştır. Merkez Bankası 1990 ve 1992 yılında iki parasal program ilan etmiştir. 1991 yılında Körfez Krizi yaşanması ve hükümet

değişikliği sonucunda para ve maliye politikalarının netlik kazanamamasına neden olmuştur. Bunların yanı sıra bu dönemde alınan erken seçim kararı sebebiyle tarım destekleme fiyatları ve kamu kesimi ücretlerinin arttırılması sonucu oluşan borçlanma gereksinimleri Merkez Bankası üzerinde olumsuz etkilerde bulunmuştur. 1992 programında TCMB bilanço büyüklüğü artış hızı için bant aralığı % 37-%47, Merkez Bankası parası artış hızı için bant aralığı % 40-%50, toplam iç yükümlülükler artış hızı için bant aralığı %38-%48, net iç varlıklar artış hızı için bant aralığı % 27-% 39 olarak belirlenmiştir (Parasız ve Eroğlu, 2017, s.287).

1993 yılında yaşanan talep artışı hem reel hem de finansal piyasalar üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Bu dönemde, hükümet, artan harcamalarını finanse etmek için iç ve dış piyasalardan borçlanmaya ve TCMB avanslarını kullanmaya devam etmiştir. Enflasyon oranının yükselmesi ise tasarruf oranını düşürmüştür. Para piyasasında oluşan baskılar sonucunda faiz oranlarının yükselmesi döviz-faiz arbitrajının artmasına buda ülke ekonomisinin sıcak para girişinden dolayı olumsuz etkilenmesine neden olmuştur. Bu süreçte hükümet sıcak para girişini azaltmak ve döviz kurlarını yükseltmek amacıyla, faiz hadlerini düşürmeyi denemiştir. Hükümetin iç borçlanma yerine TCMB'den kısa vadeli avans kullanması ekonomide likiditenin artması ve döviz kurlarının yükselmesiyle sonuçlanmıştır. Ayrıca döviz kurlarının artmasına rağmen döviz talebinde düşüşler yaşanmaması ülke ekonomisi üzerinde olumsuz havanın oluşmasına zemin hazırlamıştır (Şahin, 1995, s.215). Hükümetin, 32. Sayılı Kararla sermaye hareketlerini serbestleştirmesi ve yabancı sermayeyi teşvik etmek amacıyla reel faizleri yüksek belirlemesi, bankaların aşırı şekilde değerli kur politikasından dolayı yabancı para işlemlerine daha fazla yönelmeye başlaması, açık pozisyon ve kur riskinin artmasıyla sonuçlanmıştır (Günel, 2001, s.63). Bunlara ilaveten 1993 yılında Hükümetin döviz kuru ve faizlerin artmasını engellemek için hazine ihalelerini iptal etmesi uluslararası derecelendirme kuruluşlarının Türkiye'yi yatırım yapılabilir ülke durumundan spekülasyon ülke durumu derecesine düşürmesine neden olmuştur.

Bu dönemde, döviz kurunda aşırı dalgalanmalar oluşması birçok bankanın kambiyo zararlarının artmasına, bazı bankaların borcunu ödeyemez duruma gelerek kapanmasına neden olmuştur. Ayrıca bu dönemde, bankalardan döviz türünden kredi

alanların birçoğu borcunu ödeyememiştir. Bu gelişmeler ışığında 5 Nisan 1994 kararları alınmıştır.

5 Nisan 1994 kararlarını konjonktürel ve yapısal kararlar olarak ikiye ayırmak mümkündür. Konjonktürel kararlar içerisinde döviz kuru, ücret ve fiyat politikaları, kamu gelir giderlerinin düzenlemesiyle ilgili tedbirler yer alırken, yapısal kararlar kısmında özelleştirme ve kamu istihdamında yapılacak düzenlemeler yer almaktadır. Bu program yapısı itibariyle, harcamaları azaltıcı ve geliri arttırıcı sıkı maliye politikası ve Merkez Bankası para ve kredileri genişlemelerinin kontrolü ve faiz yükselmelerine karşılık sıkı para politikasına dayanmasından dolayı ortodoks, ücret artışlarının bütçe ödenekleriyle sınırlı tutulması ve KİT ürünlerinin ücretlerinin arttırılarak 6 ay sabit tutulması itibariyle heteredoks yapıya sahiptir (Eroğlu, 2011, s.90).

Bu kararlarda, piyasalarda istikrarı sağlamak, kamu gelir ve kamu harcamaları dengesini sağlamak, ödemeler bilançosu açıklarını kapatmak, ekonomide yapısal düzenlemeleri sağlamak için alınan tedbirleri dört gruba ayırmak mümkündür (Şahin, 1995, s.223). Bu kararlara göre:

- TL'nin düşen değerinin yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Kurun saptanması piyasa koşullarına bırakılarak yönetilen kur politikası terk edilmiştir.
- IMF ile yapılan stand-by anlaşması gereğince, TCMB'nin net iç varlıklar ve rezervler gibi hedeflerine uyma zorunluluğu kabul edilmiştir.
- Hazinesin, Merkez Bankasından alabileceği cari yıl toplam bütçe ödeneklerinden alabileceği avans miktarı belirlenmiştir. %15 olan bu miktar, 1995 yılı için % 12, 1996 yılı için % 10, 1997 yılı için % 6, 1998 yılı ve takip eden yıllar için % 3 olarak belirlenmiştir (Parasız, 2012c, s.554).
- KİT ürünlerine maliyetlerini karşılayabilecek ölçüde zam yapılmıştır. Fiyat ayarlamaları bu kurumların yönetimlerine bırakılmıştır.
- Kamuya ait lojman ve dinlenme tesislerinin satılması kararlaştırılsa da kanun hükmünde kararname ile uygulamaya geçmemiştir.
- Devlet bütçesinde tasarruf uygulaması başlatılmıştır. Kamu kuruluşlarının güvenlik ve savunma harcamaları hariç cari harcamalarda %30 oranında kısıtlanmasına karar verilmiştir. Bu karar gereğince, kamu hizmeti yürütülmesi

için gerekli mal ve hizmet alımı kısıtlanmıştır. Kadrolu personel alımı ve geçici işçi istihdamı durdurulmuştur (Şahin, 1995, s.224).

1998 yılından itibaren hükümet IMF ile üç yıllık dönemi içeren bir istikrar paketi uygulamaya başlamıştır. Bu dönemde hükümet, kamu kesiminin borçlanma gereğini azaltmak, faiz ve vade yapısının mali piyasalarda istikrarı bozmayacak şekilde belirlemek, toplam yatırımların kamu harcamaları içerisinde payını arttırmak ve -kamu harcamalarında tasarrufun esas alınmasını hedeflemiştir. Bu hedeflere ulaşmak içinde kamu çalışanlarının ücret ve maaşları ve tarımsal destekleme fiyatlarının enflasyon oranı ile uyumlu şekilde arttırılacağını ilan etmiştir. Bu kararlara ilaveten 9 Aralık 1999 yılında IMF ile 17. stand-by anlaşması yürürlüğe konulmuştur (Eğeli ve Özen, 2013 s.180). Fakat bu dönemde bütçe açıklarının artan bir seyre sahip olması ve bu açıkların finansmanında borçlanma aracının tercih edilmesi bütçede faiz harcamaları oranlarını sürekli arttırmıştır.

Bu dönemde, özelleştirmede karşılaşılan sorunların ortadan kaldırılması ve programın hızlanabilmesi için mevzuat değişikliği çalışmaları 1992 yılında başlamış ve 1994 yılında konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeleri içeren kararnameler yürürlüğe konulmuştur. Yürürlüğe konulan ve hükümete özelleştirme uygulamaları konusunda yetki veren bu kararnameler, Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Fakat özelleştirme uygulamalarının bir yasa çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusundaki çalışmalar devam etmiş, 27.11.1994 tarihinde 4046 sayılı Özelleştirme Yasası yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

4046 sayılı Özelleştirme Yasası,

- Özelleştirme Fonu'nun ve Kamu Ortaklığı Fonu'nun kurulmasına ve bu fonların kaynakları ile kullanım alanlarının belirlenmesine,
- Özelleştirme uygulamalarına,
- Çalışanların yaptıkları tasarruflarının Teşvik Hesabında toplanması ve bu paraların nemalandırılmasına,
- Özelleştirilen kuruluşlarda hizmet akdine dayalı olarak çalışan personelin işsiz kaldığı zaman mali ve sosyal haklar sağlanmasına,

- Özelleştirilen kuruluşlarda çalışan kamu personelinin özlük ve sosyal haklarına, ilişkin hükümleri kapsamaktadır.² Bu kanun da, Anayasa Mahkemesince iptal edilen kararlardan dolayı oluşan hukuki boşluğun doldurulması ve uygulamalar sonucu karşılaşılan sorunları gidermek amacıyla zaman içerisinde düzenleme ve değişiklikler yapılmıştır.

Bu dönemde uygulanan 1990-1994 yıllarını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planları da özelleştirme uygulamalarına önem vermiştir. 6. BYKP, özelleştirmeyi devlet politikası olarak ele alan ilk plan özelliğine sahiptir. Bu planda temel amaç, özelleştirme ile iktisadi etkinliği ve yabancı sermaye girişlerini arttırmak, sermaye piyasasının arz yönünden gelişmesini ve mülkiyetin tabana yayılmasını sağlamak olarak belirlenmiştir (Türk, 2014, s.53). Ayrıca planda özelleştirme uygulamalarının amacına ek olarak, GSMH'nin %7 olarak büyümesi hedeflenmekte ve kamu harcamalarının milli gelire oranının düşürülmesi ve bunlara ek olarak kamu gelirlerinin arttırılarak bütçe açıklarının kapatılması öngörülmektedir. Fakat bu dönemde aşağıdaki bölümde sayısal göstergeler incelediğinde arzu edilen amaçlara ulaşılmadığı görülmektedir. 7. BYKP'da ise, 5. Nisan 1994 yılında alınan kararlar esas alınarak uygulanmaya konulmuştur. Bu plan döneminde de 6. BYKP'de olduğu gibi GSMH'nin % 6-8 aralığında büyümesi hedeflenmiş, kamu harcamalarını azaltmak ve sıkı maliye politikası uygulamalarıyla kamu kesimi borçlanma gereğini düşürmek esas alınmıştır.

2.1.2.1. 1990-2000 Döneminde Büyüme

Türkiye'de 1990-2000 arası dönemde cari ve reel GSYİH oranları Tablo 10 ve Şekil 6'da, 1990-2000 arası dönemde sektörlerin büyüme hızları Şekil 7'de verilmiştir. Tablo 10'dan anlaşılabacağı üzere 1991 yılında iktidar değişikliğinin etkisiyle GSYİH büyüme hızlarında düşüşler yaşandığı görülmektedir. Reel GSYİH değişimi 1990 yılında %9.3 iken, 1991 yılında %0.9 büyüme hızına sahip olması bu olumsuz etkiyi ispatlar niteliktedir. Ayrıca 1993 yılında ülkede yaşanan olumsuz gelişmeler ve istikrar uygulamalarının stagflasyon yaratması 1994 yılında reel GSYİH oranının % 5.5 ile

² Daha ayrıntılı bilgi için 27 Kasım 1994 tarihinde yürürlüğe giren 4046 sayılı Özelleştirme Yasasına bakınız. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4046.pdf>

negatif büyümesiyle sonuçlanmıştır. 1994 yılında alınan kararların sonucunda reel GSYİH 1995 yılında %7.2, 1996 yılında % 7.0, 1997 yılında % 7.5 oranında büyümüştür. Fakat 1999 yılında reel GSYİH %3.4 olarak negatif büyümüştür. Tablo 10'da GSYİH büyüme oranları ve Tablo 13'de cari işlemler hesabıyla kıyaslandığında bir ilişki olduğu görülmektedir. Cari işlemler hesabının eksi değer aldığı yıllarda GSYİH büyüme oranının daha yüksek olduğu, Cari işlemler hesabının artı değer aldığı yıllarda GSYİH büyüme oranının düşük olduğu görülmektedir. Bir başka deyişle cari işlemler hesabı fazla verdiği yıllarda ekonomik büyüme düşmekte, açık verdiği yıllarda ekonomik büyüme artmaktadır. Bu nedenle yurt dışı tasarrufların ne kadar önem taşıdığı ve sonuç itibarıyla sermaye akım bileşenlerinin önemi görülmektedir.

Tablo 10 : Türkiye'de 1990-2000 Döneminde Cari ve Reel GSYİH

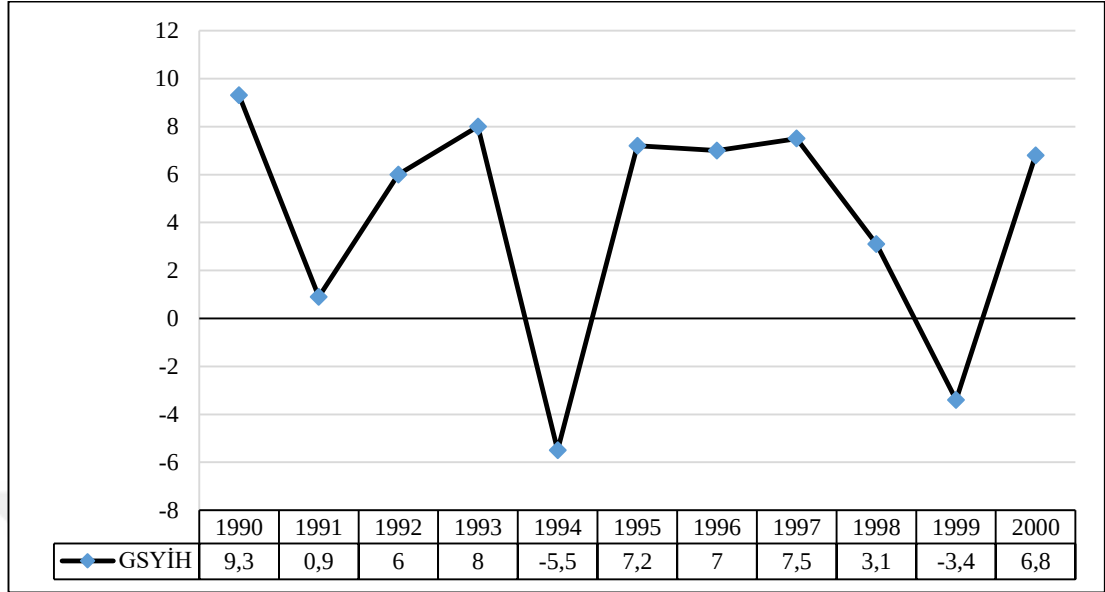
Yıllar	GSYİH* (Bin TL)	GSYİH** (% Değişme)	GSYİH RY*** (% Değişme)
1990	528.369	72,9	9,3
1991	847.032	60,3	0,9
1992	1.469.755	72,5	6,0
1993	2.664.116	81,3	8,0
1994	5.200.118	95,2	-5,5
1995	10.434.647	100,7	7,2
1996	19.857.343	90,3	7,0
1997	38.762.506	95,2	7,5
1998	70.203.147	85,2	3,1
1999	104.595.916	49,0	-3,4
2000	166.658.021	59,3	6,8

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Veriler yıllık olarak alınmıştır.

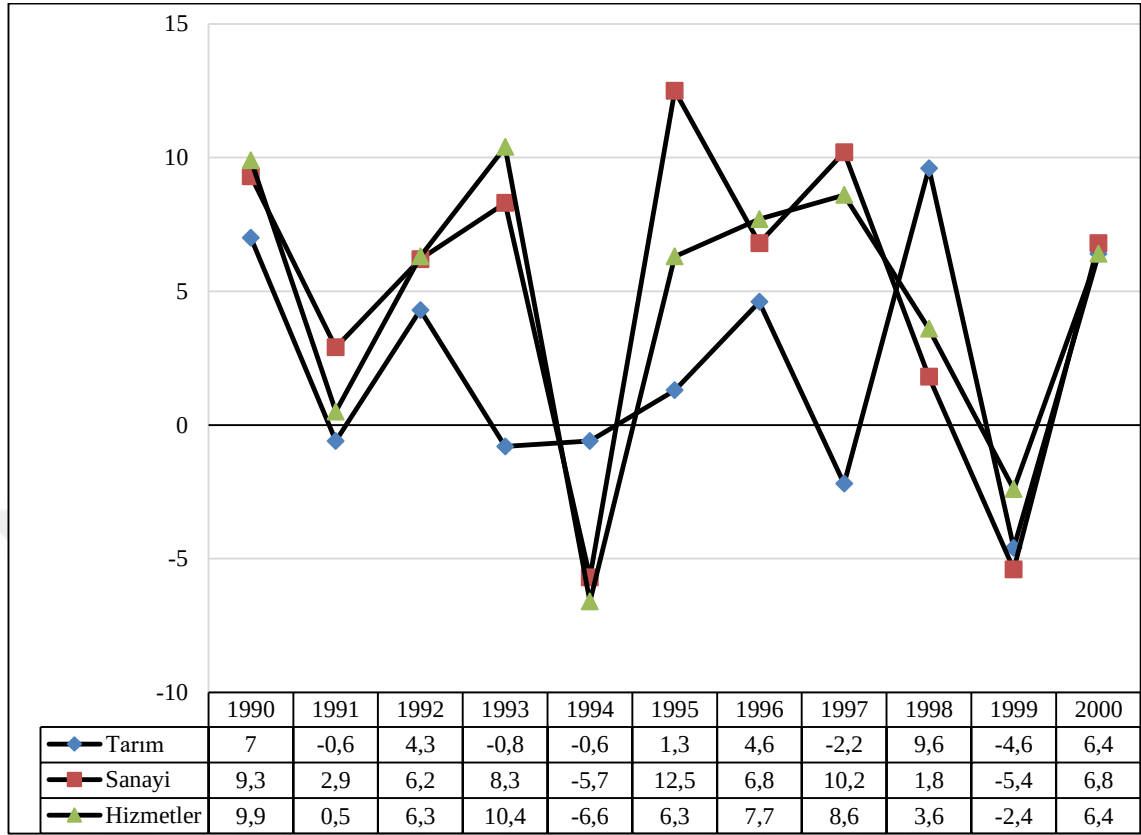
*GSYİH'de değişkenler cari fiyatlar baz alınarak kullanılmıştır. ** Cari fiyatlarla % değişmeyi ifade etmektedir. ***Değişkenler, GSYİH RY'de deflatörü (1998=100) aracılığıyla reel hale getirilmiştir. Reel fiyatlarla % değişmeyi ifade etmektedir.

Şekil 6 : Türkiye’de 1990-2000 Döneminde GSYİH Büyüme Hızı (%)



Ayrıca Şekil 7’de sektörlerin büyüme oranları incelendiğinde; 1994 yılında tarım sektörü % 0.6, sanayi sektörü % 5.7, hizmetler sektörü % 6.6 oranında küçüldüğü dikkat çekmektedir. Şekil 7’de dikkat çeken bir diğer nokta ise, sanayi sektörünün istikrarlı bir büyüme oranına ulaşamadığı ve 1999 yılında önemli bir oranda azalması olmuştur. Bu durum tarım sektörü ve hizmetler sektörü içinde aynı olmuştur. 1999 yılında tarım sektörü % 4.6, hizmetler sektörü % 2.4 oranında küçülmüştür. Bu bağlamda 1990-2000 arası dönemde sektörlerin büyüme hızlarında bir istikrarsızlık olduğu açıkça görülmektedir.

Şekil 7 : Türkiye’de 1990-2000 Döneminde Sektörlerin Büyüme Hızları (%)



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Aslında Türkiye ekonomisi açısından 1998 yılı aynı 24 Ocak 1980 dönemi gibi IMF ile olan ilişkilerimizin değişime uğradığı ve IMF ile Yakın İzleme Anlaşması (Staff Monitoring Programme) sayesinde izlenmekte olduğu yeni bir dönemin başlangıcı olan yeni bir dönüm noktası olma özelliğine sahiptir. Bu bağlamda 1998 sonrası dönemi, Türkiye ekonomisi açısından neoliberal dönüşümün yaşandığı ve iktisat politikaları bakımından önemli bir tarih olarak ifade etmek mümkündür. Fakat yaşanan bu değişimin 1999 yılında sektörlerin ve GSYİH’nın büyüme hızlarına olumlu etkiler oluşturmadığı görülmektedir. 2000 yılında tarım sektörü % 6.4, sanayi sektörü % 6.8, hizmetler sektörü % 6.4 oranında büyüme sağlasa da 1990 yılının büyüme hızlarının gerisinde kaldığı dikkat çekmektedir.

2.1.2.2. 1990-2000 Döneminde İşgücü Piyasasının Gelişimi

Türkiye’de 1990-2000 arası dönemde 15 yaş ve daha üstü nüfus, işgücü, istihdam işsizlik ve bu verilerin oranları Tablo 11’de verilmiştir. Tabloya göre, 15 yaş ve daha üstü nüfus 1990’da 33 milyon 821 kişi iken, 2000 yılında bu nüfusun 43 milyon 900 bin kişi olduğu görülmektedir. İşgücüne katılma oranlarına bakıldığında ise, 1990 yılında %54.5 olan katılım oranının 2000 yıllara kadar azaldığı dikkat çekmektedir. Bu tablodan da anlaşılabacağı üzere; Türkiye’de çalışma çağındaki nüfus sürekli olarak artış gösterse de işgücüne katılım oranında istenen artışın sağlanamadığı görülmektedir. İşgücüne katılım oranının 1999 yılında %50.7, 2000 yılında % 48.0 olarak gerçekleşmesi bu durumu desteklemektedir. Aslında bir ülkede, çalışabilir yaştaki nüfusun artması ile iş kollarının ve iş olanaklarının artırılmasını gerekmektedir. Çünkü iş kolları ve yeni iş imkânları yaratılmazsa, ülkede insan gücü kaynağını verimli kullanmak mümkün olmamaktadır.

Tablo 11: Türkiye’de 1990-2000 Döneminde İşgücü Piyasası

Yıllar	15 Yaş ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus (Bin Kişi)	İşgücü (Bin Kişi)	İşgücüne Katılma Oranı (%)	İstihdam (Bin Kişi)	İstihdam Oranı (%)	İşsiz (Bin Kişi)	İşsizlik Oranı (%)
1990	33.821	18.417	54,5	16.845	42,1	1.573	8,5
1991	35.026	19.203	54,8	17.525	39,0	1.678	8,7
1992	36.085	19.435	53,9	17.680	47,5	1.755	9,0
1993	37.009	18.547	50,1	16.808	50,0	1.739	9,4
1994	38.036	19.995	52,6	18.177	50,0	1.817	9,1
1995	39.116	20.347	52,0	18.704	50,2	1.643	8,1
1996	40.131	20.722	51,6	19.257	49,0	1.466	7,1
1997	41.134	20.775	52,5	19.266	49,2	1.509	7,3
1998	42.080	21.374	50,8	19.787	48,7	1.586	7,4
1999	43.045	21.824	50,7	20.033	52,7	1.792	8,2
2000	43.900	21.093	48,0	19.608	49,9	1.485	7,0

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bu dönemde 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 7. Beş Yıllık Kalkınma Planları uygulanmıştır. 1990-1994 yılları arasında uygulanan 6. BYKP, 5. BYKP olduğu gibi istihdam politikalarına geniş bir şekilde yer vermiştir. Bu plan 5. Planın devamı niteliği olmakla beraber farkı kısmi süreli çalışmanın yaygınlaştırılmasını vurgulamaktadır. Ayrıca bu planda, uygulanan ücret sisteminin istihdamı artırıcı ve büyüme

politikalarıyla uyumlu olması gerektiği vurgulanmıştır. Bunların yanı sıra Türkiye’de istihdam politikalarının Avrupa Birliği ve ILO normlarına uyum sağlaması gerekliliği üzerinde durulmuştur. 1996-2000 yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı da ise istihdam artışı ve işsizlikle mücadelenin istikrarlı, yatırım ağırlıklı ve rekabetçi koşullara dayanan yüksek büyüme hızıyla mümkün olacağı üzerinde durulmuştur. Ayrıca 6. Planda emek piyasasında esnekliğin sağlanması gerekliliğinin üzerinde durulmuştur (Gül vd., 2009, s.112-115). Bu dönemde, emek piyasalarında esnekliğin sağlanması amacıyla 4447 sayılı yasa ile işsizlik sigortası kurulmuştur. Ayrıca İş ve İşçi Bulma Kurumu, Türkiye İş Bulma Kurumuna (İŞKUR) dönüştürülmüştür.

Tablo 12: 6. Beş Yıllık Kalkınma Planında Sektörlere Göre İstihdamda Öngörülen Hedefler ve Gerçekleşmeler (Milyon Kişi)

Sektörler	1994
Tarım	
Hedeflenen	8.8
Gerçekleşen	8.8
Sanayi	
Hedeflenen	3.3
Gerçekleşen	3.2
Diğer Hizmetler	
Hedeflenen	6.9
Gerçekleşen	7.9

Kaynak: 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 12’de 6. BYKP hedefleri ve gerçekleştirmelerine baktığımız zaman tarım sektöründe plan hedefi 1994 yılı için 8.8 milyon kişi, gerçekleşen 8.8 milyon kişi olduğu görülmektedir. Bu veriler hedefe ulaşıldığını göstermektedir. Sanayi sektörüne bakıldığında, hedefin 1994 yılı için 3.3 milyon kişi fakat gerçekleşen oranın 3.2 milyon kişi olduğu görülmektedir. Tablo 12’de 1990-2000 arası dönemde sektörlerin, GSYH’nin büyüme hızları tablosunda olduğu gibi sanayi sektörünün istikrarlı bir büyüme hızına sahip olmadığı hatta 1994 yılında % 5.7 olarak negatif büyüdüğü dikkat çekmektedir. Bu bağlamda sanayi sektöründe hedeflenen büyüme oranı ve hedeflenen istihdam artışı oranına ulaşamadığı görülmektedir. Diğer hizmetler sektöründe istihdam oranı incelendiğinde ise hedefin 6.9 milyon kişi iken gerçekleşenin 7.9 milyon kişi olduğu görülmektedir. Bu oran, hedeflenenin çok üstündedir. Bu bağlamda tarım ve diğer hizmetler sektöründe 5 Nisan kararlarının ilk etkilerinin 6.BYKP amacına ulaşmak için olumlu etkilerde bulunduğunu söylemek mümkündür.

2.1.2.3. 1990-2000 Döneminde Ödemeler Dengesi

1990-2000 arası dönemi için dış ticaret hacmi göstergeleri Tablo 13’de verilmiştir. Tablo incelendiğinde, 1994 yılı öncesinde ödemeler bilançosu açıklarının çok yüksek olduğu görülmektedir. 1990 yılında cari işlemler hesabının 2 milyar 625 milyon dolar açık verdiği ve 1994 yılına kadar açık vererek devam ettiği görülmektedir. Fakat 1994 yılında cari işlemler hesabı 2 milyar 631 milyon dolar fazla vermiştir. Bu bağlamda 5 Nisan 1994 kararları ve alınan önlemlerin 1994 yılı için ödemeler bilançosu dengesinde olumlu etki oluşturduğunu söylemek mümkün olmaktadır. Fakat Tablo 13’de dikkat çeken başka bir nokta 1994 yılında oluşan bu olumlu etkilerin izleyen yıllarda devam etmediğidir. 2000 yılına gelindiğinde cari işlemler hesabı 9 milyar 926 milyon açık vermiştir.

Tablo 13: Türkiye’de 1990-2000 Dönemine Ait Dış Ticaret Hacmi

	İhracat	İthalat	Cari İşlemler Hesabı	Dış Ticaret Dengesi	Dış Ticaret Hacmi	İhracatın İthalatı Karşılama Oranı
Yıllar	Değişim %	Değişim %	Değer Milyon ABD\$	Değer Milyon ABD\$	Değer Milyon ABD\$	%
1990	11,5	41,2	-2.625	-9.448	35.366	58,1
1991	4,9	-5,6	250	-7.290	34.476	64,6
1992	8,2	8,7	-974	-8.076	37.506	64,3
1993	4,3	28,7	-6433	-14.081	37.731	52,1
1994	18,0	-20,9	2.631	-4.167	40.379	77,8
1995	19,5	53,5	-2.309	-13.152	56.416	60,6
1996	7,3	22,2	-2.437	-10.264	74.398	53,2
1997	13,1	11,3	-2.638	-15.048	79.268	54,1
1998	2,7	-5,4	-2.000	-13.927	75.631	58,7
1999	-1,4	-11,4	-925	-9.667	67.397	65,4
2000	4,5	34,0	-9.926	-21.959	83.775	51,0

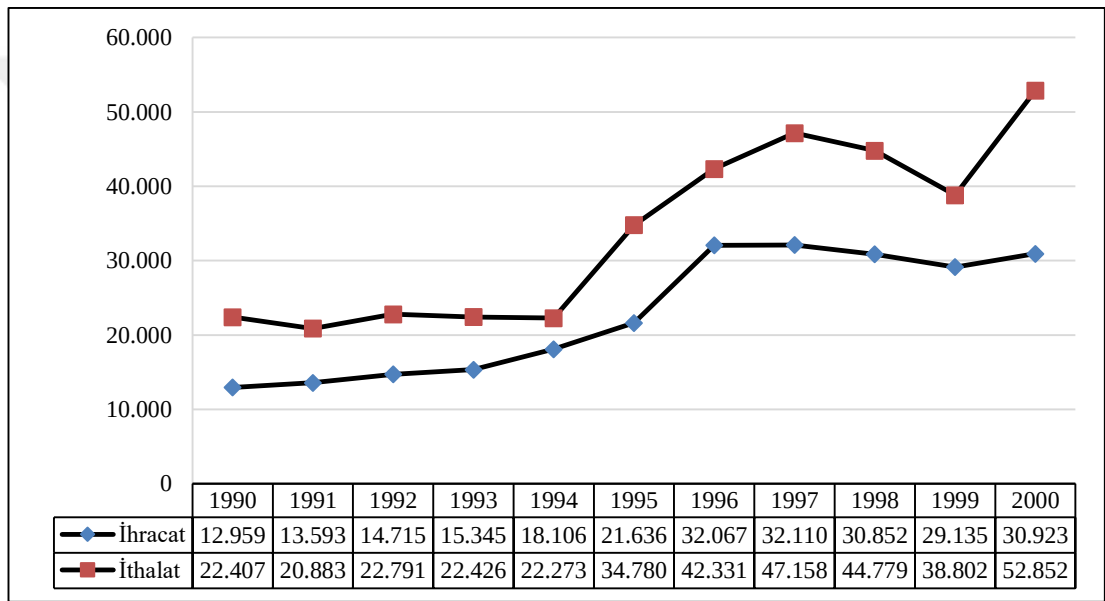
Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

*Değişim ifadesi bir önceki yıla göre % değişimi ifade etmektedir.

Aslında 5 Nisan kararlarına konu olan ekonomik krizi incelerken ödemeler bilançosundaki olumsuz gelişmeleri ve buna dayanan etkenleri dikkatli şekilde incelemek gereklidir. Türkiye 1980-1987 döneminde dış ticaretini geliştirme konusunda İran-Irak savaşının oluşturduğu ortamdan olumlu şekilde etkilenmiştir. Her iki ülkeye de objektif ve aktif tarafsızlık politikası uygulayarak dış ticaretini arttırmıştır. Buna karşılık bu savaşın Türkiye ekonomisi üzerinde olumsuz etkileri de

olmuştur. Bu savaş sırasında ve sonrasında Irak’a uygulanan ambargo Türkiye ekonomisi üzerine dolaylı ve dolaysız maliyetler meydana getirmiştir. Bu süreçte Petrol boru hattı devre dışı bırakılmıştır. Türkiye Körfez Savaşında ABD’yi tam desteklemesi karşılığında, bu maliyetlerin tam olarak karşılanmasını talep etmiştir. Fakat beklenenden çok düşük bir tazminat almıştır. Ayrıca bu savaş sonrası Irak’taki otorite boşluğu Güneydoğu Bölgesi’nde terörün artmasına ve bu terörün Türkiye ekonomisini sosyal ve siyasal olarak olumsuz etkilemesiyle sonuçlanmıştır (Şahin, 1995, s.219).

Şekil 8: Türkiye’de 1990-2000 Döneminde İhracat ve İthalat Verileri (Milyon ABD \$)



Kaynak: T.C. Merkez Bankası (TCMB) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

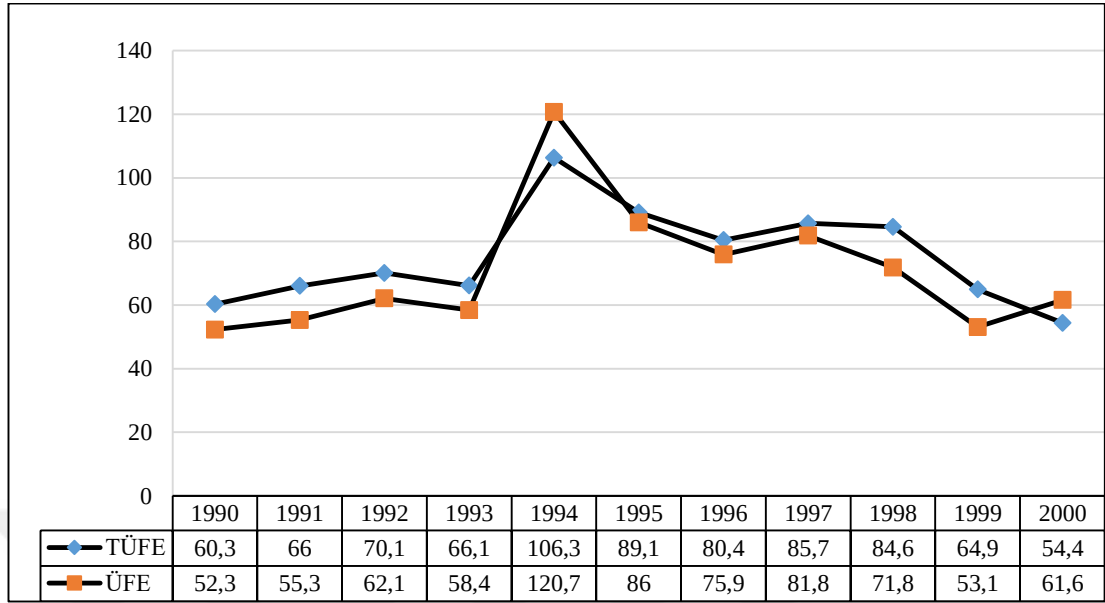
1990-1993 yılları arasında kamu açıklarının artması ve ülkede yaşanan olumsuz gelişmeler dış ticaret hacminde ciddi bozulmalara neden olmuştur. Tablo 13’de görüldüğü üzere 1990 yılında bir önceki yıla göre ihracat %11.5, bir önceki yıla göre ithalat %41.2 oranında yükselmiş ve ihracatın ithalatı karşılama oranı %58.1 olarak gerçekleşmiştir. 1993 yılında ise bir önceki yıla göre ihracatın değişim oranı %4.3 ve ithalatın değişim oranı %28.7 oranında artmış ve ihracatın ithalatı karşılama oranı %52.1 oranında gerçekleşmiştir. 1994 yılı verileri incelendiğinde ise, bir önceki yıla göre ihracatın %18 oranında arttığı bir önceki yıla göre ithalatın %20.9 oranında azaldığı ve ihracatın ithalatı karşılama oranı %77.8 olarak gerçekleştiği görülmüştür. Şekil 8’de incelendiğinde ithalattaki bu azalış dikkat çekmektedir. İthalat oranlarında

bu azalma 1994 yılında ihracat artışlarıyla beraber olduğu için 5 Nisan kararlarının dış ticaret hacmi göstergeleri üzerinde ilk etkisinin olumlu olduğunu söylemek mümkündür. Fakat 1995 yılı verileri incelendiğinde ise, bir önceki yıla göre ihracat oranının %19.5 artması ve bir önceki yıla göre ithalat oranının %53.5 artması ile ihracatın ithalatı karşılama oranı %60.6 olarak gerçekleşmesi bu olumlu etkinin 1995 yılı için sürmediğini göstermektedir. 1995'i izleyen yıllarda ise dış ticaret dengesi sürekli açık vermiş ve ihracatın ithalatı karşılama oranı istenilen seviyelere ulaşamamıştır.

2.1.2.4. 1990-2000 Döneminde Para Politikası ve Enflasyondaki Gelişmeler

Türkiye’de 1990-2000 arası dönem için enflasyon oranları Şekil 9’da verilmiştir. Bu tabloda, Türkiye’de 1990-1994 yılları arasında enflasyonun sürekli artışı ve 1994 yılında en yüksek değere ulaştığı dikkat çekmektedir. 1990 yılında %60.3 olan TÜFE oranı, 1994 yılında %106.3 oranına yükselmiştir. ÜFE’de 1990 yılında %52.3 iken, 1994 yılında %120.7’ye yükselmiştir. Türkiye’de 1990-1993 yılları arasında enflasyonun artması ve diğer göstergelerdeki olumsuz gelişmeler 5 Nisan 1994 yılında istikrar programının uygulamaya geçilmesinin bir nedenini oluşturmuştur. Bu programda, ödemeler dengesini düzeltmek, bozulan mali dengeyi düzeltmek gibi tedbirlerin yanı sıra enflasyon artışını önlemek için bir takım tedbirler bulunmaktadır. Uygulanan program neticesinde, 1994 yılından itibaren sadece 1997 yılı haricinde enflasyon oranları düşmeye başlamıştır. 1997 Yılında Güneydoğu Asya krizinin yaşanması ve bu krizin fiyat artışlarına olumsuz etkileri ve petrol oranlarına yapılan zamların maliyetleri arttırması 1996 yılında %80,4 olan TÜFE oranının, 1997 yılında %85.7’ye yükselmesine neden olmuştur. Ayrıca ÜFE oranlarında 1996 yılında %75.9 iken, 1997 yılında % 81.8 oranına yükselmiştir.

Şekil 9: Türkiye’de 1990-2000 Döneminde Enflasyon (%)



Kaynak: T.C. Merkez Bankası (TCMB) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Ayrıca finansal liberalizasyon sürecinde bankacılık sektörüne giriş ve rekabeti kolaylaştıran yasal ve kurumsal düzenlemeler sayesinde bankacılık sektöründe olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Bu olumlu gelişmelere rağmen artan kaynakların üretim faaliyetlerini destekleyici ve uzun vadede yatırımlara dönüştürülmesi açısından istenilen başarı sağlanamamıştır. Bu başarısızlığın nedenleri arasında, makroekonomik istikrarsızlıklar, uygulanan kamu politikaları ve bankacılık sektöründe yapısal bozuklukların bulunması, düzenleme ve gerekli denetlemelerin yetersizliği önemli rol oynamıştır (Pınar, 2014, s.331).

2.1.3. 2000 Sonrası Dönemi İktisat Politikaları

Güneydoğu Asya ülkelerinin paralarını dolara karşı değerinin %25-30 dolayında düşürülmesiyle başlayan Güneydoğu Asya Krizi ve beraberinde Rusya Krizinin ortaya çıkması dünya ülkelerinin ekonomilerini ve Türkiye ekonomisini olumsuz şekilde etkilemiştir. Bu dönemde Türkiye ekonomisinden büyük oranda sermaye çıkışları olmuştur. Ayrıca bu dönemde cari işlemler açığının önemli oranda artması ve enflasyon oranlarının yükselmesi gibi makroekonomik göstergelerde oluşan olumsuz seyir sonucunda, IMF ile görüşmeleri başlanan stand-by anlaşması imzalanmış ve 2000-2002 yıllarını kapsayan program kabul edilmiştir.

Bu program gereğince, kamu gelirlerini arttırmak ve kamu giderlerini azaltmak için sıkı maliye politikası, para arzını kıstak amacıyla sıkı para politikası uygulamıştır. Program, döviz kurunu nominal çıpasına dayanan mücadele programı izlerken, ücret artışlarını beklenen enflasyona bağlama, kira artışlarına da sınır getirmesi özelliğiyle yarı heterodoks bir yapıya sahiptir (Eğilmez ve Kumcu, 2005, s.279). Bu programda, GSYİH büyümesi %5, TEFE enflasyonu %20, TÜFE enflasyonu %25, cari işlemler açığı 4 milyar dolar olarak hedeflenmiş ve bu hedeflerin tutturulması istenmiştir. Fakat bu program 2000 yılının Kasım ayında kriz yaşanmasıyla tamamlanamamıştır.

2000 yılı Kasım ayında yaşanan likidite krizinde (Parasız ve Eroğlu, 2017, s.316-317):

- Ziraat Bankası ve Halk Bankalarının görev zararlarının 1999 yılında 19 milyar dolar, 2000 yılında 21 milyar dolar olması,
- Kamu kesimi borç stokunun GSYİH'ya oranının %40'lardan %60'lara yükselmesi,
- Kamu bankalarının görev zararlarının GSYİH'ya oranının % 8,2'den % 14'e yükselmesi,
- Bankaların açık pozisyonlarının 18 milyar dolara ulaşması,
- Niyet mektuplarında taahhüt edilen özelleştirmelerinin yapılamaması nedeniyle Dünya Bankasına 780 milyon dolarlık kredinin ödenememesi,
- 1999 yılında yaşanan iki büyük depremin Hükümete 12-15 milyar dolarlık yük getirmesi,
- 2000 yılında TL'nin % 20 civarında değerlenmesi, petrol fiyatlarının artması ve Euro'nun değer kaybetmesinden dolayı Türkiye'nin ödemeler bilançosunda yaşanan olumsuz gelişmeler,
- Ocak-Ağustos ayları boyunca faiz oranlarının hızla düşmesi, bu krizin oluşmasına ve derinleşmesine zemin hazırlamıştır.

2000 Yılı Kasım ve 2001 yılı Şubat ayında yaşanan krizlerin olumsuz etkilerinden kurtulmak amacıyla Türkiye'de Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı isimli IMF tarafından desteklenen yeni bir ekonomik program uygulamaya konulmuştur. Bu programdan da hedeflenen sonuçlara ulaşılamamıştır. Bu nedenle Türkiye,

Uluslararası Para Fonuna 18 Ocak 2002 tarihinde orta vadeli bir ekonomik program uygulamak için bir niyet mektubu sunmuştur. IMF, İcra Direktörleri 4 Şubat 2002 tarihinde bu mektubu onaylayarak, Türkiye’de 3 yıllık dönem için stand-by düzenlemesi yürürlüğe girmiştir (TOBB, 2004, s.6).

Bu istikrar programı, üç yıllık süre zarfında enflasyon oranını %12’ye daha sonrasında tek haneli rakamlara düşürmeyi hedeflemektedir. Bu program gereğince, TÜFE enflasyon oranı %35’e düşürülmesi istenmektedir. Bunun içinde, parasal tabanın ara hedef olarak kullanılmasına devam edilerek ve 2002 yılında ise parasal tabanın nominal GDP artışı %40 oranında artırılması hedeflenmiştir. Ayrıca 2002 yılının ortasına kadar enflasyon hedeflemesinin ön koşulları sağlandığı takdirde enflasyon hedeflemesine geçilmesi öngörülmüştür. Yani enflasyon hedeflemesi uygulamasına geçmeden önce Merkez Bankaları öngörülen enflasyonun değerlerini dikkate alınarak kısa vadeli faiz oranlarını değiştirebilme yetkisine sahip olmuştur. Diğer bir deyişle, bu süreçte örtük enflasyon hedeflemesi uygulanmıştır (Pinar, 2014, s.344). Ayrıca bu dönemde, serbest döviz kuru uygulaması rejimine devam edilmiştir. Merkez Bankası döviz kurlarını etkileyen müdahalelerde bulunmamakta sadece döviz kurunda yaşanan aşırı dalgalanmalara müdahale etmektedir.

Bu dönemde önemli gelişmelere ilaveten 2006 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunla devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi konusunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu bağlamda genel ve katma bütçe ayırımına son verilerek, genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, sosyal güvenlik kurumu bütçesi ve mahalli idare bütçesi olarak ayırım yapılmıştır. Aslında buradan anlaşılan Türkiye Büyük Millet Meclisinde kanundan önce genel ve katma bütçe adı altında iki bütçe görüşmesi yapılırken, bu kanunda sonra Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu isminde tek bütçe görüşmesinin yapılabileceğidir.

Merkez Bankası, 2006 yılında enflasyon hedeflemesi rejimine geçmiştir. Enflasyon hedeflemesi, tahmin edilen enflasyon oranının hedeflenen enflasyon oranından daha yüksek çıkması durumunda, kısa dönem için reel faizlerin yükseltilmesini ifade etmektedir. Bu açıdan Merkez Bankası enflasyon ve büyüme arasında öncelik belirleyerek, para politikasını belirlemektedir. Bu uygulamada hedeflenen enflasyon hükümetle beraber belirlenmekte para politikası uygulamaları

ise Merkez Bankasının inisiyatifinde bulunmaktadır. IMF şartlılığı nedeniyle, hedeften 1 puan sapma olduğu takdirde IMF ile yeniden görüşme yapılması ve oluşan sapmanın nedenlerinin kamuoyuna raporla açıklanması gerekmektedir. Hedeflerde 2 puan sapma olursa yeni önlemler alınarak bu önlemlerin hem kamuoyuna hem de IMF'ye açıklanması gerekmektedir (TUSİAD, 2005, s.71).

2007 yılının Ağustos ayında ABD'de başlayan ve beraberinde 2008 yılının Eylül ayında Lehman Brothers yatırım bankasının iflası ile küresel boyut kazanan bir kriz yaşanmıştır. Bu kriz sonucunda varlık fiyatları büyük oranda yükselmiş, faiz oranları düşmeye başlamıştır (Reinhart ve Rogoff, 2009, s.2). Yaşanan bu küresel kriz, tüm gelişmiş ülke ekonomileri üzerinde kamu borçlarının yükselmesine neden olmuştur. Ayrıca yaşanan bu krizin etkisiyle, AB ülkelerinde Maastricht Kriterlerine uyulamamıştır. Türkiye'de bu küresel krizden olumsuz şekilde etkilenmiştir. Türkiye'de küresel krizin etkilerini azaltmak amacıyla bir takım önlemler alınmıştır. Bu önlemler (Abiyev, 2014, s.149):

- Yatırımları teşvik etmek amacıyla indirimli olan kurumlar vergisi oranları genişletilmesi,
- KOSGEB kanalı ile kredi olarak kullanılması için işletmelere 275 milyon TL aktarılması,
- Yeni konutların satımından elde edilen %18 vergi oranı üç aylık süre için %8'e düşürülmesi,
- Otomotiv, beyaz eşya ve elektronik eşyalara uygulanan ÖTV üç ay süreyle indirilmesi, olarak ifade edilebilir. Hükümet bu önlemler ile iç talebi canlandırmaya çalışmıştır.

Türkiye'de küresel krizin olumsuz etkilerini gidermek için alınan bu önlemler makroekonomik göstergeler üzerinde olumlu etkiler yaratarak, 2010 yılından itibaren ekonominin toparlanma sürecine girmesiyle sonuçlanmıştır. Ayrıca bu dönemde 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013), 10. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018) hazırlanmıştır. 8. BYKP' da enflasyonun tek haneli rakamlara indirilmesi, GSYİH büyüme oranının %6.5 olarak belirlenmesi ve sürdürülebilir büyümenin sağlanması, sektörlerin geliştirilmesi önem arz etmiştir. Ayrıca bu planda maliye politikası bakımından kamu açıklarını azaltmak, mali disiplini sağlamak, kaynakları önceliklere göre dağıtmak gibi amaçların yanı sıra vergi

ile gerekli bir takım amaçlar yer almaktadır. Fakat Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizi oluşması bu amaçlara ulaşmayı engellemiştir.

9. BYKP, ekonomik büyüme ve sosyal kalkınmanın istikrarlı bir yapıda sürdürölmesi çerçevesinde, rekabet gücünün arttırılması, istihdamın arttırılması, beşeri sermaye ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmelerin sağlanması, kamu hizmetlerinde kalitenin ve etkinliğin arttırılması önceliklerinde hazırlanmıştır. Fakat 2007’de küresel bir krizin oluşması ve Türkiye’yi olumsuz şekilde etkilemesi bu planın amaçlarına ulaşmasını ciddi oranda etkileyen faktörler arasında bulunmaktadır.

10. BYKP’ da, ekonomide istikrarın ve enflasyonun düşürölmesinin sağlanmasının yanı sıra yüksek gelir grubunda bulunan ölkeler arasına girilmesi, toplum refahının arttırılarak yaygınlaştırılması, nitelikli kamu hizmetleri, rekabet gücünün arttırılması gibi amaçlarda yer almıştır.

Bu bağlamda Türkiye’de 1963 yılından günümüze kadar düzenli olarak kalkınma planları hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Bu planlar kimi zaman iç dinamikler kimi zaman dış dinamiklerin etkisiyle amaçlarına ulaşamamış ve beklenen düzeyde olumlu makroekonomik yansımalar yaratamamıştır. Ama yine de ölkenin kalkınması ve toplum refahının arttırılması bakımından önemli faydalar sağlamış ve ölkede ekonomisine birçok katkıda bulunmuştur.

2.1.3.1. 2000 Sonrası Dönemde Büyüme

2000-2019 arası döneme ait cari ve GSYİH büyüme oranları Tablo 14 ve Şekil 10’da verilmiştir. 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri Türkiye’de GSYİH oranlarının büyüme hızını olumsuz etkilemiştir. 2000 Yılında reel GSYİH büyüme oranı %6.8 iken, 2001 yılında reel GSYİH büyüme oranı %5.7 negatif olarak gerçekleşmiştir. 2001 Yılı Mayıs ayında uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının başarıya ulaşmadığı GSYİH oranlarının büyüme hızlarına bakıldığında görölmektedir. Ayrıca 4 Şubat 2002 IMF ile üç yılı kapsayan yeni bir stand-by anlaşması yapılmıştır. Bu anlaşma gereğince, GSYİH büyüme hedefi %5 olarak belirlenmiştir. Bu dönemde, GSYİH büyüme oranı hedefleneninde üstünde % 6.2 olarak gerçekleşmiştir.

Ayrıca 2007 yılında ABD’de ortaya çıkan ve 2008 Eylül ayında Lehman Brothers’in iflasıyla tüm dünya ölkelerinde etkisini gösteren küresel kriz Türkiye’nin GSYİH büyüme hızının olumsuz etkilenmesine neden olmuştur. Tablo 14’de 2007

yılında reel GSYİH büyüme hızı %4.7, 2008 yılında %0.7 pozitif, fakat 2009 yılında % -4.8 negatif büyüdüğü görülmektedir.

Tablo 14: Türkiye’de 2000-2018 Döneminde Cari ve Reel GSYİH

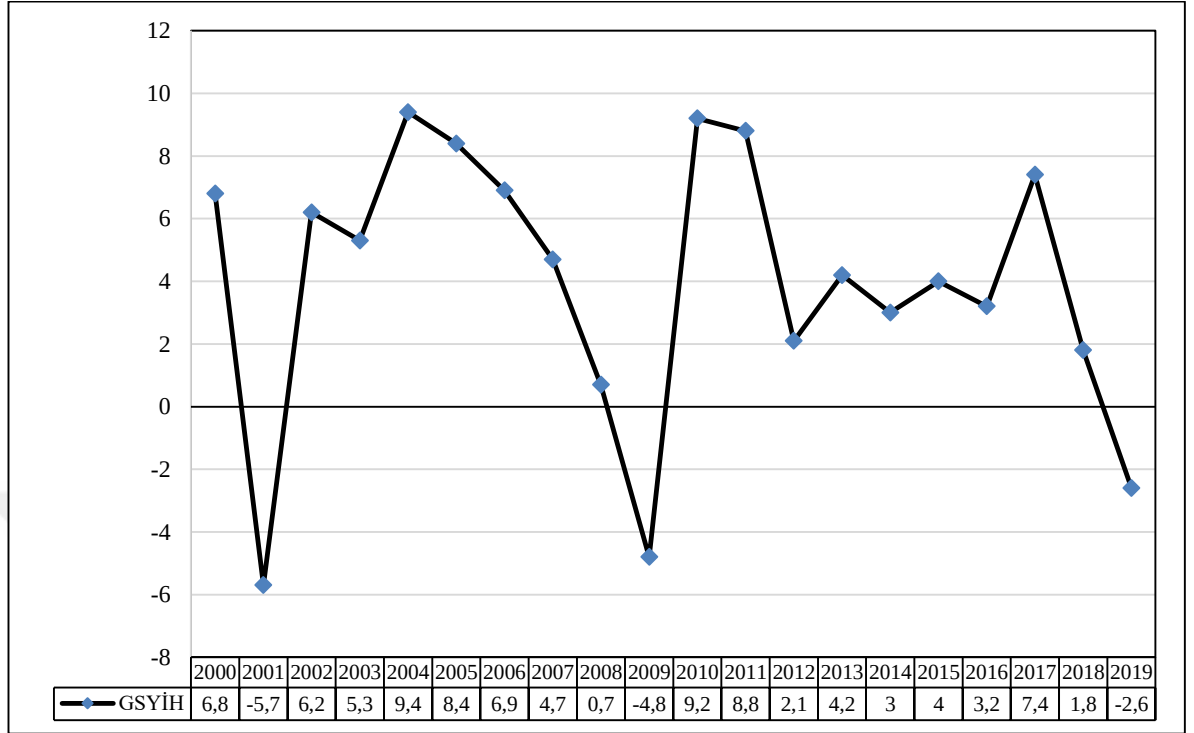
Yıllar	GSYİH* (Bin TL)	GSYİH** (% Değişme)	GSYİH RY*** (% Değişme)
2000	166.658.021	59,3	6,8
2001	240.224.083	44,1	-5,7
2002	350.476.089	45,9	6,2
2003	454.780.659	29,8	5,3
2004	559.033.026	22,9	9,4
2005	648.931.712	16,1	8,4
2006	758.390.785	16,9	6,9
2007	843.178.421	11,2	4,7
2008	950.534.250	12,7	0,7
2009	952.558.578	0,2	-4,8
2010	1.098.799.348	15,4	9,2
2011	1.297.713.210	18,1	8,8
2012	1.416.798.490	9,2	2,1
2013	1.567.289.238	10,6	4,2
2014	1.749.782.267	11,5	3,0
2015	1.952.638.409	11,7	4,0
2016	2.608.525.749	11,5	3,2
2017	3.106.536.751	19,0	7,4
2018	3.700.989.489	18,2	1,8
2019	3.900.789.457	16,2	-2,6

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Veriler yıllık olarak alınmıştır.

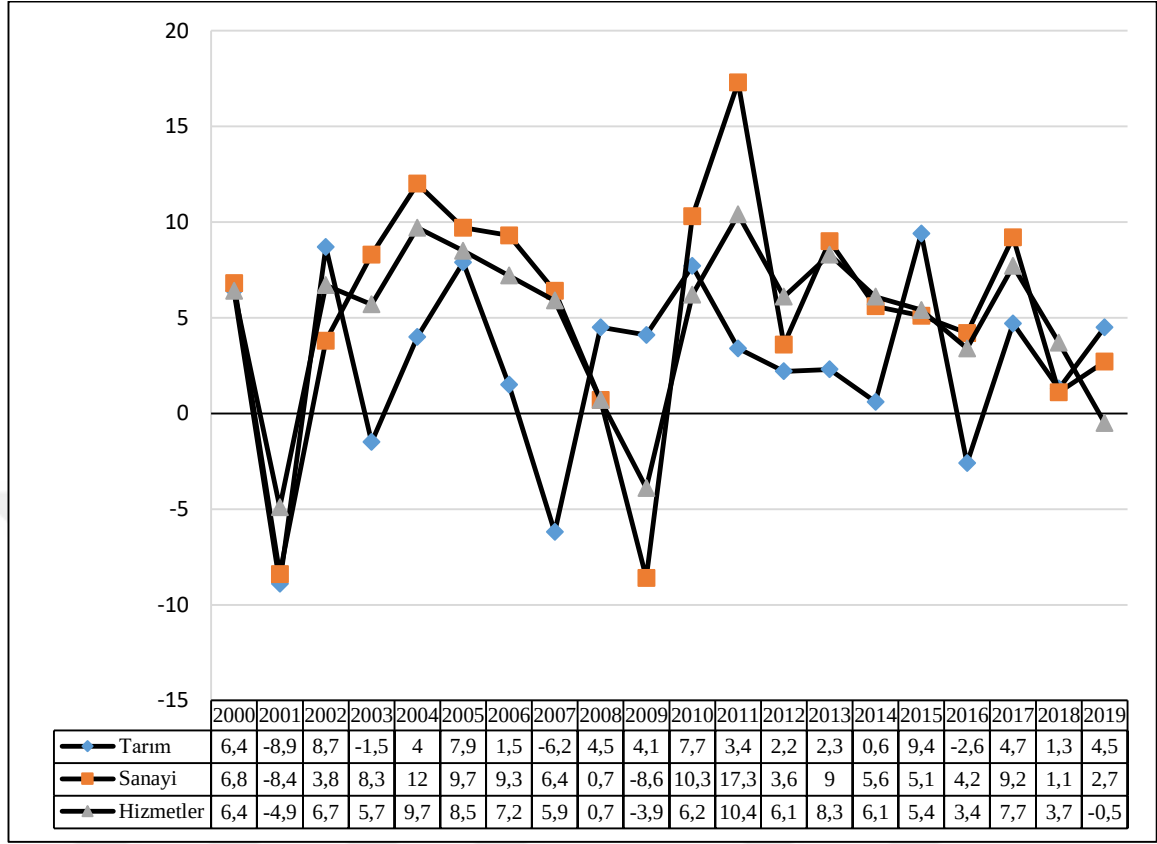
*GSYİH’de değişkenler cari fiyatlar baz alınarak kullanılmıştır. ** Cari fiyatlarla % değişmeyi ifade etmektedir. ***Değişkenler, GSYİH RY’de deflatörü (1998=100) aracılığıyla reel hale getirilmiştir. Reel fiyatlarla % değişmeyi ifade etmektedir.

Şekil 10: Türkiye’de 2000-2019 Döneminde GSYİH Büyüme Hızı (%)



Şekil 11’de 2000-2019 arası dönemde sektörlerin büyüme hızları verilmektedir. Şekil 11’den anlaşılabacağı üzere, 2000 yılının Kasım ve 2001 yılının Şubat ayında yaşanan krizlerin etkisiyle tarım, sanayi ve hizmetler sektörünün negatif büyüdüğü görülmektedir. 2001 yılında tarım sektörü %8.9, sanayi sektörü %8.4, hizmetler sektörü %4.9 negatif şekilde büyürken, GSYİH oranı da aynı doğrultuda %6.0 olarak negatif büyümüştür. Bu bağlamda bu krizlerin tüm sektörlerin ve GSYİH’nın büyüme hızlarının küçülmesine neden olduğunu söylemek mümkündür.

Şekil 11: Türkiye’de 2000-2018 Döneminde Sektörlerin Büyüme Hızları (%)



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2005 Yılında, tarım maliyetlerinin aşırı artmaması ve hava koşullarının iyi olması 2004 yılında %4 olan tarım sektörü büyüme hızının, 2005 yılında %7.9 olarak gerçekleşmesinde etkili olmuştur. Fakat bu dönemde sanayi ve hizmetler sektöründe beklenilenin altında büyüme gerçekleşmesi, GSYİH büyüme oranının %-9.4 olmasına neden olmuştur. Ayrıca 2008 yılında yaşanan küresel kriz tüm sektörlerin ve reel GSYİH büyüme hızını düşürmüştür. Hatta tarım sektörü 2007 yılında %6.2 olarak negatif olarak büyümüştür. Şekil 11’den anlaşılabacağı gibi, 2009 yılında tarım sektörünün %4.1, sanayi sektörünün % -8.6, hizmetler sektörünün % -3.9 ve GSYİH büyüme hızının da % -4.8 olarak gerçekleşmesi bu krizin etkisinin ne kadar büyük olduğunu ispatlar niteliktedir. 2010 yılında sektörler toparlanma sürecine girmiştir. Bu toparlanma sürecinin 2011 yılında da devam ettiği görülse de izleyen yıllarda durum tersi olmuştur. Ayrıca Tablo 14’de reel GSYİH büyüme hızı incelendiğinde 2011 yılı

itibariyle düşme eğilimine girdiği ve 2019 yılında %-2.6 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Şekil 11’de sanayi sektörünün gelişimi incelendiğinde; 2002 yılında pozitif gelişme gösterdiği görülmektedir. Bu olumlu gelişmede, özel sektöre ait firmaların dış pazarlara açılması ve ihracatın artırılması önemli bir role sahip olmuştur. Ayrıca 2006 yılına kadar sanayi sektörünün büyüme hızlarında olumlu gelişmeler olduğu görülmektedir. Hizmetler sektörünün büyüme hızı da aynı sanayi sektörü gibi 2006 yılına kadar pozitif değerler taşımıştır. Fakat tarım sektörü için aynı durum söz konusu olmamıştır. Tarım sektöründe, 2001 yılında %-8.9 olan büyüme hızı 2002 yılında %8.7 pozitif olarak büyüme göstermişse de 2003 yılında %1.5 negatif olarak büyüdüğü görülmektedir. 2003 yılında üretim kotalarını daraltmak amacıyla ekim alanlarının azaltılması bu düşüşe neden olarak gösterilebilir. Ayrıca 2003 yılının kasım ve aralık aylarında yaşanan kuvvetli yağış ve yaşanan seller de sebze üretiminin azalmasında bir diğer neden olarak kabul edilebilir.

2.1.3.2. 2000 Sonrası Dönemde İşgücü Piyasasının Gelişimi

2000-2018 arası dönemine ait işgücü piyasası göstergeleri Tablo 15’de verilmiştir. Çalışmamızda, 1980-1990 arası dönem ve 1990-2000 arası dönemdeki işgücü piyasası verilerini ve ekonomik büyüme verilerini incelediğimizde ekonomik büyüme ve istihdam oranları arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu görmüştük. Fakat 2000 yılından sonra bu pozitif yönlü ilişkinin değiştiğini ve tersine döndüğünü görmekteyiz. Yani bu dönemde hedeflenen ekonomik büyümenin üstünde bir gerçekleşme görülse de istihdam artış oranının bu ekonomik büyümenin çok gerisinde kaldığı görülmektedir. Bunlara ilaveten; 15 yaş üstünde çalışabilir yaştaki nüfus yıllar geçtikçe artsa da işsizlik oranının 2019 yılı itibariyle %14,1 olarak gerçekleşmesi işsizlik sorununun varlığını kanıtlamaktadır.

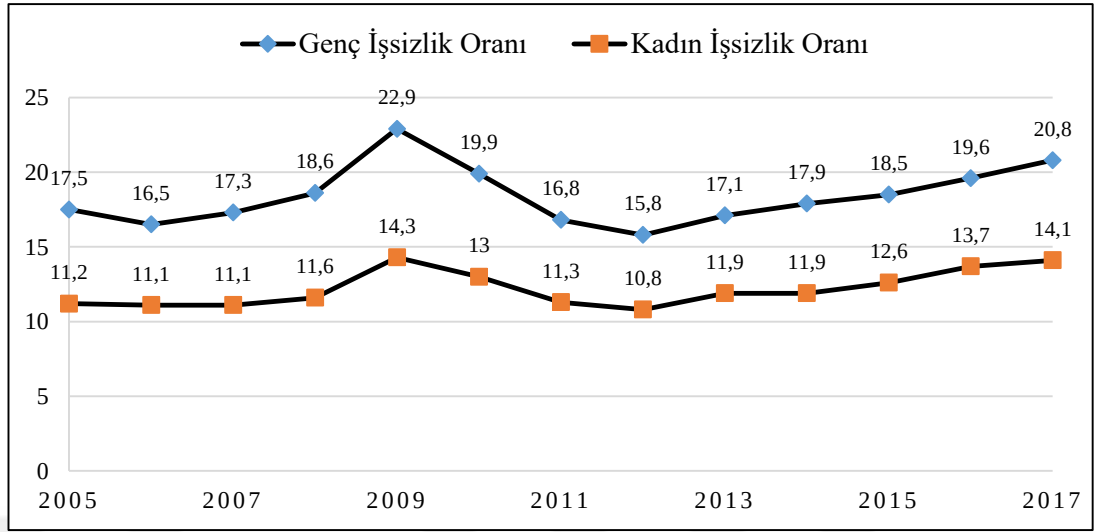
Tablo 15: Türkiye’de 2000-2018 Döneminde İşgücü Piyasası Göstergeleri

Yıllar	15 Yaş ve Daha Yukarı Yaşta Nüfus (Bin Kişi)	İşgücü (Bin Kişi)	İşgücüne Katılma Oranı (%)	İstihdam (Bin Kişi)	İstihdam Oranı (%)	İşsiz (Bin Kişi)	İşsizlik Oranı (%)
2000	43.900	21.093	48,0	19.608	46,7	1.485	7,0
2001	44.800	21.471	47,9	19.557	45,6	1.914	8,9
2002	45.639	21.746	47,6	19.402	44,4	2.344	10,8
2003	46.466	21.583	46,4	19.214	43,2	2.369	11,0
2004	47.544	22.016	46,3	19.632	41,3	2.385	10,8
2005	48.359	22.455	46,4	20.067	41,5	2.388	10,6
2006	49.375	22.751	46,3	20.423	41,4	2.328	10,2
2007	50.177	23.114	46,2	20.738	41,5	2.376	10,3
2008	50.982	23.805	46,9	21.194	41,7	2.611	11,0
2009	51.833	24.748	47,9	21.277	41,2	3.471	14,0
2010	52.904	25.641	48,8	22.594	43,0	3.046	11,9
2011	53.985	26.725	49,9	24.110	45,0	2.615	9,8
2012	54.961	27.399	50,0	24.821	45,4	2.518	9,2
2013	55.982	28.271	50,8	25.524	45,9	2.747	9,7
2014	56.986	28.786	50,5	25.933	45,5	2.853	9,9
2015	57.854	29.678	51,3	26.621	46,0	3.057	10,3
2016	58.720	30.535	52,0	27.205	46,3	3.300	10,9
2017	59.894	31.643	52,8	28.189	52,8	3.454	10,9
2018	60.654	32.274	53,2	28.738	47,4	3.537	14,7
2019	61.177	32.339	52,9	27.795	45,4	4.544	14,1

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Şekil 12’de genç ve kadın işsizlik oranları verilmiştir. 2000 yılında genç işsizlik oranı %17.5, 2017 yılında %20.8 oranında, kadın işsizlik oranının ise 2005 yılında %11.2, 2017 yılında %14.1 olarak gerçekleştiği Şekil 12’de görülmektedir. Bu durumda, işsizlik sorununun kadın ve gençlerin önemli sorunları haline geldiğinin göstergesi durumundadır.

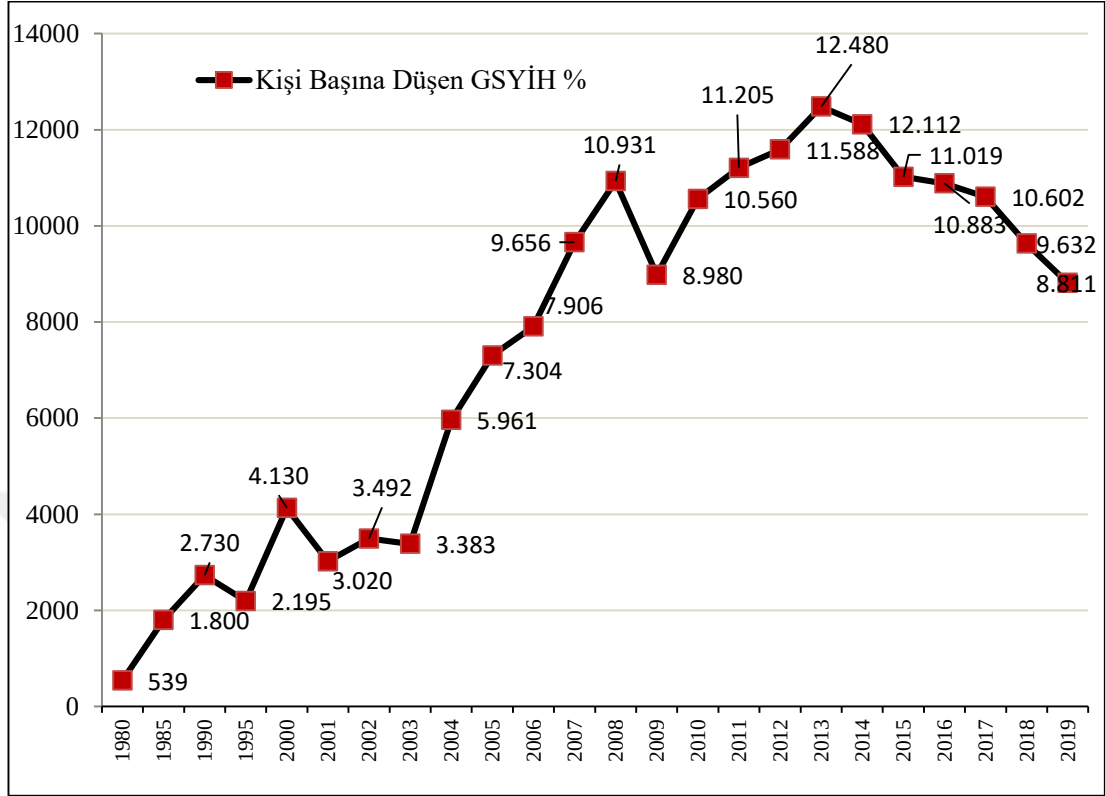
Şekil 12: Türkiye’de 2005- 2017 Döneminde Genç ve Kadın İşsizlik Oranı (%)



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Şekil 13’de Türkiye’de 1980-2019 yılları arasında kişi başına düşen GSYİH oranları verilmiştir. Aslında nüfusun artış hızı milli gelir üzerinde önemli rol oynamaktadır. Bir ülkede nitelikli nüfusun artması milli gelir üzerinde katma değer yaratarak olumlu etki oluşturmaktadır. Şekil 13’de 1980 yılında 539 dolar olan kişi başı gelir, 2004 yılında 5.961 dolar, 2018 yılı itibariyle 9.632 dolar olduğu görülmektedir. Zaman içerisinde artma eğilimi gösteren bu miktarın toplumun bireyleri arasında nasıl bölüştüğü ayrı bir önem taşımaktadır. Ayrıca bir ülkenin refahının artırılmasında eğitim harcamalarının payı önemli bir yer tutmaktadır. Ancak bir ülkede eğitilmiş nüfus artarsa toplumun faydası artacak ve ülke kalkınmasında önemli bir faktör olacaktır.

Şekil 13: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Kişi Başına Düşen GSYİH (\$)



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2.1.3.3. 2000 Sonrası Dönemde Ödemeler Dengesi Göstergeleri

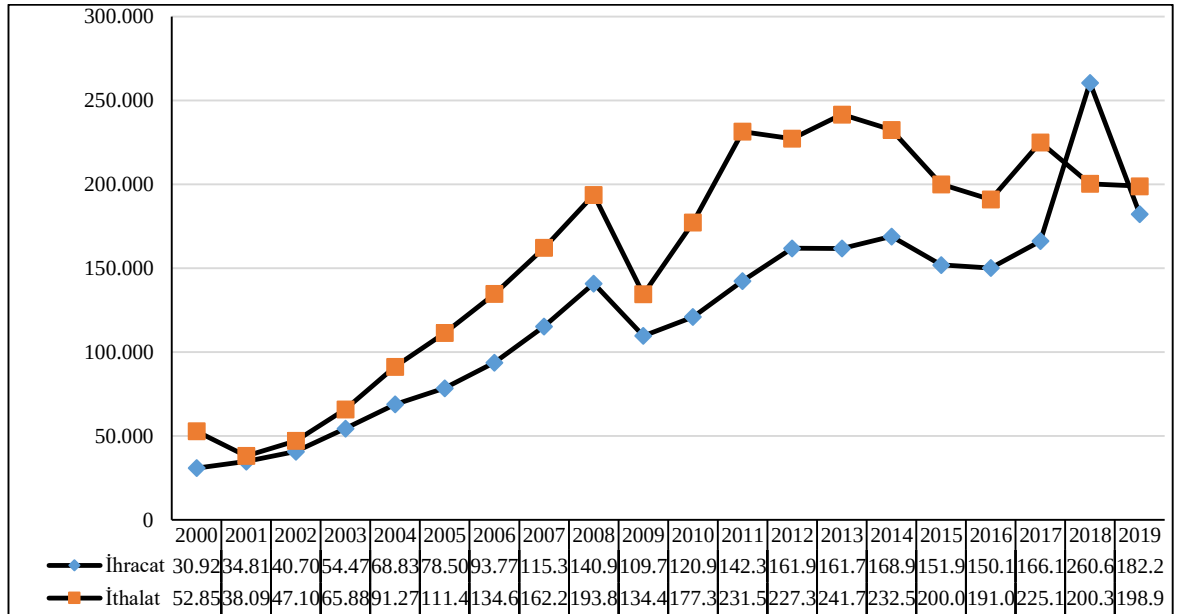
Şekil 14’de ithalat ihracat verileri ve Tablo 16’da dış ticaret hacmi verileri verilmiştir. 2000 yılında cari işlemler dengesi açığı 9 milyar 926 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde tüketimden kaynaklanan ithalatın ihracattan çok yüksek oranda artması cari işlemler açığını yükselten sebepler arasındadır. Ayrıca bu dönemde kurların önceden belirlenmesi merkez bankası rezervlerini azaltıcı etki yapmıştır. Bunlara ilaveten, 2000 yılında yaşanan siyasal kriz merkez bankası döviz rezervlerine talebin artmasıyla sonuçlanmıştır.

Bu dönemde döviz rezervlerinin tamamen erimesi istenmediğinden dolayı önceden açıklanan kur modeli terk edilerek, TL’nin yabancı paralar karşısında değer kaybetmesine izin verilmiştir. Böylece piyasa tarafından yönlendirilen bir çeşit devalüasyonun yapılmasına izin verilmiştir. Bu durumda Türkiye ekonomisinin olumsuz bir sürece girmesine neden olmuş ve (Eğilmez ve Kumcu, 2005, s.258) ödemeler dengesi ve dış ticaret hacmi verilerine yansımıştır.

Fakat 2001 yılında ithalatın azalması ve ihracatın artmasıyla cari işlemler hesabı 3 milyar 760 milyon dolar açık vererek azaldığı görülmüştür. Bu durum Tablo 16'de dış ticaret dengesi verileri incelendiğinde; 2000 yılına oranla 2001 yılında dış ticaret dengesi açığının azaldığı görülmüştür. Fakat izleyen yıllarda bu durum devam etmemiş kriz gibi birçok faktörün etkisiyle bazı yıllarda daha yüksek değerlere ulaştığı görülmüştür.

2000 ve 2001 yıllarında yaşanan kriz sonrası 2001-2006 dönemi arasında uygulanan fiyat istikrarını hedefleyen sıkı para, sıkı maliye politikaları ve yapısal uyum programlarına dayanan yüksek faiz ve düşük kur politikaları üretimin yapısını bozarak ülkenin dış dinamiklere bağımlı olmasına neden olmuştur. Yüksek faiz-düşük kur politikası ihracatı ve yurtdışında üretim yapan firmaların rekabet gücünün azalmasına ve ithalatı özendirme sonucunda cari işlemler açığının artmasıyla sonuçlanmıştır. İhracat ve üretim üzerinde baskının artması düşük ücretlerle dengelenmeye çalışılsa da ihracat ve üretimdeki artışın yurtdışında katma değeri düşük sektörlerde gerçekleştirilmesi istihdam artışının istenilen seviyeye ulaşamamasına neden olmuştur (Gül vd., 2009, s.139).

Şekil 14: Türkiye’de 2000-2019 Döneminde İhracat ve İthalat (Milyon ABD \$)



Kaynak: T.C. Merkez Bankası (TCMB) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2007 yılında meydana gelen küresel krizin etkileri Türkiye'nin de ödemeler dengesi göstergeleri üzerinde olumsuz etkiler oluşturmuştur. Tablo 16'de 2007 yılında bir önceki yıla göre ihracat %25.4 oranında artarken 2008 yılında %23.1 olarak gerçekleşmiş ve 2009 yılında tamamen yön değiştirerek -%22.6 olarak gerçekleşmiştir. İthalat oranları da, 2007 ve 2008 yılında düşmüş, 2009 yılında %30.2 negatif olarak gerçekleşmiştir. Bu durum da yaşanan küresel krizin etkisinin ne kadar büyük olduğunu ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülke ekonomileri üzerinde ne kadar büyük olumsuz etki gösterdiğini ispatlar niteliktedir.

Tablo 16: Türkiye'de 2000-2019 Döneminde Dış Ticaret Hacmi

Yıllar	İhracat	İthalat	Cari İşlemler Hesabı	Dış Ticaret Dengesi	Dış Ticaret Hacmi	İhracatın İthalatı Karşılama Oranı
	Değişim (%)	Değişim (%)	Değer (Milyon ABD\$)	Değer (Milyon ABD\$)	Değer (Milyon ABD\$)	(%)
2000	4,5	34,0	-9.926	-21.959	83.775	51,0
2001	12,8	-24,0	3.760	-3.760	72.902	75,7
2002	15,1	24,5	-626	-6.404	87.814	69,9
2003	31,1	34,5	-7.554	-13.411	120.355	68,1
2004	33,7	40,7	-14.198	-22.438	160.104	64,8
2005	16,3	19,7	-20.980	-32.936	189.954	62,9
2006	16,4	19,5	-31.168	-40.894	228.450	61,3
2007	25,4	21,8	-36.949	-46.831	277.589	63,1
2008	23,1	18,8	-39.425	-52.917	334.729	65,4
2009	-22,6	-30,2	-11.358	-24.762	244.226	72,5
2010	11,5	31,7	-44.616	-56.325	298.239	61,4
2011	18,5	29,8	-74.0402	-89.160	372.914	56,0
2012	13,0	-1,8	-47.963	-65.367	389.263	64,5
2013	-0,4	6,4	-63.642	-79.917	403.495	60,3
2014	3,8	-3,8	-43.644	-63.593	401.445	65,1
2015	-8,7	-14,4	-32.109	-48.128	352.068	69,4
2016	-0,9	-4,2	-33.137	-40.892	341.214	71,8
2017	10,1	17,7	-47.155	-58.955	391.273	67,1
2018	7,0	-4,6	-26.155	60.298	460.968	75,3
2019	7,8	-8,5	8.663	16.647	381.207	86,0

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

*Değişim ifadesi bir önceki yıla göre değişimi ifade etmektedir.

Bu bağlamda Türkiye'de dış ticaret dengesinin yıllar itibariyle sürekli açık verdiği, 2000 yılında 21 milyar 959 milyon olan açığın, 2016 yılında 40 milyar 892 milyon olduğu 2017 yılında 58 milyar 955 milyon olduğu Tablo 16'de görülmektedir. Bu durum da Türkiye'de cari açık sorunun süreklilik kazandığını göstermektedir. Fakat 2018 yılı ve 2019 yılı için durum farklı olmuştur. Bu yıllarda ithalatın azaldığı

ihracatın arttığı görülmektedir. Aslında Ülkemizde 2000 yılı sonrasında önemli değişimler yaşanmış ve IMF destekli çeşitli programlar uygulanarak Türkiye ekonomisi daha güçlü ve dayanıklı hale getirilmeye çalışılmıştır. Fakat ödemeler dengesi verileri ve ihracatın ithalatı karşılama oranları verileri incelendiğinde bu süreçte hedeflenen düzeye ulaşamadığı görülmektedir. Tablo 16'dan da anlaşılabacağı üzere, 2019 yılında ihracatın ithalatı karşılama oranı %86.0 olarak gerçekleşmesi bu durumu ispatlar niteliktedir. Aslında Türkiye ekonomisinde 2000 öncesi döneme nazaran makroekonomik göstergelerde olumlu gelişmeler oluşsa da bu durumun sürekliliğinin sağlanamaması önem arz etmektedir.

2.1.3.4. 2000 Sonrası Dönemde Para Politikası ve Enflasyondaki Gelişmeler

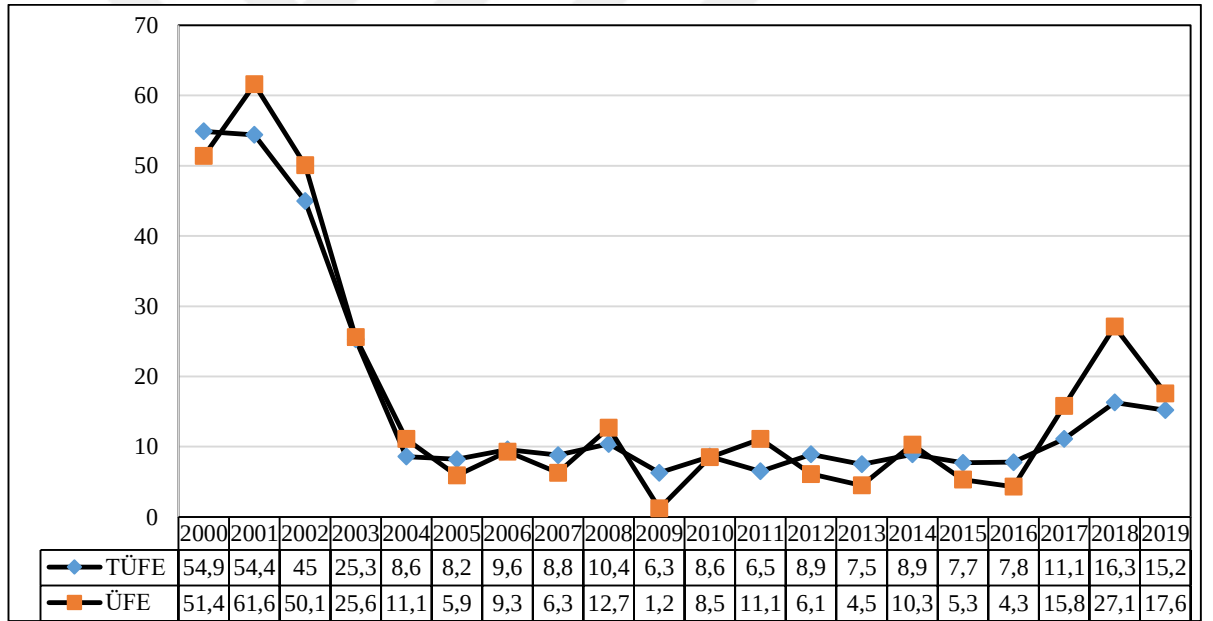
Türkiye'de 2000-2018 arası dönemde enflasyon göstergeleri Şekil 15'de verilmiştir. Bu dönemde, 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin yaşanması enflasyonun olumsuz etkilenmesine neden olmuştur. Mayıs 2001 yılında uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında 2000 yılı için TEFE % 20, TÜFE % 25 olarak hedeflenmiştir. Fakat 2000 yılında TEFE % 54,9, TÜFE % 51,9 olarak gerçekleşmesi bu hedefin tutturulamadığını ve ayrıca bu programın 2000 yılının Kasım ayında çıkan krizle gündemini kaybetmesine neden olmuştur³. Bu programdan sonra IMF destekli yeni bir stand-by anlaşması yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma gereğinde, üç yıllık süre zarfında enflasyon oranının önce %35 daha sonraları tek haneli rakamlara ulaşma hedefi 2001 ve 2002 yılı için mümkün olmasa da 2003 yılında %25'lere ulaşması Türkiye'de kronikleşmiş olan sorunların çözülebileceği beklentisini oluşturarak halk ve piyasalar arasında olumlu hava yaratmıştır.

Şekil 15'den anlaşılabacağı gibi yaşanan iki büyük krizden sonra Türkiye'de enflasyon oranında 2003 yılına kadar çift haneli rakamlar gerçekleşmiş ancak 2004 yılında TÜFE %8.6, 2005 yılında %8.2 olarak tek haneli rakamlara düşmüştür. Bu

³ Ülkemizde Üretici Fiyat Endeksi adıyla ilk defa 2005 yılında 2003 referans yıllı olarak NACE Rev.1 sınıflamasına göre yayımlanmaya başlanmıştır. Daha önce yayımlanan ve çeşitli sözleşmelerde kullanılan 1994 temel yıllı Toptan Eşya Fiyat Endeksi (TEFE) hesaplaması 2006 yılından itibaren durdurulmuştur. 2006 yılından 2013 yılının sonuna kadar ÜFE değişim oranları kullanılarak seri devam ettirilmiştir. 2013 yılına kadar hesaplanan ÜFE ve TEFE, tarım ve sanayi sektörlerini kapsamıştır. Daha ayrıntılı bilgi için Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı tarafından 04 nolu 04-02-2014 “Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yi-Üfe) Kullanıcıları” için hazırlanan rehber’e Bakınız.

dönemde, ÜFE’de 2004 yılında %11.1, 2005 yılında %5.9 olarak gerçekleşerek büyük oranda bir azalma göstermiştir. Ayrıca 2005 yılında enflasyon sepetinin içeriği ve kapsamı değiştirilmiştir. Bu değişikliğin nedeni olarak, toplumun tüketim kalıplarının değişmesi görülmektedir. Yenilenen endekste gıda, içki ve tütün harcamaları iki gruba ayrılarak haberleşme kategorisine yeni bir harcama grubu eklenmiştir. Ayrıca endekste konut ve kira kaleminin ağırlığı azalırken elektrik, doğalgaz ve akaryakıt ürünleri gibi enerji kalemleri ağırlık kazanmıştır. Yapılan bu değişiklik, 2005 yılında TÜFE ve ÜFE enflasyon oranlarının düşmesinin nedeni olarak kabul edilebilir. Aslında 2005 yılında TL’nin dolar karşısında değer kazanması, tarım ve imalat sanayi fiyatlarında aşırı fiyat artışlarının olmaması TÜFE ve ÜFE oranlarının düşmesinin asıl nedeni olarak görülmelidir.

Şekil 15: Türkiye’de 2000-2019 Döneminde Enflasyon (12 Aylık Ortalama %)



Kaynak: T.C. Merkez Bankası (TCMB) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2007 yılında meydana gelen küresel kriz Türkiye’de düşme seyrinde olan enflasyon oranlarını olumsuz etkilemiştir. 2007 yılında TÜFE %8.8, ÜFE %6.3 iken 2008 yılında TÜFE %10.4, ÜFE %12.7’ye yükselmiştir. En son 2016 yılında tek haneli rakamlara sahip olan enflasyon oranının 2019 yılına gelindiğinde %15,2, % 17,6’ya yükseldiği görülmektedir.

2.2.TÜRKİYE’DE KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN İKTİSAT POLİTİKALARI ÜZERİNE MEYDANA GETİRDİĞİ DEĞİŞİM

Dünyada 1980 yılından itibaren küreselleşme süreci ve neoliberal politikaların ön plana çıkması ile bir değişim süreci başlamıştır. Bu dönemde Dünyada küreselleşme ve bilgi teknolojilerindeki ilerlemenin yön verdiği değişim süreci ekonomik, siyasi ve kültürel tüm yapılar üzerinde köklü bir değişim yaşanmasına neden olmuştur (Taner, 2011, s.6). Bu değişimler finans, enformasyon, ulus üstü değer ve kurumlar, dünya ülkelerinin kurumsal öncelikleri, bireysel ve ulusal güvenlik, yerelleşme ve serbest piyasa ekonomisi üzerinde etkili olduğu bazı alanlar olmuştur (Ener ve Demircan, 2006, s.198). Ayrıca bu değişimler doğrultusunda günümüz dünyasının devlet kavramına farklı işlev ve görevler yüklenmeye başlanmış ve öncelikle devletin ekonomideki rolü yeniden düzenlenmiştir. Devlet ve iktisadi yaşam arasındaki bu ilişki devletin müdahaleci olma işlevini değil düzenleyici ve denetleyici olma işlevini ön plana çıkarmaya başlamıştır (Sivrekli Demircan, 2009, s. 49).

Dünyada yaşanan bu değişime Türkiye ekonomisi de uyum sağlamış ve ekonomi politikaları bu yönde şekillenmeye başlamıştır. Bu süreçte neoliberal politikaların ağırlık kazanması ile serbest piyasa ekonomisi anlayışı ağırlık kazanmıştır. Bu bakımdan Türkiye ekonomisinde küreselleşen dünya ülkelerine uyum sağlamak ve rekabet gücünü arttırmak amacıyla 1980 yılında yoğun devlet müdahalesini zorunlu kılan ithal ikameci sanayileşme modeli terk edilerek, devlet müdahalelerinin minimuma inmesini öngören ihracata yönelik sanayileşme modeli benimsenmiştir. Bu köklü değişimin temelleri 24 Ocak 1980 yılında alınan kararlar ile sınırları çizilmiş ve uygulamaya geçilmiştir. Alınan bu kararların etkisiyle, Türkiye ekonomisi bu tarihten sonra serbest pazar ve ihracat teşviklerine dayanarak ihracatın arttırılması anlayışının hâkim olduğu ve beraberinde döviz kurunun, faizin, sermaye hareketlerinin serbest bırakıldığı bir yapıya sahip olmuştur. Bu yeni yapı ithalat üzerine konulan sınırlamaların kaldırılması gerekliliğini ön plana çıkarmış ve neticesinde devletin güvenlik, adalet gibi görevleri hariç diğer sektörlerden çekilerek, özelleştirme uygulamalarına ağırlık vermesini gerektirmiştir. Fakat Türkiye’de özellikle 1990’lı yıllarda yaşanan yüksek enflasyon, yüksek kamu borçları, ödemeler dengesi sorunları, ihracat oranlarında istenilen gelişmenin sağlanmaması gibi olumsuz koşullar 1994 yılında yeni bir krizin oluşmasıyla sonuçlanmıştır. Bu kriz sonrasında 5

Nisan 1994 kararları alınmış ve bu kararlar ile iktisat politikaları yeniden belirlenmiştir. Bu kararlarda belirlenen iktisat politikaları çerçevesinde kamu kesiminin küçülmesi ve devlet müdahalelerinin minumuma indirilmesi gerekliliği dikkat çekmiştir.

Türkiye’de 2000’li yıllar ve izleyen yıllarda iktisat politikaları devletin küçülmesi üzerine şekillendirilmiştir. Bu süreçte yeni sağlık sigortası sistemi uygulamasındaki gibi kamu kesimi küçülmesi anlayışı çerçevesinde devletin yapması gereken sosyal amaçlı yatırımlardan çekildiği görülmektedir. Bu dönemde kamu açıklarının yüksekliği, kamu kesimi finansman sorunları, finansal piyasalarda oluşan sorunların, yüksek enflasyonun ve mali sorunların devam ettiği görülmektedir (Ener ve Siverekli, 2007, s.217). Türkiye’de makroekonomik aktörlerde görülen bu olumsuz koşullar Dünya ülkelerinin kamu mali yönetim yapısında yaşadığı değişimlere uyum sağlamasını zorunlu hale getirmiştir. Dünyada kamu mali yönetim anlayışında genel değişimin Türkiye’deki en önemli yansıması 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu olmuştur. Bu kanun ve bu kanunun tamamlayıcısı niteliğinde çıkarılan kanunlar çerçevesinde kamu mali yönetim anlayışı yeni bir yapı ve görünüme sahip olmuştur. Bu süreçte yeniden tasarlanan iktisat politikaları çerçevesinde devletin rol ve görevlerinde değişimler yaşanmıştır. Benimsenen neoliberal politikalar neticesinde devletin iktisadi alanda fonksiyonlarının sınırlandırıldığı ve neticesinde devletin düzenleyici ve denetleyici rolünün ön plana çıktığı görülmüştür. Maliye politikaları ise mali disiplin, mali saydamlık, hesap verilebilirlik gibi hususlar temel alınarak yeniden şekillenmiştir. Bu süreçte maliye politikalarında temel değişimin vergi politikaları, kamu harcamaları, bütçe ve borçlanma politikalarında olduğu görülmüştür.

Maliye politikasının önemli bir aracı olan kamu harcamaları incelendiğinde; önemli değişimler yaşandığı görülmüştür. Bu süreçte Türkiye’de küreselleşme sürecine uyum sağlamak amacıyla üretilen kamusal mal ve hizmetlerin nitelik ve niceliklerinde meydana gelen değişimler sonucunda kamu harcamalarında artışlar görülmüştür. Eğitim, sağlık, teknoloji, küresel düzeyde ekonomik ve doğal tehditler gibi birçok faktör kamu harcamalarının artışı üzerinde etkili olan faktörler arasındadır. Aslında küreselleşme süreci sonucunda değişime uğrayan devlet anlayışında her ne kadar devletin düzenleyici ve denetleyici rolü ön plana çıksa da kamu harcamalarında

artışlar görülmesi devletin rol ve görevlerinde önemli artışlar olduğunun bir kanıtı olmuştur. Kamu harcamalarda yaşanan artışlar neticesinde kamu finansman dengesi olumsuz etkilenmiştir. Kamu finansman açıklarını kapatmak için borçlanma yolu tercih edilmiştir. Bu süreçte borçlanma politikaları, küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği yenedünya düzeninde mali disiplini bozmayan şekilde yapılması gerekliliği üzerine şekillenmiştir. Çünkü finansman kaynağı olarak borçlanma yolu tercih edildiğinde anaparaya faiz ödemelerinin de eklenmesiyle bütçe açıklarının artması ile sonuçlanacağı kabul edilmektedir. Sonuç itibarıyla bu süreçte Türkiye’de kamu finansman dengesinde meydana gelen bozulmalar ve bu bozulmanın bir sonucu olarak kamu borçlanma gereğinde görülen artışlar birtakım kanun ve düzenlemelerin yapılması gerekliliğini ortaya koymuştur. Böylece küreselleşme sürecine uyum politikalarının beraberinde getirdiği sonuçların kamu finansman dengesi ve bunun ortaya çıkardığı kamu kesimi borçlanma gereğinin olumsuz yönde etkilenecek mali disiplini etkilediğinden, küreselleşme sürecinde Türkiye’de iktisat politikaları mali disiplin ilişkisi çok daha fazla belirginleşmeye başlamıştır.

Maliye politikasının diğer bir aracı olan bütçe politikaları incelendiğinde; küreselleşme süreci ve bu sürecin beraberinde getirdiği aktörlerin etkisiyle bütçe politikalarının değişime uğradığı görülmüştür. Tablo 17’ de klasik bütçe anlayışının sahip olduğu unsurların yeni bütçe anlayışında nasıl değişim gösterdiği görülmektedir. Bu dönemde Türkiye ekonomisi kamu mali yönetiminin önemli bir aracı olan bütçe politikaları ile mali disiplin sağlanması, mali saydamlık sağlanması, hesap verilebilirliğin sağlanması ve analitik bütçe sınıflandırılması, performans odaklı bütçe sistemi ile hedeflerine ulaşmaya odaklanmıştır. Fakat bu amaçlara ulaşmaya çalışılırken bütçenin ekonomide yerine getirmeyi hedeflediği makroekonomik hedefleri göz ardı edilmemiştir. Çünkü bütçenin ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesinde, ekonomik istikrarın sağlanmasında, gelir ve kaynakların dağıtım aşamasında etkinliğin sağlanmasında önemli rolü bulunmaktadır. Bütçe bu süreçte belirtilen makroekonomik hedeflere ulaşmak için önemli bir araç olarak görülmüş ve mali disiplin sağlanması esas alınarak yeniden tasarlanmıştır.

Tablo 17 : Klasik Bütçe ve Yeni Bütçe Perspektifi

Klasik Bütçe Anlayışı*	Yeni Bütçe Anlayışı**
Denk Olmayan Bütçe Anlayışı	Denk Bütçe Anlayışı
Geleneksel Bütçe Sistemi	Performans Bütçe Sistemi
Yıllık Bütçe Anlayışı	Çok Yıllı Bütçeleme Anlayışı
Saydam Olmayan Bütçeleme Anlayışı	Şeffaf Bütçe Yönetimi
Yasama, Yürütme ve Yargı Denetimi	Kamuoyu Denetimi
Mali Denetim	Performans Denetimi

Kaynak: Demircan Siverekli, E.(2006). *Yeni ekonomik düzende bütçe sistemlerinde değişim süreci ve Türk kamu maliyesinin uyumu*, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:13, Sayı:2, s.50.

*1980 öncesi dönemde kabul gören bütçe anlayışıdır.

**1980 sonrası dönemde küreselleşme süreci ve bu sürecin beraberinde getirdiği neoliberal politikaların etkisiyle kabul gören bütçe anlayışıdır.

Maliye politikalarının diğer önemli bir aracı olan vergi politikaları incelendiğinde; küreselleşme süreci içerisinde değişime uğrayan diğer araç olduğu görülmüştür. Dünyada ülkeler arası alışverişin artması, yeni finansal ürünlerin oluşması, sınırlar arası portföy yatırımlarının artması verginin tabanının uluslararası düzeyde mobil olması ile sonuçlanmıştır. Bu durumda vergi kayıp ve kaçakların artmasına neden olmuştur (Ener ve Siverekli, 2007, s.222-229). Oluşan vergi kayıp ve kaçaklarının mali disiplin üzerinde olumsuz etkileri olduğu bir gerçektir. Bu vergi kayıpları ve kaçaklarının önlenmesi ve akabinde mali disiplinin sağlanması amacıyla birçok kanun ve düzenlemeler yapılsa da yeterli olmadığı görülmektedir. Ayrıca bu dönemde KDV ve ÖTV uygulamaları neticesinde dolaylı vergilerin dolaysız vergilere göre daha yüksek oranları dikkat çekmiştir.

Sonuç itibariyle 2000 sonrası dönemde dünyada kamu mali yönetim anlayışında yaşanan değişim ve dönüşüm Türkiye’de de maliye politikalarında değişimin başlangıcını oluşturmuştur. Bu değişimin birçok kanun ve düzenlemeleri beraberinde getirdiği görülmüştür. Bu kanun ve düzenlemelerde mali disiplin, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik unsurlarının ön plana çıktığı görülmüştür. Maliye politikalarında yaşanan bu değişim sonucunda uygulanan kanun ve düzenlemelerin içeriği ve mali disiplin sağlanması üzerine katkısı çalışmanın 3.2. bölümünde detaylı olarak anlatılmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA İKTİSAT POLİTİKALARI UYGULAMA SONUÇLARI

Bu bölümde Türkiye’de mali disiplinle ilişkili kavramların açıklaması verilerek, dünyadaki değişen kamu mali yönetim anlayışına eşanlı olarak Türkiye’de değişen kamu mali yönetim anlayışı çerçevesinde yapılan Anayasal ve yasal düzenlemeler anlatılmaktadır. Ayrıca mali disiplin sağlanmasında etkili olan kamu harcama yapısı ve kamu gelirleri yapısı incelenmektedir. Bölümün son başlığı olan Türkiye’de 1980-2019 dönemi kamu kesimi genel dengesi, kamu kesimi borçlanma gereği, -bu gerekliliğin ortaya çıkardığı kamu borçlanması, faiz dışı denge performansının mali disiplin üzerindeki etkileri sayısal veriler ışığında açıklanmaktadır.

3.1. TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNLE İLİŞKİLİ KAVRAMLAR

Türkiye’de kamu maliyesinde ekonomik performans ölçütü olarak uzun yıllar boyunca bütçe açığı kavramı kullanılmıştır. Bütçe gelirleri ve giderleri arasındaki farkı ifade eden bütçe açığı kavramı (konsolide bütçe) içerisinde fonlar, döner sermayeler, KİT’ler, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını barındırmamaktadır. Bu nedenle kamu açıklarının beraber hesaplanmasına imkân tanıyan kamu kesimi borçlanma gereği hesaplanmaya başlanmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereği genel ve katma bütçeli kurumların gelir ve gider dengesinin görülmesine imkân tanınması nedeniyle önemli bir gösterge olarak kabul edilmiştir. Fakat 1994 yılından itibaren IMF ile yürütülen stand-by anlaşmaları gereğince faiz dışı fazla yaratarak bütçenin kontrol altında tutulabileceği ve borçların sürdürülebilirliğini sağlaması amacıyla kullanılan faiz dışı fazla kavramı da kamu maliyesinin performans göstergesi olarak önem kazanmıştır. Bu nedenle çalışmanın bu bölümünde kamu kesimi ve faiz dışı fazla kavramsal olarak incelenmektedir.

3.1.1. Türkiye’de Kamu Kesimi

Türkiye’de mali disiplini etkileyen ölçütler dünyada olduğu gibi kamu kesimi finansman dengesi, kamu kesimi borçlanma gereği ve faiz dışı fazla olduğundan söz konusu kavramların betimsel çerçevesi önemlidir. Bu bağlamda Türkiye’de kamu kesimi, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden oluşan yapı ve IMF tanımlı genel devlet kapsamındaki kamu idarelerinden oluşan yapı olarak ele alınmaktadır.

Türkiye’de 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre kamu kesimi iki ana kategoriden oluşmaktadır.

1. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri,

- Merkezi Yönetim
 - Genel Bütçeye Dahil İdareler (I sayılı cetvel),
 - Özel Bütçeli İdareler (II sayılı cetvel),
 - Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (III sayılı cetvel),
- Sosyal Güvenlik Kurumları (IV sayılı cetvel)
- Yerel Yönetimler
 - Belediye,
 - İl özel idaresi

2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri, şeklinde ifade edilebilir. Ayrıca Döner Sermayeli Kuruluşlar ve Fon Kuruluşları da kamu kesimi içerisinde yer almaktadır.

Genel devlet dengesi ise, merkezi yönetim bütçesi, mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları, genel sağlık sigortası, bütçe dışı fonlar, döner sermayeler ve işsizlik sigortası konsolidasyonu ile elde edilmektedir. Genel devlet kavramı, merkezi yönetim kavramından daha geniş bir kavramdır. Merkezi yönetim bütçe dengesi genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici denetleyici kurum bütçeleri toplamından oluşmaktadır. Genel devlet dengesinde ise merkezi yönetim kapsamında olan kurum ve kuruluşların yanı sıra mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları, genel sağlık sigortası, fonlar, döner sermayeler ve İşsizlik Sigortası Fonu’nun da hesaplama dâhil edildiği görülmektedir. Fakat dikkat çeken nokta KİT’lerin hesaplama dâhil edilmemesidir. Ayrıca genel devlet dengesi, -yapısal genel devlet dengesi ve fiili genel devlet dengesi olarak iki kısımda değerlendirilebilir. Fiili genel devlet dengesi, özelleştirme gelirleri ve bir defalık gelirleri kapsamamakta fakat gelir

ve giderler ekonomik dalgalanmalardan kaynaklanan geçici etkileri içermektedir. Yapısal genel devlet dengesi ise, ekonominin potansiyel seviyesinde olduğu zaman gelir ve harcama seviyelerinin nasıl şekillendiğini göstermektedir (Katılım Öncesi Ekonomik Program, 2012, s.42).

Bu bağlamda Türkiye’de kamu bütçesi aşağıdaki şekilde hesaplanmaktadır (Eğilmez, 2012).

Merkezi Yönetim Bütçesi⁴ = Genel bütçe + Özel bütçe + Düzenleyici ve Denetleyici Kurum bütçeleri. (Bütçe dışı fonlar ve döner sermayeli kuruluşlar merkezi yönetim bütçesi içinde kabul edilmektedir. Çünkü bunlar ilk sermayesi kamu kesimi tarafından verilen genel ve özel idareli işletmelere bağlı idarelerdir.)

Genel Yönetim Dengesi = Merkezi yönetim bütçe dengesi + Sosyal güvenlik kurumlarının bütçe dengesi (işsizlik sigortası fonu dâhil) + Yerel yönetimlerin bütçe dengesi.

Kamu Kesimi Genel Dengesi = Genel yönetim bütçe dengesi + KİT’lerin dengesi.

Kamu kesiminde ortaya çıkan faaliyetler beraberinde mali disiplini etkileyen bir diğer kavram olan kamu kesimi borçlanma gereği kavramını da getirdiğinden bu kavramı da şu şekilde değerlendirebiliriz.

Kamu Kesimi Borçlanma Gereği = Konsolide Bütçe + Yerel yönetim bütçeleri + Sosyal Güvenlik Kurumları bütçeleri + Fon + Döner Sermayeli Kuruluşların bütçeleri + Kamu İktisadi Teşebbüsleri bütçeleri toplamından oluşur.

Bu bağlamda Türkiye’de kamu kesimi genel dengesi kapsamında bulunan kurum ve idarelerin gelir ve gider dengelerinin değerlendirilmesi sonucunda nakit açığı olduğu tespit edilirse borçlanma gereksinimi de belirlenmiş olmaktadır.

⁴ 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre, Merkezi Yönetim Bütçesi; I, II ve III sayılı cetvellerde bulunan Genel bütçe (I), Özel bütçe (II), Düzenleyici ve Denetleyici Kurum (III) bütçelerinin toplamından oluşmaktadır. Bu kurumların açıkları merkezi yönetim bütçesi dengesi üzerinde etkilidir.

Maastricht kriterini sağlayıp sağlanmadığının anlaşılması için AB tanımlı genel yönetim borç stokuna bakmak gereklidir.⁵

AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku = Merkezi yönetim borç stoku (bütçe dışı fonlar ve döner sermayeler dâhil) + Yerel yönetimler borç stoku + Sosyal güvenlik kurumları borç stoku (İşsizlik sigortası fonu dâhil) + Ayarlama kalemleri

3.1.2. Türkiye’de Faiz Dışı Fazla

Türkiye’de 1990’lı yıllarda IMF ile yürütülen stand-by anlaşmaları gereğince faiz dışı fazla kavramı gündeme gelmiş ve bütçe disiplininin sağlanması amacıyla önemli bir ölçüt olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle kamu maliyesi performans göstergeleri arasında bütçe açığı ve kamu kesimi borçlanma gereğinin yanı sıra faiz dışı fazla kavramı da önem kazanmıştır.

Devlet borçlanmayı bir finansman aracı olarak tercih ettiği zaman bu borçların vadesi geldiğinde anapara ve faizini ödemek zorundadır. Faiz dışı fazla kavramı bütçe içerisinde borç faizlerinin ödenmesinden sonra bütçede ne kadar para kaldığı ile ilgili bilgi vermektedir. Yani hükümetin bütçenin kontrol altında tutabileceği kısmını ifade etmektedir. Bu kavram özellikle borç stoku yüksek olan ülkelerde kullanılan bir kavramdır. Ayrıca ülkelerin IMF ile sürdürdüğü istikrar programının uygulanmasında bir performans göstergesi olarak kabul edilmektedir (Şen ve Sağbas, 2004, s.8). İstikrar programlarının hemen hemen çoğunda vurgusu yapılan faiz dışı fazla hedefi ile kamu borçlarının azaltılması ve borçların sürdürülmesi amacıyla mali disiplinin sağlanmasının en önemli kuralı olarak kabul edilmiştir (Emil ve Yılmaz, 2003, s.3).

Faiz dışı fazla hesaplanmasında kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki ilişkiye faiz harcamalarının hesaba katılmasıyla elde edilmektedir. Yani Toplam kamu harcamaları G, Kamu gelirleri T ve Faiz ödemeleri F ile gösterilirse;

Faiz dışı denge= $T - (G - F)$ olacaktır (Pınar, 2013, s.157).

⁵ Avrupa Birliği tanımlı genel yönetim borç stoku AB’ye üye olmak için yakınsama kriteri olarak uluslararası standartlara uyumun sağlanması amacıyla hesaplanmaktadır. Bu kritere göre Genel Yönetim Borç Stoku/ GSYİH oranı %60’ı geçmemelidir.

Bir ekonomide uygulanan programın değerlendirilmesi esnasında faiz dışı fazla hedefine ulaşılması iki bakımdan önem taşımaktadır. Bunlar (Emil ve Yılmaz, 2003, s.20):

- Faiz dışı fazla hedefine ulaşılması uluslararası finans piyasaları ve uluslararası kuruluşlar için hükümetlerin bu programları istikrarlı bir şekilde uygulaması ve başarıya ulaşması neticesinde bu politikaları uygulama konusunda kararlı olduğunun bir göstergesi olarak görülmektedir.
- Yüksek düzeyde borç stoku ve iç borç servisi bulunan ülkelerde faiz dışı fazla verilmesi sonucunda borçlanma üzerinde baskının azalacağı kanaatidir. Bu anlamda faiz dışı fazla ne kadar yüksek olursa ülkede kamu otoritesi daha az borçlanacaktır.

Türkiye’de maliye tanımlı faiz dışı fazla hesaplanmasının yanı sıra IMF ya da program tanımlı faiz dışı fazlada hesaplanmaktadır. IMF tanımlı faiz dışı denge, temel denge veya ilkesel denge olarak da adlandırılmaktadır. IMF ya da program tanımlı faiz dışı fazla da bütçe gelirlerinden bir defaya mahsus ya da süreklilik arz etmeyen gelirler düşürülerek hesaplanmaktadır. Bu hesaplamada toplam gelirlerden özelleştirme gelirleri, merkez bankasının karı ile merkez bankasının yeniden değerlendirme fonundan elde edilen gelirler, faiz gelirleri ve bütçede öngörülemeyen arızı özellik taşıyan özel gelirler ve fonlar altında diğer özel gelir ve fonlar ile katma bütçede bulunan diğer özel gelirlerin çıkarılması ile bulunmaktadır. Toplam giderlerden ise; bütçede öngörülemeyen ödenekler, kamu bankalarına sermaye yapılarının güçlendirilmesi için verilen transfer miktarları ve faiz giderleri çıkarılması gerekmektedir (Emil ve Yılmaz, 2003, s.21).

3.2. TÜRKİYE’DE MALİ DISİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK YASAL DÜZENLEMELER

Bir ülkede mali disiplinin sağlanması başta ekonomik istikrar olmak üzere iktisat ve maliye politikası araçlarının daha etkin olarak kullanılması bakımından önem taşımaktadır. Kamu gelir ve giderleri arasında oluşan açıklar sonucunda ülke ekonomisinde meydana gelen mali disiplinsizliğin boyutu bir ülkenin ekonomik ve mali yapısında ciddi sorunlar oluşturmaktadır (Günay, 2006, s.1). Bu bağlamda tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinde makroekonomik istikrarın

sağlanması ve krizlere karşı ekonomilerin daha dayanıklı olması için mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulanan yasal düzenlemeler önem taşıyan bir unsur olmaktadır. Keynesyen düşüncenin hakim olduğu 1930'lı yıllarda uygulanan maliye politikaları sonucunda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının artması ile bütçe açıkları ve kamu borç yüklerinde meydana gelen artışlar 1970 yılında stagflasyon krizinin yaşanması ile sonuçlanmış ve alternatif politikalar üretilmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu süreçte mali disiplini sağlayabilmek amacıyla mali performans göstergeleri üzerinde kısıtlamalar olarak tanımlanan kurallı maliye politikaları gündeme gelmiştir. Bu bağlamda Dünyada birçok ülkede mali disiplinin sağlanabilmesi amacıyla mali kurallar belirlenerek, bu kurallara uyma koşuluyla mali disiplinin sağlanabileceği görüşünün hâkim olması mali kuralların çeşitlenmesine zemin hazırlamıştır. Mali kural uygulamalarıyla makroekonomik istikrar, mali sürdürülebilirlik, ekonomik büyümeyi sağlama ve gelecek nesillere aktarılabilecek yükleri azaltmak gibi amaçlara ulaşmak hedeflenmiştir.

Çalışmanın 3.2. bölümünde Türkiye’de mali disiplinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler başlığı altında; Anayasal çerçevede mali disipline yönelik uygulamalar, Hazinesin Merkez Bankasından borçlanması, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerel yönetimlerde yasal düzenlemeler, sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumunda yasal düzenlemeler, Türkiye’de Ulusal Hesaplar Sistemi, -Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Sistemi, Tek Hazine Hesabı, Bütçe sisteminde değişim ve Mali Kural Kanun Tasarısı başlıkları incelenmiştir.

3.2.1. Anayasal Çerçeve de Mali Disipline Yönelik Uygulamalar

Türkiye Anayasa’sında mali disiplin kavramı doğrudan kullanılmasa da mali disiplinin sağlanmasına yönelik bazı hükümler bulunmaktadır. Anayasa’nın 65. maddesinde “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir. Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları belirlenmiştir” ibaresi bulunmaktadır. Bu madde gereğince devletin mali disiplini sağlamak üzere mali kaynakların etkin ve verimli kullanması gerektiği anlaşılmaktadır. Fakat maddede mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde ibaresine

dikkat edilmelidir. Mali disiplinin sağlanmasında kaynakların etkin ve verimli kullanılması gerekliliği önemli olduğu için bu madde mali disiplinin sağlanması bakımından önem taşımaktadır.

Anayasanın 73. maddesi vergi ödeviyle ilgilidir. Bu maddede “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir” ibaresi bulunmaktadır (<https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>). Bu maddede vergilemede adalet konusu vurgulanmıştır. Ayrıca vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin yetkinin Cumhurbaşkanına verildiği görülmektedir.

21.01.2017 tarihli ve 6771 Sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki” düzenlemeler ile Anayasanın Bütçe ve Kesin Hesap başlığı altında 161, 162, 163 ve 164. maddelerinde değişiklik yapılarak 161. maddesi altında toplanmıştır. Bu kanundaki düzenlemeler ile bütçe ve kesin hesap başlığında olan bu maddede “Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” ibaresi bulunmaktadır. Bütçe ile ilgili sayılabilmesi için o hükmün yalnızca bütçenin uygulanması ve akabinde uygulanmasını kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ve ya açıklayıcı nitelikte bulunması gerektiği belirtilmektedir. Bu nedenle Anayasa’da yer alan ‘bütçe ile ilgili hükümler’ ibaresi mali nitelik taşıyan hükümler olmadığı, bütçenin uygulanmasıyla ilgili uygulamayı kolaylaştıran veya yeni bir kanun oluşturan yeni bir kuralı kapsamaması şartıyla, açıklayıcı nitelikte hükümler olması gerektiği anlaşılmaktadır (Öner, 2009, s.69). Aslında siyasal istikrarsızlığın olduğu dönemlerde yasama organından yasa çıkartmak zor olması nedeniyle bütçe yasasına çeşitli hükümler konularak bütçe yasalarını genişletme yoluna gidildiği görülmektedir

(Coşkun, 2000, s.140). Bu bakımdan harcanabilecek tutarın aşılması ve bütçenin anlaşılması zor ve uzun bir belge niteliği olması bakımından bütçe içerisine bütçe dışı hükümler konulmaması gerekliliği mali disiplin sağlanması bakımından önemli bir madde olmaktadır.

6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da bütçe süreci ile ilgili ibarelerde bulunmaktadır. Bu maddelerde "Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellileş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır. Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Genel Kurul'da kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır." şeklinde belirtilmiştir. Ayrıca "Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez." ibaresi bulunmaktadır (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>). Bu bağlamda TBMM'ye Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin sunulmuş olsa bile Sayıştay denetiminin devam ettiği anlaşılmaktadır.

Anayasa değişikliği sonucunda bütçenin Parlamentoda komisyon aşamasının kurumsal yapısının da değiştiği görülmektedir. Yeni düzenleme incelendiğinde, 40 üyeden oluşan Plan ve Bütçe Komisyonunun ve iktidar partisinden en az 25 üyenin olmasını öngören hükme yer verilmediği dikkat çekmektedir. Düzenleme ile geleneksel başkanlık sistemi gereğince hükümetin parlamento çoğunluğuna göre kurulmamasından dolayı, iktidar partisi/partilerinin çoğunluğu sağlamasını gerektiren bu ibare, öneri metninde yer almamıştır. Böylece değişiklik teklifi gereğince TBMM'de bulunan diğer komisyonların üye dağılımını belirleyen İçtüzük hükümleri

çerçevesinde Plan ve Bütçe Komisyonunun üye dağılımının Partilerin TBMM'deki üye sayısına göre belirlenmesi gerekliliği belirtilmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2018, s.27).

Bütçelerde değişiklik yapabilme esasları 29.10.2005 tarihli 5428 Sayılı Kanun'da ve 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki Düzenlemeler Kanun'unda "Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile cari ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur." ibaresi bulunmaktadır. Bu hüküm sayesinde bütçe uygulamasından kaynaklanan bazı mali sorunların çözümü amaçlanarak anayasal esaslarla korunmak istendiği görülmektedir (Günay, 2017, s.330). Ayrıca yeni Kanun'da "Merkezi yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Meclise sunar. Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez. Kesin hesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır." ibaresi bulunmaktadır.

Anayasa'nın ilgili maddeleri incelendiğinde; önerilen "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" ile bütçe teklifinin sunulma biçiminde ve bütçe komisyonunda iktidar/muhalefet partisine ait üye yapısında değişiklikler ile geçici bütçe uygulaması haricinde bütçenin anayasal yapısında önemli bir değişiklik yapılmadığı görülmektedir. Ancak bütçenin oluşturulma, görüşülme ve onaylanma aşamalarında temel değişiklikler yapıldığı dikkat çekmiştir. Bütçenin parlamentodaki onay sürecinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik ile Parlamentoda bütçe sürecinin hükümet içerisinde çoğunluğa sahip olan iktidar partilerinin yerine parlamentoya bırakıldığı görülmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2018, s.28).

Bu bağlamda Anayasa'nın bütçenin temel kaynağı olduğu ve bütçeler ve bütçelerin gelir-gider yanlarını ilgilendiren kanunların Anayasa'da belirtilmiş

hükümlere uygun olması gerektiği anlaşılmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005, s.29). Ayrıca Anayasada iktisadi ve mali yapıyla ilgili genel hükümlerin bulunduğu görülmekte fakat bütçe büyüklükleri, borç stokları gibi mali disiplini sağlayacak mali kural özelliği taşıyan hükümlerin bulunmadığı dikkat çekmektedir.

3.2.2. Hazinesin Merkez Bankasından Borçlanması

Hazinesin en önemli gelir kaynağı bütçe gelirleridir. Bu gelirler arasında önemli yer tutan vergi gelirlerinin yanı sıra harçlar, resimler, mülk ve teşebbüs gelirleri, özelleştirme gelirleri, para ve vergi cezaları bulunmaktadır. Bütçe gelirleri giderleri arasında fark büyük olursa hazine kısa vadeli veya uzun vadeli borçlanma yoluna giderek bu açığı kapamaya çalışmaktadır. Hazinesin Merkez Bankasından borçlanması yolu ise kısa vadeli borçlanma yapabileceği araçlardan bir tanesidir. 14.01.1970 tarihli 1211 Sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 50. maddesinde “Merkez Bankası avansları cari yılın genel bütçe ödenek toplamının %15'ini geçmeyecek şekilde verebilir” ibaresi bulunmaktadır. Fakat bu kanun gereğince bütçe için ek ödenek ve olağanüstü ve otomatik ödenek kullanması gereken durumlarda %15'lik sınırın yeniden gözden geçirilerek belirlenmesi ve avansın faizinin ise bütçe kanunları çerçevesinde belirlenmesi gerekliliği belirtilmiştir. Ancak bu süreçte bütçe dönemi sonuna kadar kapatılması gereken avanslar kapatılamadığı için bu borçların çıkarılan kanunlarla uzun vadeli borç haline çevrildiği görülmüştür (Tüğen, 2013, s.321).

Merkez Bankasından kısa vadeli avans şeklinde borçlanması bir anlamda devletin kendine borçlanması olarak ifade edilmektedir. Bu tür avanslar ekonomik birimler tarafından talep edilmediği zaman sistemde parasal genişlemeye neden olmaktadır. Bu durumda para politikasının etkinliği üzerinde olumsuz etkiler yaratmakta ve mevcut enflasyon düzeyini yükseltmektedir. Örneğin; 1994 krizi öncesinde kısa vadeli avansların büyük ölçüde arttığı görülmüştür (Pınar, 2014, s.155). Kısa vadeli avansların bu artışı 1990'larda yaşanan yüksek enflasyonun nedenlerinden biri olarak da görülmesinden dolayı enflasyona karşı mücadele politikası için alınan önlemlerden biri Hazinesin bu imkânının zamanla kısıtlandırılması olmuştur (Özatay ve Sak 2002, s.166). Bu bağlamda 1211 Sayılı Kanun'da 1994 yılında yapılan değişiklikle 1998 yılına kadar avans miktarı kademeli olarak %3'e düşürülmüştür. 25.04.2001 yılında yapılan yeni düzenlemeler çerçevesinde ise 4651 Sayılı Kanun'un

16. maddesine göre Merkez Bankasının Hazine ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarına kısa vadeli avans verme imkânı tamamen kaldırılmıştır. Bu doğrultuda zamanla kademeli biçimde azaltılan kısa vadeli avans kullanım imkânı 1998'e kadar devam ettiği, Merkez Bankası Kanunu'nda 2001'de yapılan değişiklik ile bu imkânın sonlandırıldığı görülmektedir. Bu yönüyle 2001 yılında Hazinesin Merkez Bankasından avans alma imkânının sonlandırılması ile para politikasının etkinliğinin sağlanması ve böylece enflasyon oranlarının düşürülmesi hedeflenmiştir. Ayrıca Hazinesin Merkez Bankasından borçlanması önemli krizlere neden olduğundan ve mali disiplin üzerinde olumsuz etkilere sahip olduğundan çıkarılan bu kanunla mali disiplinin sağlanması hususunda önemli bir adım atıldığı görülmektedir.

3.2.3. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

29.04.2002 tarihinde yürürlüğe giren 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun borçlanma politikası ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Bu kanun Türkiye'de borçlanmayı belli esaslara bağlayarak sınır getirmesi ve kamu borç ve risk yönetimi temel ilkelerini karara bağlayan özelliği yönüyle önemli bir kanundur. Bu kanuna göre devlet borçlanması (Siverekli Demircan, 2008, s.5-6):

- Makroekonomik dengelerin para ve maliye politikalarıyla uyumlu olarak sürdürülebilir ve hesap verilebilir olması,
- Finansman ihtiyaçlarının iç ve dış piyasa koşulları ve maliyet unsurlarına uygun olarak belirlenmesi ile orta ve uzun vadede en düşük maliyetli olması gerekmektedir.

Ayrıca bu kanunda, ülkenin kalkınma hedeflerinin ve piyasalarda güven ve istikrarının korunması ile Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütmesine, verilen garantilerin borçlanma ve garantilerden oluşan finansal alacaklar ile iç ve dış borçların etkin olarak yönetilip-izlenmesiyle ilgili usul ve esaslar düzenlenmiştir ⁶. Bu kanun içerdiği maddeler nedeniyle mali disiplinin ve şeffaflığın

⁶ Ayrıntılı bilgi için 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna bakınız.

arttırılması ayrıca borç yönetimi üzerine koyduğu borçlanma kısıtları sayesinde borçlanma üzerinde etkinliğin arttırılmasını sağlaması hususunda önem taşımaktadır. Tablo 18’de 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’da uygulanan borçlanma kuralları verilmiştir.

Tablo 18: 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda Borçlanma Kuralları

Kural İçeriği	Kanun Maddesi	Kuralın Uygulanış Biçimi
Borçlanma	5. Madde	Malî sürdürülebilirlik dikkate alınarak yılı bütçe kanununda belirlenen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki farkın miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir.
Bütçe dışı ikraz limiti	5787 Kanun 5. Madde	Borçlanma limiti değiştirilemez. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi doğrultusunda bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktar yeterli olmadığında, ilave olarak yüzde beş oranında bir tutar Cumhurbaşkanı kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilir.
İç Borçlanma	6. Madde	Devlet iç borçlanma senetleri ilgili yıl bütçe kanununda yeterli ödenek olması kaydıyla ihraç edilir. Yıl içinde ortaya çıkan ve önceden öngörülmeven gelişmeler için özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri ise ancak ödenek kalemleri arasında aktarma yapılarak, ihraç edilebilir.
Hazine Garantileri ve Garantisiz Borçlar İçin İzin	8. Madde	Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müteselsilen sorumludurlar. Borçlarının her türlü idari değişikliklere ve yeni görevlendirmelere bağlı olmaksızın, borcun geri ödenmesinden sorumludur.
	6456 Kanun 3.Madde	Hazine garantileri ile lehine garanti sağlanan taraftan verilecek her garanti için bir defaya mahsus olmak kaydıyla garanti edilen tutarın yüzde birine kadar garanti ücreti alınır.
	5787 Kanun 5. Madde	Bu oranı beş katına kadar artırmaya Bakan yetkilidir.
Nakit, Borç ve Risk Yönetimi	12. Madde	Hazine Müsteşarlığı dışında kalan genel bütçe kapsamındaki idareler kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında veya muhabirinde açılacak hesaplarda toplanmaktadır. Para piyasası nakit işlemleri stoku ilgili yıl bütçe başlangıç ödenekleri toplamının yüzde ikisinden fazla olmaz. Bu oranı iki katına kadar artırmaya Bakan yetkilidir.

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

*4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’dan yararlanılmıştır.

Tablo 18’de görülen kurallar net borçlanma limiti, garanti limiti ve bütçe dışı ikrazlarla ilgili olup genel anlamda miktar bakımından sınırlamalar içerdiklerinden dolayı mali kural niteliği taşımaktadırlar (Karayazı, 2017, s.764). Örneğin; 5. maddeye göre Hazine, her yıl bütçe kanununda bulunan başlangıç ödenekleri toplamı ve bütçe kanununda tahmin edilen gelirler arasında olan fark kadar net borç kullanımı yapılabilir. Ayrıca bu Kanun’da “Borçlanma limiti değiştirilemez. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beş oranında bir tutar, ancak Cumhurbaşkanı kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilir. Mali yıl içinde sağlanacak garantili imkân ve dış borcun ikrazı limiti, yılı bütçe kanunuyla belirlenir” ibaresi bulunmaktadır (<https://mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>).

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kamu borçlanması ile ilgili düzenlemeleri alt başlıklar şeklinde belirlemiştir. Bu kanuna göre borçlanma otoritesinin belirlenmesi, borçlanma mevzuatının bir mevzuat olarak toplanması, borçlanma yapılırken garanti sınırının belirlenmesi, dış proje kredileri için bütçe hazırlanması, garantisiz kamu dış borçları yapılamaması, risk hesabı uygulaması, borç yönetimi raporu hazırlanması, TBMM’nin bilgilendirilmesi, borç-alacak yönetimi ile ilgili ilkelerin belirlenmesi, risk yönetimi, hibe alma ve verme, kısa vadeli borçlanma yapılması, nakit fazlalarının nemalandırılması şeklinde yapılan düzenlemelerle kamunun borçlanmasında şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amaçlanmıştır (Şimşek, 2009, s.251). Bu bağlamda bu Kanun’la Hazinenin borçlanmasına sınırlamalar getirildiği ve belirli kurallara bağlandığı görülmektedir. Bu Kanun’la devletin kamu mali yönetimin işleyişinde aksaklığa neden olmayacak şekilde borç stoku yönetimi sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca kamunun finansman sağlamada mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsendiği görülmektedir. Sonuç olarak Kanun’da bulunan maddelerin kamu finansman dengesinin sağlanması ve bu dengenin etkili olduğu kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılması yönünde olumlu katkılar sağlaması ve sonucunda mali disiplinin sağlanmasında önemli unsur olan kamu borçlarının sürdürülebilirliğine imkân sağlaması nedeniyle önemli maddeler olduğu görülmüştür.

3.2.4. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Türkiye’de uzun yıllar boyunca kamu kesiminin idare ve muhasebesini içeren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanun’u kamu mali yönetimin düzenlenmesinde uygulanmıştır. Kanun, 26.05.1927 tarihinde kabul edilerek, 09.06.1927 yılında Resmi Gazete’ de yayımlanmıştır. Kanunda devletin varlıkları ve nakdinin yönetimi, genel ve katma bütçelerin hazırlanması ve kabul edilmesi gibi birçok düzenleme yer almıştır. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun geçerli olduğu yıllarda çeşitli nedenlerle ortaya çıkan sorunların önlenmesi amacıyla yasal ve yapısal önlemler ile hedeflere ulaşılmaya çalışılmakla birlikte bu hedeflere istenilen düzeyde ulaşılamadığı görülmektedir. 2001 yılında bütçe açıklarının çok yüksek düzeylerde olması kamu mali yönetiminde değişim ve dönüşümü gerekli hale getirmiştir (Civriz, 2010, s.348).

Bu bağlamda uzun yıllar geçerliliğini koruyan bu Kanun yerine kamu kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanmak, mali saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamak amacıyla 10.12.2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. 24.12.2003 tarihinde 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun tüm dünyada kamu mali yönetim anlayışında meydana gelen değişimin Türkiye’deki en önemli yansıması olmuştur (Demircan ve Ener, 2009, s.143). Kanunla, kamu mali yönetim yapısı ve işleyişi, kamu bütçeleri hazırlanması ve uygulanması, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanması düzenlenmiş ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idarelerin yönetim ve idaresini de kapsamıştır. Ayrıca AB fonları ve yurtiçi ve yurt dışı kaynaklardan kamu idarelerine aktarılan kaynakların kullanımı ve kontrolü uluslararası anlaşmalara uymak koşuluyla Kanun kapsamında yer almıştır⁷. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali disiplinin sağlanması amacıyla temel ilkeler ve harcama kısıtları gibi yeni kurallar getirilmiştir. Tablo 19’da 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda mali kural niteliğinde uygulanan ilkelere yer verilmiştir.

⁷Ayrıntılı bilgi için 5018 sayılı Kamu Yönetimi Ve Kontrol Kanununa bakınız. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>

Tablo 19: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Mali Kural Niteliğinde Uygulanan İlkeler

Kural Türü	Kanun Maddesi	Kuralın İçeriği
Mali Saydamlık	7.Madde	Kamu kaynaklarının elde edilip, kullanılma aşamasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun şeffaf olarak bilgilendirilmesi gereği
	53.Madde	Mali istatistiklerin merkezi yönetim kapsamında bulunan kamu idarelerinin aylık, genel yönetim kapsamında bulunan kamu idarelerinin ise üç aylık dönemler halinde yayımlanması
Hesap Verme Sorumluluğu	8.Madde	Kamu kaynaklarının etkin, iktisadi, verimli ve hukuka uygun şekilde elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi ve kötüye kullanılmaması amacıyla önlemlerin alınmasında görevli ve yetki sahibi kişilerin hesap verme zorunluluğu bulunması
	41.Madde	Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde üst yöneticilerin ve bütçeden ödenek tahsis edilen yetkililerin yıllık faaliyetleri belgelendirmesi ve kamuoyuna sunması gereği
Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu	50.Madde	Yapılan tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve belgelendirilmesi
Çok Yıllı Bütçeleme	15.Madde	Bütçe kanununda cari yılın ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminlerinin açıklanma gereği
Performans Yönetimi	1.Madde	Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması
	3.Madde	Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan
	5. Madde	Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması,
	9.Madde	Performans esaslı bütçeleme

Kaynak: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Karayazı, M. (2017). “Mali Kurallar: Türkiye’deki Uygulamalar Üzerine Bir Değerlendirme”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt:10, Sayı: 50, s.758-769.

Türkiye’de mali kural uygulamasına alt yapı oluşturması nedeniyle 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu önemli bir kanun olarak kabul edilmektedir. Bu kanunla bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Bütçe süreçlerinin yeniden tanımlanması, iç kontrol sistemine geçilmesi, stratejik yönetim ve performans ilişkisi üzerinden orta

vadeli bir projeksiyon oluşturularak yetki ve sorumlulukların yeniden tanımlanmasıyla mali disiplinin alt yapısının güçlendirilmesi amaçlanmıştır (Güngör, 2011, s.134). Bu Kanun’la bütçe ilkelerinde mali disiplin amacına yönelik önemli değişiklikler yapılmıştır.

Birlik İlkesi: Bu Kanun’la bütçe ilkelerinde en önemli ilkelerden biri sayılan devletin tüm gider ve gelirlerinin tek bütçe içinde toplanmasını gerektiren birlik ilkesi değişime uğramıştır (Mutluer vd., 2005, s.89). 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun uygulanma döneminde genel ve katma bütçeler “konsolide bütçe” adı altında hazırlanmıştır. Böylece fonlar, döner sermayeler ve bütçeden yardım alan kuruluşlar ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçe dışında kalmıştır (Söyler, 2006, s.191). Bu durum etkin harcama politikası izlemeyi güçleştirmiştir. Bunun yanı sıra harcamaların verimlilik ve hukuki yönden denetimini zorlaştırmıştır. Fakat 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu aksaklıkların giderilmesi amacıyla merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçelerinin birlikte hazırlanmasına imkân tanımıştır (Mutluer vd., 2005, s.90). Yani bu Kanun ile mali disiplinin sağlanması için bütçenin ekonomiyi düzenleme işlevlerinin yanı sıra kamu mali yönetiminde yer alan kurum ve kuruluşların tamamının aynı çatı altında toplanması sağlanmıştır (Siverekli Demircan, 2008, s.16).

Mali Saydamlık İlkesi: Bütçe ilkelerinden bir diğer ilke olan alenilik ilkesi, hükümetin mali işlemlerinin bütçe aracılığıyla kamuoyu tarafından bilgilendirilmesinin sağlanmasıdır. Tablo 19’da görüldüğü gibi 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu 7. maddesinde kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılması aşamasında, denetim amacıyla kamuoyunun şeffaf şekilde bilgilendirilmesi gereği belirtilmiştir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 53. maddesinde ise, Maliye Bakanlığı tarafından mali istatistiklerin belirli dönemler itibarıyla yayımlanması ve kolayca ulaşılması gerektiği üzerinde durulmuştur (Pehlivan, 2008, s.206). Türkiye’de 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda bulunan bu maddeler ile dünya ülkeleri ile eşanlı olarak değişim ve dönüşüm geçiren kamu mali yönetim anlayışında küresel ilkeler olarak benimsenen mali saydamlık ilkesine verilen önem anlaşılmaktadır.

Mali saydamlık ilkesine yönelik uygulamalar incelendiğinde ise, kamu ve özel sektör kuruluşlarının ulusal ve uluslararası düzeyde kamusal alanda mali saydamlık ilkesinin geçerli olması çabasıyla çeşitli çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Bu kuruluşlar arasında IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar ön plana çıkmaktadır. IMF ve Dünya Bankasının yanı sıra bazı sivil toplum kuruluşlarının da bu alanda önemli faaliyetler yürüttüğü ve belirli aralıklarda raporlar hazırladıkları gözlenmektedir. Bu sivil toplum kuruluşlarından birisi olan Uluslararası Bütçe Ortaklığı Merkezi tarafından Saydam Bütçe Araştırmaları raporları hazırlanmakta ve kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır (Tügen ve Özen, 2010, s.4). Uluslararası Bütçe Ortaklığı Merkezi'nin ilk olarak 2006 yılında ve 2 yıl aralıklar vererek yayımladığı saydam bütçe araştırmaları raporlarında ülkelerin mevcut uygulamaları değerlendirilmiştir.

Hesap Verme Sorumluluğu: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan hesap verme sorumluluğunun da bütçe sisteminin üzerinde önemli değişiklikleri beraberinde getirdiği görülmektedir. Bu Kanun gereğince performans esaslı bütçe sistemine geçilmiştir.

Performans Esaslı Bütçe Sistemi: Devletin yüklendiği görevleri yerine getirebilmek için gerçekleştirdiği hizmetler ile bunların birim maliyetlerinin önem kazandığı bir bütçeleme sistemi olarak tanımlanmaktadır. Bu bütçe sisteminin temel amacı, mal ve hizmet üretimi yapmaya yönelik kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin etkinliğinin ölçülmesi olup kamuda mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması ve etkin kaynak kullanımının gerçekleştirilmesidir (Akdoğan, 2014, s.1). Ayrıca bu bütçe sistemi ile etkin yönetim ve yönetim sorumluluğu ilkeleri çerçevesinde plan- bütçe ilişkisini ön plana çıkaran bir yaklaşım oluşturulmaya çalışılmıştır (Ergen, 2011, s. 294). Bu yaklaşımla bu sistem kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek için verilmiş olan ödeneklerden en yüksek şekilde hizmet çıktısının elde edilmesini sağlamayı amaçlamaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin ilk aşamasını stratejik planlama oluşturmaktadır. Kurumların amaç, hedef ve bunlara ulaşmayı sağlayacak yöntemleri içeren stratejik planları, kurum bütçelerinin amaçları ve hedeflerini göstermesi, kaynak tahsisine yönelik ilkelerin oluşturulması, hesap verme sorumluluğuna rehberlik etmesi sebebiyle kamu mali sistemi için büyük önem taşımaktadır. Performans esaslı bütçeleme sürecinin son aşamasında ise, faaliyet raporları yer almaktadır. Bu

raporlarda kamu idareleri tarafından yürütülen faaliyetler ile bu faaliyetlerin sonuçlarına ilişkin olarak düzenlenen bilgiler bulunmaktadır (Taner, 2011, s.14). 5018 Sayılı Kanun'un 41. maddesine göre üst düzey yöneticiler ve bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri hesap verme sorumluluğu gereğince, yıllık faaliyet raporu oluşturmak ve kamuoyuna açıklama yapmak zorundadır.

Çok Yıllı Bütçeleme: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile 2006 yılı Genel Yönetim Bütçesi ve sonraki yıllarda hazırlanan bütçeler çok yıllık olarak hazırlanmıştır. Çok yıllık bütçeleme, devletin bir sonraki yılı esas alması üzerine o yılı izleyen birkaç yıla ait gelir ve giderlerinin yürütülmesi ve uygulanması hususunda hükümetin meclisten yetki ve izin aldığı bir bütçeleme şekli olarak tanımlanmaktadır (Tüğen, 2013, s.156-157). Çok yıllık bütçeleminin uygulanması neticesinde hükümetlerin orta vadeli amaç-hedef belirlemelerine imkan sağlayarak kamu kaynaklarının belirlenen öncelikler arasında dağıtılmasına, hükümetlerin önceliklerinde meydana gelen değişikliklerin gelecek yılki bütçelerine dahil edilmesi ve kaynakların yeniden dağıtılmasına imkan sağlayarak tutarlı kaynak-harcama dengesinin sağlanması amaçlanmıştır (Mutluer vd., 2005, s.169). Bu açıdan çok yıllık bütçeleme mali disiplinin ve makroekonomik dengenin sağlanmasında önemli katkılarda bulunması nedeniyle önemli bir unsurdur.

Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre bütçe hazırlama sürecinde Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan önemli uygulamalardır. Orta Vadeli Program, kamunun politika ve uygulamalarını kalkınma planı ile uyumlu şekilde ortaya koyarak bütçe sürecini başlatan ve kaynak tahsisini yönlendiren bir programlama aracı olarak ifade edilmektedir. İkinci önemli doküman niteliğinde olan Orta Vadeli Mali Plan ise, Orta Vadeli Program ile uyumlu olarak gelecek üç yıla ait gelir- gider teklifleri ve açık ve borçlanma hedefleri ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belge olarak tanımlanmaktadır (<https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri>). Genel ve özel bütçe kapsamında bulunan idarelerin bütçeleri hazırlanırken merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal olarak ödenek teklif tavanlarını belirleyen belge niteliğinde olan Orta Vadeli Plan'ın dikkate alındığı görülmektedir. Bu bağlamda Orta Vadeli Mali Plan'a göre genel ve özel bütçe kapsamında bulunan idarelerin, bu belgeler çerçevesinde kurumsal önceliklerine göre bütçelerini

hazırlamaları gerektiği ve Orta Vadeli Mali Plan'daki ödenek tavanlarına göre bütçe gider tekliflerini yapabildiği anlaşılmaktadır.

Bu bağlamda Türkiye'de 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu kamu mali yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve uygulamalarda değişikliğe gidilmesi bakımından önemli bir kanun olarak kabul etmek mümkündür. Bu kanunla bütçe birliği sağlanmışır. Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik önemli ilkeler olarak kabul edilmiştir. Ayrıca kamu kaynakları kullanımında etkinlik ve verimliliğe önem verilerek mali disiplinin sağlanması amaçlanmıştır. Bu Kanun'la mali disiplinin sağlanmasına olumlu katkıları bulunan bu ilkelerin yanı sıra birçok kuruma harcama kuralı getirilmiştir. Tablo 20'de Türkiye'de uygulanan harcama ile ilgili kurallar verilmiştir.

Tablo 20: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Mali Kural Niteliğinde Uygulanan Harcama Kuralları

Kural Türü	Kanun Maddesi	Kuralın Uygulanma Biçimi
Ödenek Kullanılmasında Harcama Kısıtları	20.Madde	Kamu idareleri, bütçesindeki ödenekleri aşacak şekilde harcama yapamamaktadır. Bütçe ile tahsis edilen ödenekler, amaçları doğrultusunda ilgili yılda yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılmalıdır. Fakat ilgili olduğu mali yıl içerisinde ödenmeyip zamanaşımına uğramamış geçen yıllara ve ilama bağlı borçlar cari bütçelerinden ödenir.
Ödenek Aktarmaları Harcama Kuralı	21.Madde	Merkezi yönetim kapsamında bulunan kamu idarelerinin bütçeleri arasında ödenek aktarmalarını kanunla yapması gerekmektedir. Merkezi yönetim içinde bulunan kamu idareleri aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler
Yedek Ödenek Kısıtı	23.Madde	Merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilen amaçları ve hizmetleri uygulamak, ödenek yetersizliklerinin önüne geçmek ya da bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için, bu Kanuna ekli (I) ve (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılacak üzere, genel bütçe ödeneklerinin %2’sine kadar yedek ödenek eklenebilir. Cumhurbaşkanı bu ödenekten aktarma yapmaya yetkilidir.
Örtülü Ödenek Kısıtı	24.Madde	Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve Hükümet icapları için kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenek ilgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçmemelidir.
Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Kısıtı	27.Madde	Niteliğinden dolayı mali yılla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan bazı iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisi, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmeler uygun görülebilir.
Bütçe Dışı Avans Kısıtı	35.Madde	Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı olan ödeneğin saklı tutulması şartıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenemeyen ivedi veya zorunlu giderler için avans verilmesi veya kredi açılması suretiyle ön ödeme yapılabilmektedir. Verilecek avansın üst sınırları ise merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilir.
Merkezi Yönetime Bağlı Olan İdarelerin Gelir ve Giderlerini Belirleyen Düzenlemelerin OVMP’nın Öngörüsüne Göre Belirlenmesi Limiti	14.Madde	Kamu gelirlerinin azalması veya kamu giderlerinin artmasına sebep olacak ve kamu idarelerine yükümlülük oluşturacak kanun tekliflerinin getireceği mali yük, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplanır ve tekliflere eklenir.

Kaynak: 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Saygılıoğlu, N. ve Erduran, A. Ç. (2011). “Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği”, 7. Ekonomik Yaklaşım Kongresi: Türkiye Ekonomisi’nin Dinamikleri: Politika Arayışları.

Tablo 20’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda kamu idarelerine harcama, ödenek aktarma, yedek ödenek, örtülü ödenek, ertesi yıla geçen yüklenme ve bütçe dışı avans kısıtları ile merkezi yönetime bağlı idarelerin gelir azaltıcı ve gider arttırıcı düzenlemelerinin Orta vadeli mali planın 3 yıllık öngörüsüne göre gerçekleştirme kuralları belirtilmiştir. Bu kuralların genellikle ödenek aktarmaları, avanslar ve harcamalar üzerine konulan kurallar olduğu Tablo 20’de görülmektedir. Ayrıca kanunda bulunan bu maddelerin içeriği incelendiğinde Türkiye’de uygulanan bu kuralların mali kuralın tanımında olduğu gibi bütçe büyüklükleri üzerinde belirli sınırlamalar ve kısıtlamalar getirdiği görülmektedir. Bu yönüyle ülkemizde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda bulunan bu kuralları mali kural olarak nitelendirmek mümkündür.

Kamu mali yönetim sisteminin yapılandırılmasının temel amacı mali disiplinin sağlanmasıdır. Bu yapılandırmada ülkenin ekonomi politikaları ile uyumlu uygulamalar esas alınmıştır. Bu nedenle bütçe ve ekonomi politikaları arasında uyumun sağlanması ve başarılı bir kamu mali yönetim anlayışı hedeflenmiştir (Siverekli Demircan, 2009, s.354). Sonuç itibariyle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve getirdiği yenilikler ile güçlü bir kamu mali yönetim yapısının sağlanması yönünde önemli bir kanun olarak kabul etmek gerekmektedir.

3.2.5. Yerel Yönetimlerde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Yasal Düzenlemeler

Küreselleşme eğilimi başta ekonomik olmak üzere siyasi, kültürel, toplumsal vb. gibi farklı alanlarda tüm dünya ülkeleri üzerinde etkili olmuştur. Bu eğilim devletin ekonomi üzerinde müdahale anlayışının piyasa lehine değişmesini sağlarken, bu değişikliğin kamu hizmetlerine yansımaları ise farklı şekillerde görülmüştür. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve kamu hizmeti alanlarının sivil toplum kuruluşlarının faaliyetine açılması bu süreçte benimsenen farklı yaklaşımlar olmuştur. Ayrıca bu süreçte yerelleşme kamu hizmetlerinin bir kısmının yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi nedeniyle önem kazanmıştır. Büyük ölçüde değişim geçiren kamu yönetim anlayışında birim sorumluluk, çıktı ve birey odaklı hizmet anlayışı, yönetim, katılım ve saydamlık ilkeleri önemli ilkeler olmuştur. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yönetim anlayışı da hizmet sunumunda etkinlik, birey tatmininin yüksek, halk katılımı

ilkelerini esas olarak yönetim temelli bir anlayışı hedeflemiştir (Siverekli, 2014, s.50). Bu süreçte küreselleşmenin bu etkileriyle dünyada yerelleşme eğilimine yeni bir ivme kazandırdığı görülmektedir.

Türkiye, Anayasa'nın 123. maddesine göre; merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına göre şekillenmiştir. Yerel yönetim, yerinden yönetim birimi olarak bölgesel ve ulusal düzeyden farklı yerel düzeyde demokratik olarak seçilmiş organlara sahip olan ve yönetim alanı içindeki halkın yerel ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü olan yönetim birimi olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetim birimleri kamu tüzel kişiliğine sahip birimlerdir. Bunun sebebi yönetimlerin idari olarak üniter devlet sistemlerinde merkezi hükümetlerin altında düzenlenmeleri şeklinde açıklanmaktadır (Sakinç, 2012, s.24). Küreselleşme olgusunun etkilerinin yanı sıra hızlı nüfus artışı ve sanayileşmeye bağlı olarak doğal kaynakların bilinçsizce tüketilmesi ve önüne geçilemeyen çevre tahribatları yerel yönetimlerin önemini arttırmıştır.

Türkiye'de yerel yönetimler için kabul edilen 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun'u ve 5393 Sayılı Belediye Kanun'u önemli kanunlardır. 2005 Yılında il özel idaresinin kuruluşu, organları, yönetimi, görev-yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını belirlemek amacıyla 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun'u kabul edilmiştir. Bu Kanun gereğince İl Özel İdareleri hizmette yerellik ilkesi ön planda tutularak, idari ve mali özerkliğe kavuşturulduğu görülmüştür. Ayrıca Belediye sınırlarının dışında bulunan kırsal altyapı ile ilgili görevlerin yanı sıra bayındırlık ve iskân, ilin çevre düzeni ve planı, erozyonun önlenmesi, toprağın korunması, sanat, turizm, kültür, sosyal hizmet ve yardımlar, eğitime ilişkin mahalli müşterek nitelikteki birçok görevin İl Özel İdareleri tarafından gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir (Siverekli, 2014, s.65). Anayasa'nın 123. maddesinde "İdarenin bütünlüğü ilkesini zayıflatamayacak veya ortadan kaldıracak şekilde yorumlanamayacağı" ibaresi de bulunmaktadır. Bu gerekçede idari ve mali özerkliğin, mahalli idarelerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için yetkili organların kararları çerçevesinde kanunlara uygun biçimde serbestçe karar alma, teşkilatlanma, personel istihdamı, borçlanma ve benzeri alanlardaki yetkilerini ifade ettiği belirtilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2007, s.156).

2005 yılında belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev- yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyen 5393 Sayılı Belediye Kanun'u

kabul edilmiştir. Bu kanun Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde çıkarılan yerel yönetim reform yasalarından birisidir. 5393 Sayılı Belediye Kanun'unun 3. maddesine göre "Belediye; belde sakinlerinin yerel ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak ifade edilmiştir. (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>). 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun'ları gereğince mahalli nitelikteki ihtiyaçların karşılanması için belediyeler ve il özel idareleri tarafından sunulan hizmetlerin etkinlikle sunumu önemlilik arz etmektedir. Hizmet bakımından etkinlik sağlanması için hizmetin belde halkının tamamına ulaştırılması ve aynı miktar ve kalitede sunumu önemlidir. Belirli bir beldede yaşayan bireylerin hizmetten eşit şekilde faydalanması mali yapı ile yakından ilgilidir. Hizmet sunumunda kaynak yeterliliğine sahip olan birimlerde hizmetlerin halka eşit şekilde ve kalitede sunumu da mümkün olmaktadır. Bu sayede mali etkinliğin sağlanması ile hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması da mümkün olmaktadır (Siverekli, 2008, s.343).

Yerel yönetimler bütçe açıklarını kapatabilmek amacıyla finansman kaynağı olarak borçlanmayı seçtiklerinde borç yükleri artmakta ve finansman dengeleri olumsuz etkilenmektedir. Ayrıca uygulanan makroekonomik politikaların etkisini kaybetmesine neden olabilmektedir. Bu nedenle gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin yerel idarelerinin borçlanmalarına piyasa sınırlamaları, idari sınırlamalar ve kurala dayalı sınırlamalar olmak üzere pek çok sınırlama getirdikleri görülmektedir (Gölçek, 2016, s.67). Türkiye'de de mali disiplini sağlamak açısından yerel yönetimlerle ilgili bir takım sınırlama ve düzenlemeler bulunmaktadır. Tablo 21'de yerel yönetimlerde geçerli olan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanun'unun ilgili olduğu kanun maddelerinde olan borçlanma ve harcama kuralları verilmiştir.

Tablo 21 : Yerel Yönetimlerde Borçlanma ve Harcama Kuralları

Kural Türü	Kuralın İçeriği	Kuralın Uygulanış Biçimi	İlgili Kanun	Kanun Maddesi
Borç Kuralı	Görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma ve tahvil ihracı	Sadece yatırım projelerinin finansmanının yapılması için dış borçlanma izni verilmesi,	5302	51. Madde
		İl özel idaresi iller bankasından yatırım ve nakit kredi kullandığı zaman ödeme planını bankaya sunma zorunluluğu,		
	İç ve dış borç stoku limiti	İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşmaması,		
Harcama Kuralı	Personel giderleri harcama kısıtı	Belediyelerde ve bağlı kuruluşlarında personel istihdamı kurallara bağlanarak norm kadroya göre yapılması,	5393	49. Madde
Borç Kuralı	Görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma ve tahvil ihracı	Sadece yatırım projelerinin finansmanının yapılması için dış borçlanma izni verilmesi,	5393	68. Madde
	İç ve dış borç stoku limiti	İç borçlanmaya karar verme yetkisi bütçe gelirine bağlanarak bütçe gelirinin % 10'una kadar olan iç borçlanmaların meclis kararı, % 10'un üzerindeki borçlanmaların ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla vereceği kararın İçişleri Bakanlığı onayı ile yapılması.		

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 21' de görüldüğü gibi yerel yönetim birimlerinden Belediyeler ve il Özel İdareleri 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre borçlanma yapabilmektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinde belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla belirlenen usul ve esaslar esnasında borçlanma ve tahvil ihraç edebilme yetkisi verilmiştir. Bu kanunların yanı sıra yerel yönetimlerin borçlanmalarında ise 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaktadır. 4749 Sayılı Kanun'un 2. maddesinde bu kanuna tabi olan

kurumlar arasında “büyükşehir belediyeleri, belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları da bulunmaktadır” ibaresi yer almaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun gereğince, yerel yönetimler sadece yatırım programları yer alan projeler için dış borçlanma yapabilmektedir. Bunun dışında yapılması istenen herhangi bir dış borçlanma izne tabidir. Ayrıca İl Özel İdareleri için geçerli 5302 Sayılı Kanun’un 51. maddesinde borçlanma kuralları verilmiştir. Bu maddeye göre, iç ve dış borç stoku belirlenerek, “İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşmaması” ibaresi bulunmaktadır. Bu bağlamda il özel idarelerinin iç ve dış borç stok miktarlarının sınırlandırılarak finansman dengelerini ve böylece mali disiplinlerini sağlamalarının çalışıldığı görülmektedir.

Ayrıca 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 68. maddesi gereğince, yerel yönetimlerin İller Bankası hariç başka bankalardan borçlanmasını kısıtlayan bir düzenleme yer almamasından dolayı bu yönetimler kamu ve özel bankalardan da iç borçlanma yapabilmektedir. Fakat yerel yönetimlerin hazine garantili dış borçlanmaları 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile birlikte azalmaya başlamıştır.

5393 Sayılı Belediye Kanun’unun 49. maddesine göre personel giderleri harcama kısıtı da bulunmaktadır. Bu madde de norm kadro ve personel istihdamının usulleri belirlenmiştir. Bu maddeye göre yıllık toplam personel giderleri toplamının, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerine oranlanması ve bu miktarın her yıl yeniden değerlendirme katsayısı oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın nüfusu on binin altında olan belediyelerde %40’ını diğerlerinde ise %30’unu aşmaması ilkesi benimsenerek personel giderlerinin artışının önlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca “Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz “ ibaresiyle personel kısıtları getirilmiştir. Bu personel kısıtları ile gerekli

olandan fazla personel işe alınmaması yani yönetimlerin değişmesi ile keyfi olarak personel giderlerindeki artışı önlemek amaçlanmış ve mali disiplinlerinin olumsuz etkilenmemesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun belediye ve il özel idarelerinin borçlanma kural ve borç stoku limitlerinde sınırlamalar getirerek mali disiplinlerini sağlamaları yönünden mali kural niteliği taşıyan önemli kanunlar olduğunu söylemek mümkün olmaktadır. Ayrıca 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerini içermesi kamu mali yönetim ilkeleriyle uyumlu olması önem taşımaktadır.

3.2.6. Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Sunumunda Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Yasal Düzenlemeler

16.05.2006 tarihinde kabul edilen 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kanun'u çerçevesinde "Sosyal Güvenlik Kurumunun kuruluş, teşkilât, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları" düzenlenmiştir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12. maddesinde "Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, Kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir" şeklinde belirtilmiştir. 5502 No'lu Kanun'dan önce kabul edilen 4947 Sayılı Kanun'da Sosyal Güvenlik Kurumları T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardım Sandığı Başkanlığı olarak değerlendirilmiştir. Fakat 5502 No'lu Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanmış ve 5502 Sayılı Kanun'un 42. maddesi ile 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince Sosyal Güvenlik Kurumu olarak belirlenmiştir.

5502 Sayılı Kanun'un 3. maddesinde bu kurumun hedefleri belirtilmiştir. Bu maddeye göre:

- Ulusal politika ve stratejilerle uyumlu şekilde sosyal güvenlik politikalarını uygulamak ve bu politikaları geliştirmek,
- Hizmet alan gerçek ve tüzel kişilere hakları hakkında bilgi vererek bu kişilerin hak ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlamak,

- Sosyal güvenlikle ilgili konularda uluslararası gelişmeleri takip ederek, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği içerisinde olmak ve
- İlgili oldukları alanda kamu kurumları içerisinde işbirliğini sağlamak olarak belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminde iki türlü finansman yöntemi bulunmaktadır. Bunlar fon biriktirme yöntemi ve dağıtım yılı finansman yöntemidir. İlk yöntemde, primler bireyin hesabında ve ya ortak bir fonda toplanarak belli bir dönem içerisinde toplanan fonların dönem içerisinde dağıtımı söz konusu olmamaktadır. Dağıtım yılı finansman yönteminde ise, ödenen fonlar belli bir fon hesabında toplanmakta ve belirlenen dönemin gelirleri o dönemin sigorta yardımları ve giderlerini karşılamaktadır. Türkiye’de 25 Ağustos 1999 tarihinde kabul edilen 4447 Sayılı Kanun ile dağıtım yılı finansman yöntemi uygulanmaktadır (Eğeli, 2009, s.56).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 14, 18, 20, 77, 68 ve 41. maddelerinde sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri için uygulanacak hükümler yer almaktadır. 5018 Sayılı Kanun’un 14. maddesinde kamu gelirlerini azaltacak ve ya kamu giderlerini arttıracak kanun tekliflerinin getireceği mali yük orta vadeli mali program ve orta vadeli mali plan çerçevesinde en az üç yıllık dönem için hazırlanması gerektiği hükmü yer almaktadır. Kanunun 18. maddesinde ise, sosyal güvenlik kurumlarının bütçe son iki yılın bütçe gerçekleştirmeleri ve izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri eklenmesi gerekliliği bulunmaktadır. 20. madde de genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin ayrıntılı harcama programları hazırlama ve Cumhurbaşkanlığına göndermesi hususu ele alınmaktadır. 68. maddede sosyal güvenlik kurumlarının Sayıştay denetimine tabi olduğu, madde 41’de üst yöneticilerin ve bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkililerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl faaliyet raporu hazırlaması gerekliliği belirtilmiştir. Ayrıca sosyal güvenlik kurum bütçeleri 2005 yılından itibaren analitik bütçe sınıflandırılmasına göre hazırlanmaktadır. 5502 No’lu Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanması uygulamada kolaylık sağlaması bakımından önemlidir. Ayrıca 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun sosyal güvenlik kurumları ile ilgili maddeleri bu kurumların kaynaklarını etkin kullanması ve mali disiplinlerini sağlaması açısından önemli maddelerdir.

3.2.7. Türkiye’de Ulusal Hesaplar Sistemi

Ülkelerde yaşanan ekonomik gelişmeler neticesinde devlet muhasebesi olarak belirlenen muhasebe uygulamalarının son yıllarda kamu sektörü muhasebesi uygulamalarına dönüşmeye başladığı görülmektedir. Devlet kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla kamusal mal ve hizmet üretmekte ve bu üretim için harcamalar yapmaktadır. -Bu harcamaların finansmanını sağlamak için de vergi ve benzeri uygulamalar ile gelir toplamaktadır. Bu sebepten dolayı devlet ve diğer bir ifade ile kamu sektörü; sosyal, kültürel ve ekonomik hayatın içerisinde ekonomi içerisinde en önemli aktör olmaktadır. Bu bağlamda devlet muhasebesinin işlevi; devletin ekonomi üzerindeki meydana getirdiği etkileri kayıt altına almak ve sonuçlarını raporlamak ile bilgi kullanıcılarının ihtiyaç duyduğu kaliteli, doğru ve güvenilir mali nitelikteki bilgileri üretmektir (Sevim, Bozdoğan ve Topakkaya, s.45). Devletler bu bilgileri güvenilir ve doğru bir şekilde üretmek için belirli metod ve yöntemlere ihtiyaç duyarlar. Bu nedenle uluslararası alanda hesap sistemleri oluşturulmuştur.

Ulusal Hesaplar Sistemi, uluslararası alanda kabul edilen kavramların, tanımların, sınıflandırmaların ve muhasebe kurallarının bir seti üzerine kurulan, makroekonomik hesaplar ve bilançolar ve tablolardan oluşan anlamlı, tutarlı ve bütünleşmiş bir setten oluşmaktadır. Ulusal hesaplar, ekonomik analiz ve karar alma ve politika yapma hedefiyle hazırlanmış bir şekilde ekonomik verinin sunulabildiği ve derlenebildiği hesaplama sistemi sağlamaktadır (TÜİK, <https://www.resmiistatistik.gov.tr/detail/subject/ulusal-hesaplar/>).

Uluslararası alanda ulusal ekonominin tanımını yapan üç ayrı hesap sistemi bulunmaktadır. Bu sistemler (Sevim, Bozdoğan ve Topakkaya, s.45):

- Ulusal Hesaplar Sistemi-SNA 93
- - Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi-ESA 95’dir.
- Devlet Mali İstatistikleri El Kitabı-GFSM 2001’dir. Bu ulusal hesapların temeli; devletin ve özel kesimin ekonomik olarak büyüklüklerini tespit etmek, bu büyüklükleri standardize ederek milli gelir hesaplarını yayınlamaya çalışmaktır. Bu sayede ulusal hesaplar ile muhasebe arasında bağlantı kurulmaya çalışılmış ve ulusal hesapların istatistik veriler yerine muhasebeden çıkartılması amaçlanmıştır.

Türkiye’de Devlet bütçesinde mali şeffaflığın sağlanması ve kamunun yeniden yapılandırılmasını amacıyla 1998 yılında IMF’in GFS (Government Finance Statistics = Devlet Mali İstatistikleri) esasına dayalı bir sınıflandırma modeli benimsenmiştir. Bu sınıflandırma sistemi 1999 yılında pilot kuruluşlar seçilerek denenmiş ve sadece Hacettepe Üniversitesinde otomasyon desteği sağlanmadan uygulanmıştır. Daha sonra bütçe kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS’deki değişikliklere ve AB’de uygulanan ESA 95 (European System of Integrated Economic Accounts = Bütünleştirilmiş Avrupa Ekonomik Hesaplar Sistemi) standartlarına uygun hale getirilmiştir. Böylece Avrupa Birliği bütçesindeki kod yapısının da esas alındığı kod yapısına uygun GFS 2001 modeli bütçe sistemimize uyarlanmıştır (Tüğen, 2003, s.212).

Ulusal hesap sistemlerinde ulusal ekonomi beş sektör ve bu sektörlerin alt dallarından oluşmaktadır (Pitzer and Dupuis, 2006, s.7).

- Mali Şirketler
 - Merkez Bankası,
 - Diğer parasal mali kurumlar,
 - Sigorta şirketleri ve emeklilik fonları hariç olmak üzere diğer mali araçlar,
 - Mali Yardımcılar,
 - Sigorta şirketleri ve emeklilik fonları.
- Mali Olmayan Şirketler
- Genel Devlet
 - Merkezi Yönetim,
 - Sosyal Güvenlik Kurumları,
 - Mahalli İdareler,
 - Eyalet Yönetimi.
- Hane Halkı
- Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlar

Ulusal hesaplar sisteminin iki önemli unsuru bulunmaktadır. Bu unsurlar; hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlıktır.

Hesap verme sorumluluğu: Kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında yetkili kurumların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve yasaya

uygun olarak elde edilerek kullanılmasını ve bu kullanım sonucunda muhasebe işlemlerinin yapılarak, raporlanması ve yetkili mercilere hesap vermek zorunda olması olarak tanımlanabilir (5018 Sayılı KMYKK mad.8).

Mali saydamlık: Hükümetin yapısı ve fonksiyonlarının, mali alanda politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olması olarak ifade edilmesidir. Mali saydamlık varlığı sayesinde devletin hedefleri, bu hedeflere ulaşmak için uyguladıkları politikaları ve bu politikaların sonuç ve etkilerini incelemek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde gösterimi sağlanmış olmaktadır (Küçükaycan, 2020, s.36).

Türkiye’de ulusal hesaplar sisteminin iki önemli unsuru olan hesap verilebilirlik ve mali saydamlığın gerçekleştirilme amacıyla bütçeleme sistemi üzerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Dünyada sermaye hareketliliğinin artması ile Türkiye’nin dünya ülkeleri ile uyumlu olan bir hesap sistemi ve ya ortak bir hesap sistemi uygulamasına geçmesi zorunlu hale gelmeye başlamıştır. 19/11/2003 tarihinde 25294 No’lu kararla “Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği” yayınlanmış fakat bu kanun 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun’una göre yapılacak düzenlemelerin yürürlüğe girmesine kadar ertelenmiştir.

Türkiye’de 2004 yılından itibaren tahakkuk esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesinin en önemli özelliği; gelir ve gider işlemlerinin ortaya çıktıkları anda kayıtlara geçirilmesidir. Yani gelirin nakit biçimde tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe kurallarına göre gelirler hesabına, giderin ise nakit biçimde ödenip ödenmediğine bakılmaksızın gider hesabına geçirilmesidir. Böylece tahakkuk eden gelir ve giderler ortaya çıktıkları anda mali yıl hesaplarında ve raporlarında rahatlıkla görülebilmektedir (Dayar ve Esenkar, 2008, s.273). Ayrıca 2004 yılında uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan analitik bütçe sınıflandırılması kullanılmaya başlanmıştır. Uluslararası sınıflandırma standartlarına (GFS ve ESA 95) uyumlu şekilde hazırlanmış olan analitik bütçe sınıflandırma sistemi genel yönetim kapsamındaki tüm kurum ve kuruluşları kapsamıştır. Bu yönüyle Türkiye’de genel yönetim kapsamındaki kurum ve kuruluşların analitik bütçe sınıflandırma sistemine

göre mali istatistiki bilgiler üretmesi, mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanmasında önemli bir unsur olmuştur.

Analitik bütçe sınıflandırması kurumsal, fonksiyonel, finansal ve ekonomik sınıflandırma olarak dört şekilde yapılmaktadır. Kurumsal sınıflandırma türünde hazırlanan bütçelerde idari yapı esas alınmakta , fonksiyonel sınıflandırmada devlet faaliyetlerinin türü baz alınarak hazırlanmaktadır. Finansman tipi sınıflandırma ise genel devlet tanımına giren kurumların ödeneklerini izleyebilmek, harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermek amacıyla hazırlanmıştır. Ekonomik sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre yapılan sınıflandırma biçimidir (Tüğen, 2003, s.220-221).

Sonuç itibariyle Türkiye’de kamu mali yönetim anlayışında yapılanma ihtiyacı ve uluslararası standartlara uyum sağlamak amacıyla devlet bütçesi analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmıştır. Türkiye’de 2004 yılı ve izleyen yıllarda bu bütçe sınıflandırılma sisteminin uygulanması ile devletin mali sisteminin daha güvenilir ve şeffaf olduğu görülmektedir. Muhasebe sisteminin bu güvenilirliği neticesinde kamunun sahip olduğu kaynakları daha etkin ve verimli kullanması, mali saydamlık ile hesap verilebilirliğin gerçekleşmesi, maliye ve ekonomi politikalarının daha etkin kullanılması yönünde olumlu katkılar sağladığı ve bu katkıların mali disiplin sağlanması hususunda önemli etkisi olduğu görülmektedir.

3.2.8. Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Sistemi

Türkiye’de Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi süreci incelendiğinde 1995 yılında Maliye Bakanlığı ve Dünya Bankası arasında “Kamu Mali Yönetim Projesinin” “Harcama Yönetimi” sistemini yeniden yapılandırmaya yönelik bir anlaşma imzalandığı görülmektedir. Bu anlaşma imzalandıktan sonra sistemin gerekliliğini ön plana çıkaran bir takım düzenlemeler yapılmıştır. 12.1.2002 tarihli 2002/3 Sayılı Karar ile “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu” bir rapor hazırlanarak yeni bir sistemin gerekliliğini açıklanmıştır (Söyler, 2012, s.282-284). Ayrıca söz konusu olan yeni bir sistemin gerekçelendirmeleri IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları ve verilen niyet mektupları çerçevesinde 2003 yılında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun

ıkarılacağı taahhüt edilerek bir politika oluşturma süreci de başlamıştır (Uysal ve Aldemir, 2018, s.511).

Onuncu Kalkınma Planı Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı, Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planlar ’da kamu harcamalarında etkinliğinin artırılması ve kamu mali yönetiminde kullanılan bilişim sistemlerinin altyapılarının birbirlerine entegre edilmesi amaçlarına yönelik olmak üzere, “Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS)” oluşturulması planlanmıştır (BKMYBS, 2017, s.1)

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nu esas alınarak Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Uygulama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” hazırlanmış ve 6/06/2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi kamu mali yönetim süreci ile ilgili fonksiyonel süreçleri destekleyen ve bu süreçlerin birbirleri ile etkileşim içinde çalışmasını sağlayan, gerekli durumlarda ilgili taraflara ve karar vericilere rapor ve bilgi sunan yazılımların oluşturduğu entegre sistemler bütünü olarak değerlendirilmektedir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/06/BKMYBS-Politika-Belgesi-Eylem-Plan%C4%B1.pdf>).

Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Uygulama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda yer alan işlemlerin elektronik ortamda ve bütünleşik bir şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması için; ilgili mevzuatında tutulması ya da düzenlenmesi öngörülen defter, kayıt, belge ve benzeri içeriklerin elektronik ortamda oluşturulması, kaydedilmesi, iletilmesi, muhafaza ve ibraz edilmesi ile bu kanun kapsamındaki süreçlere yönelik bilişim sistemleri ile birlikte işlerlik standartlarının ve güvenlik politikalarının belirlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amaçlanmıştır (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/06/20180626-5.htm>). Bu Yönetmelik 5018 Sayılı Kanun’unda merkezi yönetimin kapsam dhilinde olan; (I) sayılı cetvelde sayılan genel bt kapsamındaki kamu idarelerini, (II) sayılı cetvelde sayılan özel btli idareleri ve (III) sayılı cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumların

bilişim sistemlerinde yapacakları uyarlamalar ve yürütecekleri bilişim sistemi projelerini kapsamaktadır.

Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Uygulama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle Türkiye’de kamu mali yönetim sistemi kapsamında olan süreçlere yönelik olarak, farklı kurumlar tarafından geliştirilen otomasyon sistemlerinin işleyişi ile ilgili sorunlar çözülmesi amaçlanmıştır. Bu sorunlar aşağıdaki gibidir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://muhasibat.hmb.gov.tr/mevcut-sorunlar>):

- Bilişim sistemleri arasında entegrasyonun sınırlı olması,
- Mükerrer iş süreçleri ve aynı işlem için farklı uygulamaların yapılması,
- Bilişim teknolojilerinden beklenen fayda düzeyinin yetersiz olması,
- İşlemlerin emek-yoğun olarak devam etmesi ve sonucunda verimlilik kaybı olması,
- Bilgi sistemleri arasında veri ihtiyacı olduğunda yeniden veri girişi yöntemi ile yapılması,
- Bilişim sistemlerine yönelik ortak bir veri sözlüğünün olmaması,
- Plan-program-bütçe bağlantısı ile hedef-bütçe-performans ve hesap vermede zorluklar oluşması,
- Karar alma süreçlerinde ihtiyaç duyulan veri setinin hazırlanamaması,
- Kaynakların belirlenen önceliklere göre tahsis edilme aşamasında zorluklar oluşması ve bunların takibinde sıkıntı yaşanması,
- Taahhütlerinin takibi ve varlıkların yönetiminde sistemlerin yetersiz olması,
- Sistemlerin mevcut yapıları sebebiyle yeni teknolojileri kullanma ve uyum sorunu oluşması,
- İdarelerin, merkezi sistemler tarafından üretilen mali bilgiye ulaşım imkânının sınırlı olması,
- Vatandaş odaklı projelerin gerçekleştirilmesinde sıkıntılar yaşanması,
- Sorumlulukların, yükümlülüklerin ve standartların net olarak belirlenememesi,

- Bilişim teknolojilerinden denetim süreçlerinde istenilen düzeyde faydalanamamasıdır.

Kamu mali yönetim sisteminde var olan bu sorunların çözülmesi amacıyla Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemini oluşturmak için mali yönetim sistemimizde yer alan kurumlar ile birlikte yürütülecek çalışmalarda geçerli olacak temel prensipler belirlenmiştir. Bu temel prensipler aşağıdaki gibidir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://muhasabat.hmb.gov.tr/temel-prensip>):

- Sistemin yapılandırılması aşamasında yenilikçi ve süreç odaklı bir yaklaşım benimsenmesi,
- Mali yönetim alanını içinde olan bütün süreçler, konu ile ilgili yetki ve sorumluluğu olan paydaşlarla beraber oluşturulması,
- Bütünleşik bir mali yönetim sistemi, nitelik itibari ile birden fazla kurumun yetki ve sorumluluk alanı ile ilgili iş ve işlemlerin tek bir merkeze toplanması olarak değil, ilgili sistemlerin birlikte çalışabilirlik kurallarına göre işletildiği bir yapı şeklinde kurgulanması
- Maliye Bakanlığı, entegrasyon çözümleriyle ilgili olarak belirleyeceği ve açık bir şekilde yayınlayacağı birlikte çalışabilirlik standartlarına (kurumsal, teknik, anlamsal) uygun olan yazılım çözümlerinin hazırlanması aşamasında, elinde olan bilgi ve tecrübeyi kurumlar ile paylaşması,
- Maliye Bakanlığı, harcama süreçleri ile ilgili olan hizmetleri süreç odaklı bir yaklaşım çerçevesinde geliştirmeye devam etmesi,
- Mali süreç öncesi işlemleri sahip oldukları bilgi sistemleri sayesinde gerçekleştiren ve gerekli teknik altyapıya sahip idarelerin, sahip oldukları bilgi sistemleri aracılığıyla mali süreçlerini yerine getirmelerini sağlamaya yönelik entegrasyon çözümleri geliştirmesi,
- 5018 Sayılı Kanun kapsamında bulunan iş ve işlemlerin tamamının elektronik ortamda gerçekleştirilebilmesi için elektronik imza ve elektronik belge kurgusu çerçevesinde yapılması,

- Bütünleşik mali yönetim bilgi sistemi e-Tedarik, e-Fatura, e-Tahsilat, e-Denetim, mali tablo analizi, risk analizi, karar destek sistemi ve erken uyarı sistemi gibi modern uygulama ve yöntemleri içerecek şekilde tasarlanmasıdır.

Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Politika Belgesi ve Eylem Plan'ında (2017-2020) beklenen faydalar ise aşağıdaki gibi belirtilmiştir (Hazine ve Maliye Bakanlığı <https://muhasabat.hmb.gov.tr/beklenen-faydalar>):

- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilerek ve kullanılması,
- Harcama süreçlerinde kontrol düzeyinin artması,
- Kamuda finansal raporlama olanaklarının geliştirilmesi,
- Karar alma süreçlerinde istatistiksel analiz yöntemlerinin etkin ve yaygın olarak kullanılması,
- Mali süreçlerde iş ve işlemlerin hızlı ve doğru bir biçimde gerçekleştirilmesi,
- Elektronik belgenin yaygınlaşması sonucunda kâğıt kullanımının minimum düzeyde gerçekleşmesi ve kâğıda dayalı süreçlerden dolayı oluşan sorunların giderilmesi,
- Otomasyon düzeyinde meydana gelen artışa bağlı olarak insan kaynağının verimli alanlara yönlendirilmesi ve değerlendirilmesi,
- İç ve dış denetim faaliyetlerinde bilgisayar destekli tekniklerin kullanım olanağının artması,
- Türkiye'de e-Dönüşüm sürecinin hızlanmasıdır.

Bu bağlamda beklenen bu faydaların gerçekleşmesi durumunda kontrol mekanizmalarının etkinliğinin artması nedeniyle kamu sektörü tarafından üretilmekte olan kaynakların daha etkin, verimli ve ekonomik şekilde üretileceği ve kullanılacağı, mali saydamlık ile hesap verilebilirliğin sağlanabileceği düşünülmektedir. Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi tam olarak uygulanmamakla beraber beklenen bu faydaların görülmesi ve olumlu katkılarının sisteme yansması ile mali disiplinin sağlanması üzerine de önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

3.2.9. Tek Hazine Hesabı

Türkiye’de Tek Hazine Hesabı 1972 yılında uygulanmaya başlamıştır. Kamu nakdinin etkin şekilde yönetilmesi, kamu nakit akımlarının yer ve zaman bakımından denkleştirilmesi ile kamu kaynaklarının tek merkezden izlenebilmesi ve yönetilmesine imkân sağlayan Tek Hazine Hesabı günümüze kadar gelişen teknoloji ve yeniliklere uyum sağlamak amacıyla birçok kez yenilenmiştir (Can, 2020, s.32).

Tek Hazine Hesap Sisteminde temel amaç, saymanlıklar tarafından ödemelerin hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesidir. Fakat bu durum, saymanlıklar için kolaylıklar sağlasa da, kamu idarelerinin bir anda oluşan yüklü ödeme talepleri bankacılık kesimi için risk oluşturmıştır. Bankaların zor duruma düşmesinin önüne geçilebilmesi amacıyla toplu ödemelerin en geç bir gün önce bankalara bildirilmesi uygun görülse de söz konusu sistemde muhasebe birimlerinin tahsilatlarını ödemelerde kullanmaları imkânı Hazine hesaplarına aktarılması gereken tahsilatların zamanında ve gerekli tutarda gerçekleşmemesine sebep olmuştur. Merkez muhasebe birimlerinin hesaplarında toplanan tutarların, Hazine’nin TCMB nezdindeki hesabına aktarılması kabul edilmişse de düzenli bir aktarım sisteminin olmaması nedeniyle Hazine borçlanma yoluna gitmek zorunda kalmıştır. Bu sistem genel bütçeli idarelerin taşra birimlerinde yeterli miktarda para olup olmadığına bakılmaksızın TCZB’den kaynak kullanarak ödeme yapmalarına imkân tanımış ve taşra birimleri üzerinde Hazine nakit yönetiminin pasif kalmasıyla sonuçlanmıştır (Can, 2020, s.32).

2007 yılında Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası arasında bir protokol hazırlanarak Tek Hazine Cari Hesabı sistemine geçilmiştir. Ayrıca 2010 yılında kamu elektronik ödeme sistemine geçilmiştir. Bu sistem taşra ve genel bütçeye dâhil olan tüm idarelerin ödeme ve tahsilat işlemlerinin tek bir yerde toplanmasına ve elektronik ortamda gerçekleştirilmesine imkân tanımıştır. Bu sistemin temel özelliği; eski sistemde gelirin olup olmadığına bakılmaksızın yürütülen ödeme yöntemi yerine Hazine tarafından yapılan günlük ödeme planlaması uygulanmasıdır. Bu sistem borç ve nakit yönetiminin koordineli olarak kullanma imkânı sağlamıştır (Eğilmez, 2018). Bu bağlamda kamu kurumlarının hesaplarında oluşan nakit fazlalıkları Hazine hesaplarına eklenmesi yoluyla Hazine’nin yaptığı borçlanmanın önüne geçilmesi hedeflendiği görülmektedir. Bu nedenle yürürlüğe konulan bu

sistemin, mali disiplinin sağlanmasında önemli bir engel olan kamu borçlarının azalması yönünde olumlu katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

En son kamu mali yönetim alanında en önemli reformlardan olan Tek Hazine Kurumlar Hesabı sistemi oluşturulmuştur. Tek Hazine Kurumlar Hesabı 27.03.2018 tarihinde 7103 Sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’a eklenmiştir.

Tek Hazine Kurumlar Hesabı içeriği itibariyle kapsamı içerisinde bulunan kamu idareleri ile Hazine arasında ilişki kurmakta ve kamu kaynağının bir bütün olarak yönetilmesini ve izlenebilmesini kapsamaktadır. Tek Hazine Hesabı genel bütçeli kurum ve kuruluşları kapsarken, Tek Hazine Kurumlar Hesabı neredeyse bütün kamu kaynağının tek hesapta toplanmasını sağlamaktadır.

Bu hesap sistemi ile bu sistem kapsamında bulunan kurumların mali ve idari özerkliği bozmayacak şekilde nakit borç ve alacak yönetimlerinin bu hesapta toplanması, bu hesapta toplanan nakitlerin daha verimli bir şekilde yönetilmesi ve Hazinenin bu nakit rezervi sayesinde borçlanma maliyetlerini düşürülmesi amaçlamaktadır. Bu bakımdan bu sistemin Hazinenin nakit yönetimi üzerinde olumlu etkileri olduğu ve kamu kaynaklarının daha etkin olarak kullanılmasını sağlaması yönüyle ülkede mali disiplinin sağlanması konusunda olumlu katkılar sağladığı düşünülmektedir.

3.2.10. Bütçe Sisteminde Değişim

2021 Mali yılı itibariyle Program Bazlı Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçilmiştir. Bu bütçeleme sistemi harcamaların program sınıflandırmasına göre tasnif edilmesini mümkün kılan, harcama önceliğinin belirlenmesinde karar alıcılara kamu hizmetinin sunumu hakkında bilgilerin sağlanarak, sağlanan bilgilerin kaynak tahsisi aşamasında sistematik olarak kullanılmasını sağlayan bir sistemdir (Program Bütçe Rehberi, 2020, s.9).

Aslında bu sistemin uygulamaya geçilmesindeki temel amaç, hükümetin program bazlı bir bütçe sistemine geçiş hedefi ve program sınıflandırmasına uygun bir şekilde bütçede kaynakların tahsisinin daha etkin sonuçlar doğuracağı kanaatidir. Fakat bu yeni bütçe modelinin temel hedefi performans esaslı bütçeleme sistemi ile

program bütçe sisteminin bütünleştirilmesi olmuştur. Bu bütçe sisteminde analitik bütçe kodlama sisteminde giderin sınıflandırılmasında kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi sınıflandırmaya program sınıflandırması adında yeni bir sınıflandırma eklendiği görülmektedir. Program sınıflandırması; program, alt program ve faaliyet olarak üç düzeyden oluşmaktadır. Kamu idareleri 2021–2023 döneminde bütçe tekliflerinin hazırlama aşamasında ilk defa alt faaliyet tanımlama ve yatırım projesi ilişkisinin kurulması süreci, mevcut tertiplerle alt faaliyetlerin ilişkisinin kurulması süreci, birim teklifi giriş aşamasını gerçekleştireceklerdir (Ergen, 2011, s.294-299). Bu yeni sınıflandırmada yer alan programlar, kamu idarelerinin temel görev ve sorumluluklarının temel alınarak kaynak tahsisinin edildiği, birbirleri arasında uyumlu ve anlamlı olan faaliyetler grubudur. Ayrıca programlar, program amacı ve alt program hedefleri ile politika belgelerinde belirlenmiş hedeflerle ilişkilendirilmektedir. Kaynak tahsisi ve harcama kararlarının temelinde programlar yer almaktadır. Alt program, programın alt unsurlarını içeren şekilde düzenlenmiştir. Program kapsamındaki ürün ve hizmetlerin, nitelikleri itibarıyla alt gruplara ayrılmasını sağlamaktadır. Faaliyet ise, kamu kaynağı kullanılarak belirli bir ürün üretilmesi ya da hizmetin sunulması için, planlama aşamasından üretim ve hedef kitleye ulaşıncaya kadar gerçekleştirilen iş, işlem ve süreçler bütünü olarak ifade edilmektedir (2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, s.16-19). Bu bağlamda yeni eklenen bu sınıflandırılma sisteminin uygulanan politikalar ile kamu hizmetlerinin verimliliği ve etkinliğinin belirlenmesinin sağlanmasında, bütçe sürecinde karar süreçlerinin desteklenmesinde ve kaynak tahsislerinin yapılması aşamasında kaynakların dağılımının önceliklere göre belirlenmesinde önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

3.2.11. Mali Kural Kanun Tasarısı

Türkiye’de Resmi Gazete’de 16 Eylül 2009 tarihinde yayımlanan 2010-2012 dönemi Orta Vadeli Program’da mali kural uygulamasına geçileceği taahhüt edilmiştir. Program’da mali kural çerçevesinde, orta-uzun vadede kamu açığı/ milli gelir oranı ile sürdürülebilir bir borç yapısıyla uyumlu bir seviyede gerçekleşmesinin hedefleneceği belirtilmiştir. Ayrıca mali kuralla ilgili yasal altyapının 2010 yılının ilk çeyreğinde tamamlanarak, 2011 yılı bütçe döneminde kamu mali yönetimi çerçevesinde belirlenen mali kural ile uyumlu olarak yürütüleceği beyan edilmiştir.

(Orta Vadeli Program, 2010-2012, s.7). Bu kapsamda ilk kanun tasarısı önerisi 23. Yasama döneminde “Mali Kural Kanun Tasarısı” Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. Bu Kanun tasarısında mali kurala geçmenin gerekçeleri;

- Kamu açığı ve borç yükünü sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Mali disiplin anlayışının kalıcılığını sağlamak,
- Maliye politikasına olan güveni arttırmak,
- Artan güven ve kredibilite ile beraber risk priminin düşmesini sağlayarak borçlanma maliyetini azaltmak, şeklinde ifade edilmiştir (Mali Kural Kanun Tasarısı, 2010 s.2).

Mali Kural Kanun Tasarısı’nda belirlenen ilkeler aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir (Mali Kural Kanun Tasarısı, 2010 s.2):

- Mali kuralların uygulanmasında basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verilebilirlik temel alınmalıdır.
- Mali kuralın uygulanmasına ilişkin verilerin tam ve zamanında kamuoyuyla paylaşılması gerekmektedir.
- Kamu mali yönetimimizde ve bütçeleme sürecinde uygulanacak olan mali kurallar açıklanmaktadır. Genel yönetim için getirilen mali kural;

$$\Delta a = -0,33 (at-1 - 1) - 0,33 (b-5)$$

Δa : Genel yönetim açığının GSYİH’ya oranında yapılacak uyarılama,

$at-1$: Bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYİH’ya oranı,

b : Reel GSYİH artış oranı.

Bu formülde $-0,33(at-1-1)$ Genel Yönetim Açığı/ GSYİH oranında oluşacak uyarlamaya yapacağı etkiyi gösterirken, $-0,33 (b-5)$ ise bize konjonktürel dalgalanmalardaki değişimin Genel Yönetim Açığı/ GSYİH oranında oluşacak uyarılama etkisini göstermektedir. Bu bağlamda belirtilen bu mali kural, bütçe açığı hedefi ve potansiyel büyüme hedefi olarak iki parametreye bağlıdır. Ekonominin reel olarak büyüme oranını ifade eden (b) katsayısı daralma olan dönemlerde maliye politikasına esneklik sağlamak ve reel GSYİH oranında %5’in üzerinde her bir puan büyüme sağlanabilmesi için yapılması gereken tasarruf miktarını; altında her bir puan için ne kadar açık verilebileceğini göstermektedir (Şengönül ve Songül, 2010, s.15).

Örnek vermek gerekirse; Buna tasarıya göre, cari yılda Genel Yönetim Açığı/ Milli Gelir oranı % 5 olarak gerçekleşiyorsa ve reel büyüme oranı ise % 5 olarak hedeflenmişse, genel yönetim açığındaki değişme % -1.32 olarak gerçekleşecektir. Bir başka ifadeyle milli gelire kıyasla genel yönetim açığı % 1.32 azalmaktadır. Önceki yıl genel yönetim açığı % 5 olduğu kabul edersek cari dönemde ise bu oran % 3.68'e düşmektedir. Büyüme oranının 0 olması durumunda ise genel yönetim açığı % 0.33 artış göstererek % 5.33 olarak gerçekleşecektir (Pınar, 2014, s.152). Ayrıca ilgili yasa teklifi incelendiğinde; milli gelir büyüme oranı ile ilişki içerisinde olduğu görülmektedir. Bu durum da Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için katı bir şekilde mali kural uygulaması yerine büyümeyi destekleyici olması özelliği itibariyle önem taşımaktadır.

Türkiye'de bu mali kural kanun tasarısı hazırlanmasına rağmen uygulamaya geçmemiştir.

3.3. TÜRKİYE'DE 1980/2019 DÖNEMİ KAMU GELİR VE KAMU HARCAMA YAPISI

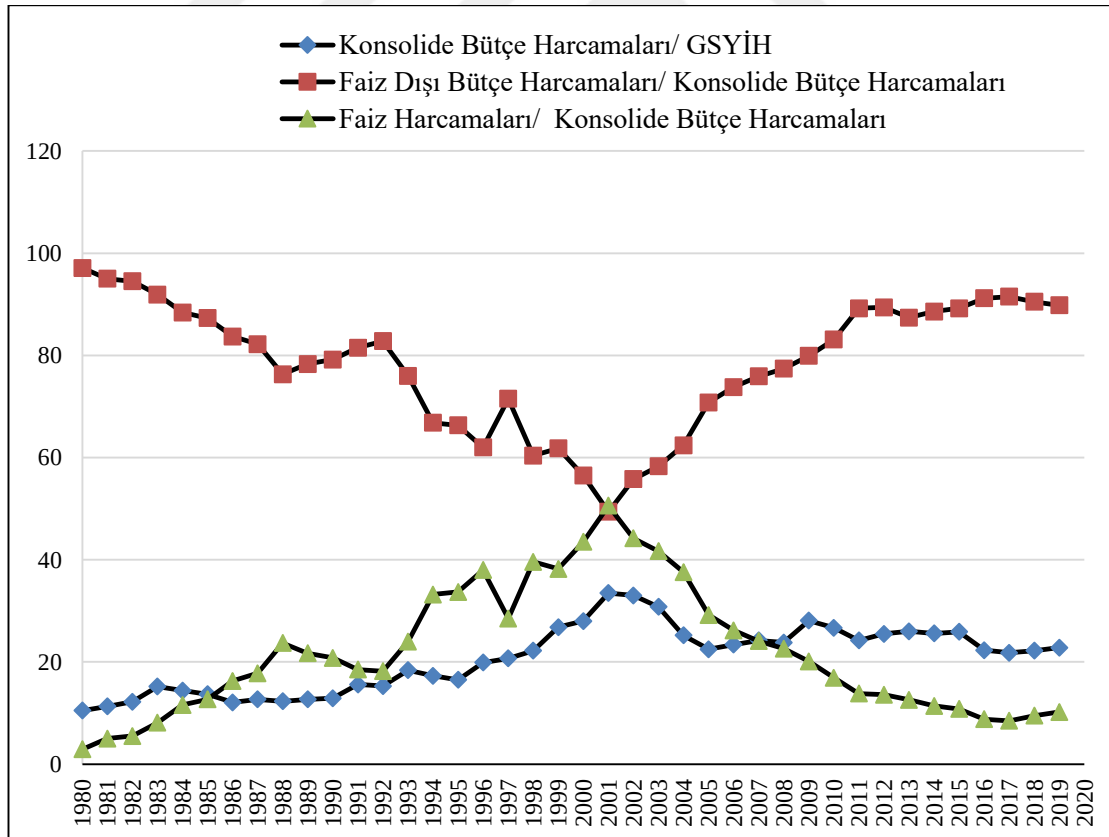
Çalışmanın bu bölümünde mali disiplinin sağlanması üzerinde etkili olan kamu harcama yapısı ve kamu gelirleri sistemi incelenmektedir.

3.3.1. Kamu Harcama Yapısı

Zaman içerisinde oluşan iktisadi akımlar ülkeler üzerinde önemli değişimlere sebep olmuştur. Bu akımların etkisiyle iktisat ve maliye politikalarının şekillendiği, devletin rol ve görevlerinin sınırlarının belirlendiği, kamunun büyüklüğü üzerinde değişimler yaşandığı görülmüştür. Devletin vatandaşlarına hizmet sunması gereği büyük oranda harcamaların artmasıyla sonuçlanmış ve bu harcamalarının finansmanında başvurulmuş temel kaynak vergiler ve beraberinde borçlanma olmuştur. Türkiye ekonomisi de bu akımların etkisiyle değişim ve dönüşüme uğramıştır. 1980'li yıllardan itibaren ihracata dönük sanayileşme modelinin benimsenmesi ve alınan 24 Ocak kararlarına göre ekonomiye yeni düzen ve kuralların getirilmesi hedeflenmiştir. Bu kararların etkisiyle bu dönemden itibaren ekonomiye yön verici etkenin piyasa mekanizmaları olması gerekliliği üzerinde durulmuş ve bu durum da devletin mekanizmalarının değişmesiyle sonuçlanmıştır.

Türkiye’de 1980-2019 döneminde Konsolide Bütçe Harcamalarının GSYİH ve bütçe içindeki payı Şekil 16’da verilmektedir. Harcamaların azaltılması yönündeki politikaların ağırlık kazandığı 1980’li yıllarda konsolide bütçe harcamaları/ GSYİH oranının 1980 yılında % 10,5 olduğu ve 2001 yılına kadar sürekli bir artış eğilimine girerek %33,5 ile en yüksek seviyeye ulaştığı görülmektedir. Devlet harcamalarının azaltılması gerekliliği üzerinde durulan bu dönemde bu harcamaların artışının en önemli sebebi faiz ödemelerindeki artıştan kaynaklandığı söylenebilir. Şekil 16’da 1980 yılında faiz dışı bütçe harcamalarının bütçe içindeki payı %97,1 iken, faiz harcamalarının bütçe içindeki payı %2,9 olduğu görülmektedir. 2001 yılına gelindiğinde ise; faiz dışı bütçe harcamalarının bütçe içindeki payı %50,4, faiz harcamalarının bütçe içindeki payı ise %50,6 olarak gerçekleştiği Şekil 16’da görülmektedir. Özetle bu şekilden 1980’den 2001 yılına kadar bütçe harcamalarının içinde faiz harcamalarının yükselme eğiliminde olduğu dikkat çekmektedir.

Şekil 16: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Konsolide Bütçe Harcamaları (%)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Verilerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır

*2004 yılından itibaren geçmiş yıllar verileri ile mukayese edilebilmesi için Analitik Bütçe Sınıflandırılmasına göre düzenlenen veriler kullanılmıştır.

Ayrıca 24 Ocak 1980 kararlarının alındığı bu süreçte sübvansiyonların daraltılarak, kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasa ekonomisini ön plana çıkarmayı hedefleyen politikalar vergi kanunlarının yanı sıra bütçe üzerinde de önemli değişikliklerin olmasıyla sonuçlanmıştır. Buna rağmen kamu hizmetlerine olan talep baskısı ve hükümetlerin harcamaları arttırma eğilimine girmeleri bütçe harcamalarının azalmamasının diğer bir nedeni olmuştur. Bu harcamaların artışında transfer mekanizması sayesinde özel kesime yapılan transferler de etkili olmuştur (Sakal, 2003, s.83-84).

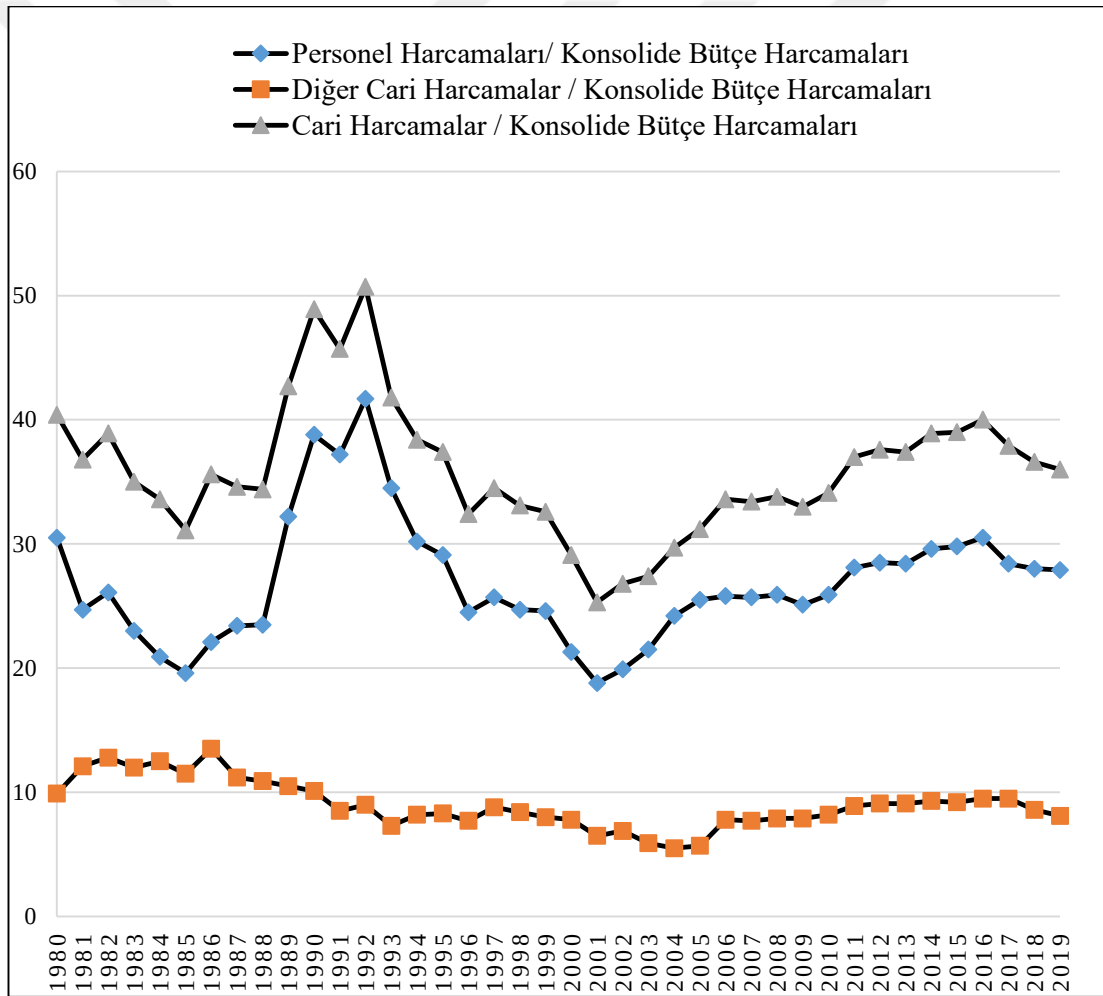
Şekil 16’da dikkat çeken diğer bir nokta ise; 2001 yılından sonra faiz dışı ve faiz harcamalarının bütçe harcamalarına oranında tersi durumun söz konusu olduğu bir dönemin başlamış olduğudur. Bu tarihten sonra, faiz harcamalarının bütçe harcamaları içindeki payı azalma eğilimine girmiş faiz dışı bütçe harcamaları yükselmeye başlamıştır. Bu süreçte faiz dışı bütçe giderlerinin sürekli arttığı Şekil 16’da açıkça görülmektedir. Sonuç itibariyle 1980’li yıllardan itibaren uygulanan Neoliberal politikalar gereğince kamu harcamalarının azaltılması gereği olsa da toplam harcamaların süreklilik içinde artması kamu kesiminin büyüdüğünü göstermektedir.

Kamu harcamalarında cari, yatırım ve transfer harcamalarındaki gelişim seyrini incelemek ekonomide harcamaların ne yönde yapıldığını anlamak bakımından önem kazanmaktadır. Bu bağlamda çalışmada kamu harcamalarının seyrinin yanı sıra cari, yatırım ve transfer harcamalarının harcamalar içindeki payı da incelenmiştir.

Türkiye’de 1980-2019 döneminde cari harcamaların bütçe harcamaları içindeki payı Şekil 17’de verilmektedir. Bu şekilden de anlaşıldığı üzere; personel harcamalarının diğer cari harcamalara oranla bütçe içindeki payının yıllar itibariyle yükseldiği ve büyük oranlara sahip olduğu görülmektedir. Diğer cari harcamalar ise personel harcamalarının büyük oranla hep gerisinde kalmıştır. Cari harcamaların / konsolide bütçe harcamaları oranına bakıldığında ise; hükümet değişikliğinin yaşandığı, küresel ve ulusal krizlerin yaşandığı dönemlerde yüksek oranlara sahip olduğu görülse de diğer yıllarda da yüksek oranları dikkat çekmektedir.

Şekil 17’de dikkat çeken nokta, personel harcamalarındaki artışın 1989 yılında 1988 yılına oranla çok yükselmesi olmuştur. Bunun nedeni olarak; 1989 yılında personel ücretlerine yapılan büyük artışlar ve toplu sözleşmeler görülebilir. Bu durum personel harcamalarının bütçe içindeki payının izleyen yıllarda daha da yükselmesiyle sonuçlanmıştır. 1988 yılında personel harcamalarının bütçe harcamaları içindeki payı % 23,5 iken, 1989 yılında ise % 32,2 ve 1992 yılına gelindiğinde % 41,7 oranına ulaşmıştır. Ayrıca 1992 yılına gelindiğinde cari harcamaların bütçe harcamalarına oranının %50,7 oranında olması ülke içerisindeki yapılan harcamaların neredeyse %50’sinin personel harcamalarına aktarıldığını göstermektedir.

Şekil 17: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Cari Harcamalar (%)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

*2006 yılından sonra Merkezi Yönetim Bütçesi tanımına geçilmiştir. 2004 yılından sonra geçmiş yılların verileri ile karşılaştırılması için Analitik Bütçe sınıflandırılmasına göre düzenlenmiştir. Konsolide bütçe harcamalarında cari harcama kalemi arasında personel

harcamaları diye isimlendirilirken, Merkezi Yönetim Bütçesi kullanılmaya başlandığında personel harcamaları kalemi personel ve sosyal güvenlik kurumları devlet primi giderleri olarak adlandırılmıştır. Diğer cari harcamalar ise mal ve hizmet alım giderleri olarak isimlendirilmiştir.

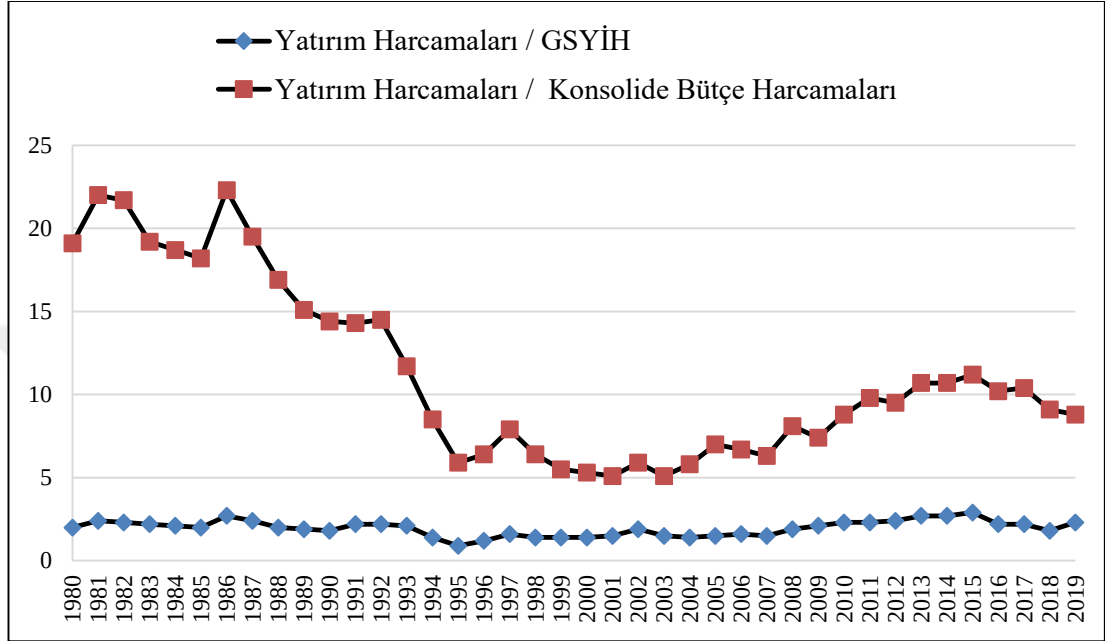
Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizinin yaşanması sonucunda hazırlanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı gereğince hareket edildiği ve mali disiplini sağlamak amacıyla bir takım önlemler alınmıştır. Kamu harcamalarının kısılması yoluyla mali disiplinin sağlanması ve tasarruf tedbirleri uygulanmıştır. Ayrıca bu süreçte kaynak tahsisinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik ön planda tutulmuştur. Alınan tedbirler ve önlemler sayesinde 1999 yılı %32.6 olan cari harcamalar/Konsolide bütçe harcamaları oranı 2002 yılı itibariyle %26.8 oranına düştüğü Şekil 17’de görülmektedir.

5 Nisan 2003 tarihinde IMF’ye sunulan Niyet Mektubu’nda; kamu kuruluşlarının personel harcamaları gibi bazı kalemlerinin ödeneklerinin üzerinde gerçekleştirilme yetkisinin kaldırılacağı, kamu işçileri ücretlerinin ve memur maaşlarının geriye dönük endekslemeye tabi olmayacağı ve kamu maliyesinin etkinliğini arttırmak amacıyla reformların uygulamaya konulacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemelerin ortak özelliği, mali disiplinin tesis edilmesini sağlamasıdır. Bunu gerçekleştirmek için ise kamu harcamaları kontrol edilmeye ve kamu harcamalarında gereksiz artışlar önlenmeye çalışılmış ve bu amaç için cari harcamaların azaltılması amaçlanmıştır (Parlak, 2005, s. 82). Şekil 17’de personel harcamalarının bütçe harcamaları içerisinde 2003 yılında payı % 21,5, 2004 yılında % 24,2, 2005 yılında % 25,5 olarak gerçekleşmesi bu hedeflere ulaşamadığını ispatlamaktadır. Cari harcamalar / Konsolide bütçe harcamaları oranı bazı önemli dönemler hariç (seçimler, krizler v.b. gibi) yıllar itibariyle düşme eğilimi gösterse de ülkemizde bu oran yine de çok yüksektir. 2019 yılı itibariyle bu oranın % 36,0 olarak gerçekleştiği Şekil 17’de görülmektedir.

Kamu harcamaları kalemleri arasında bulunan yatırım harcamalarının 1980-2019 dönemine ait GSYİH ve Konsolide bütçe harcamaları içindeki payı Şekil 18’de verilmiştir. Şekil 18 incelendiğinde, yatırım harcamalarının Konsolide bütçe harcamalarına oranının yıllar itibariyle düşme eğilimi gösterdiği dikkat çekmektedir. Öyle ki 1981 yılında yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı %22,0 ile en yüksek orana sahip olduğu görülmektedir. Bu oran, bu tarihten itibaren sürekli düşme eğilimi göstermiştir. Sadece 1985 yılında iki bütçe dışı fonun genel

denge içerisinde alınması ile 1986 yılı kamu kesimi genel dengesi tablosunda iki fonun yatırım harcamaları kısmını kapsamalarının etkisiyle bu oranın % 22,3'e yükseldiği Şekil 18'de dikkat çekmektedir.

Şekil 18: Türkiye'de 1980-2019 Döneminde Yatırım Harcamaları (%)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

*1973-2004 yılları arasında Türkiye'de bütçe sisteminde Program Bütçe kullanılmıştır. 2004 yılından sonra stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi (PEB) geçiş çalışmaları başlatılmış, aynı yıl genel ve özel bütçeli kamu idarelerinde sistemin altyapısını meydana getiren analitik bütçe sınıflandırması uygulamaya konulmuştur. Bu değişim ile bütçede yatırım harcamaları sermaye giderleri olarak isimlendirilmiştir.

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren esas alınan devlet eliyle sanayileşme politikasına 1980'li yıllarda ara verilmiştir. Devlet bu dönemde sanayileşme ve iktisadi büyümede görevini 1980'li ikinci yarısından itibaren sonra özel sektöre devretmiştir (Şahin, 1995, s.201). Bu bağlamda 1980 yılı sonrasında uygulanan liberal politikaların etkisiyle kamu kesimi yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı 1980 yılında %19.1 iken 1990 yılına gelindiğinde %14.4'e düştüğü Şekil 18'de görülmektedir.

Yatırım harcamaları/GSYİH oranını gösteren Şekil 18 incelendiğinde dikkat çeken nokta; yatırım harcamaları/GSYİH oranı ve yatırım harcamaları/ konsolide bütçe harcamalarına oranının eşanlı olarak ilerlemesi olmuştur. Yatırım

harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranının en yüksek olduğu yıl olan 1981’de yatırım harcamaları/GSYİH oranının da % 2,4 ile en yüksek değere sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca 1986 yılında fon kaynaklarının bütçe içine alınmasıyla yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamaları oranını yükselten etkisi, yatırım harcamaları/GSYİH oranında da görülmektedir. 1986 yılında yatırım harcamaları/GSYİH oranı %2,7 olarak gerçekleşmiştir.

1988 yılında alınan 4 Şubat Karar’larında hükümet, yüksek enflasyon ve dış açıklardan kurtulmak için yatırım hedeflerinin düşürülmesi gerekliliğini bir önlem olarak kabul etmiştir. Ayrıca 4 Şubat Karar’larına göre, ihracat teşvikleri gibi parasal önlemlere ilaveten büyüme hızı ve yatırım hedeflerinin düşürülmesine olanak sağlanmıştır (Yılmaz ve Susam, 2001: 417). Bu süreçte konsolide bütçe içerisinde yatırım harcamalarının oranlarına bakıldığında 1987 yılında %19,5, 1988’de %16,9, 1989’da %15,1 ve 1990’da %14,4 oranına sahip olduğu ve sürekli bir düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir.

Ayrıca 1980 yılından günümüze kadar olan süreçte yaşanan krizlerin etkisinin yatırım harcamalarını olumsuz etkilediği Şekil 18’de açıkça görülmektedir. 1994 yılında yatırım harcamaları/GSYİH ve konsolide bütçe harcamalarına oranının %1,4, %8,5 olduğu görülmektedir. Bu durumda yaşanan krizlerin yatırım harcamalarının seyrinde ne kadar önem taşıdığını ispatlar niteliktedir. Örneğin; Kasım 2000 ve Şubat 2001’de yaşanan krizler neticesinde kamu harcamalarının artış seyri izlemesinin yanı sıra yatırım harcamalarının da olumsuz etkilendiği görülmektedir. 2000 yılında yatırım harcamalarının GSYİH ve konsolide bütçe harcamalarına oranı % 1,4, % 5,3 olarak gerçekleştiği görülmektedir. İzleyen yıllarda artış eğilimi göstermektedir.

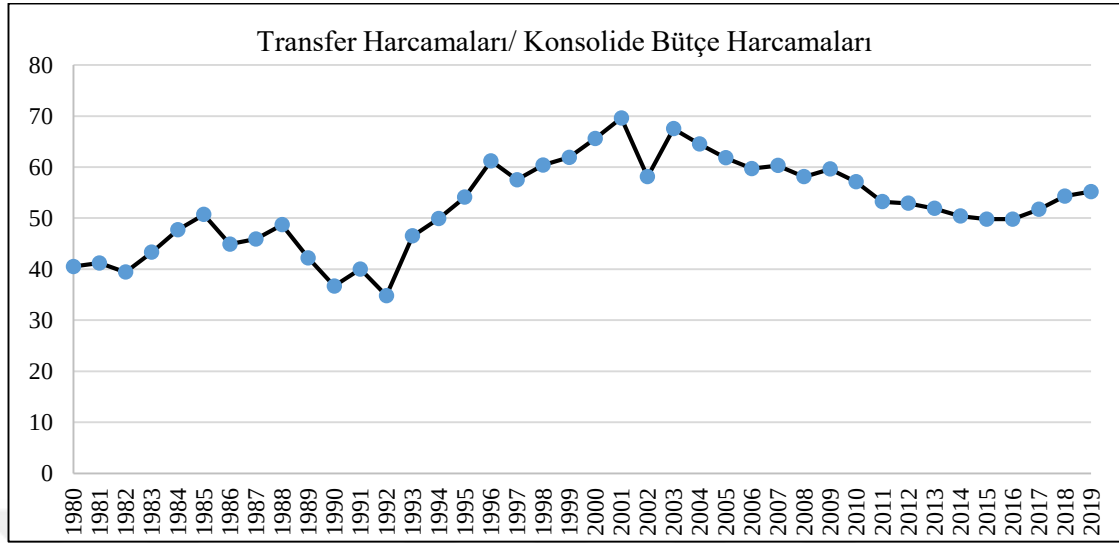
Bu bağlamda Türkiye’de yatırım harcamalarının genel seyri incelendiğinde küresel ve ulusal ölçekli krizlerin meydana geldiği yıllarda belirgin düşüşler görüldüğü, 1980’li ve izleyen yıllarda yükselme eğilimine girse de istenilen istikrarlı yükselme eğilimine girmediği dikkat çekmektedir. Bu süreçte IMF ile yapılan stand-by düzenlemeleri gereğince alınan kararlar, özelleştirme politikalarına verilen ağırlık yatırım harcamalarının istikrarlı şekilde artmasını engelleyen nedenler arasında bulunmuştur. Ayrıca Türkiye’de devletin bizzat yatırım yapmak yerine teşvik

politikaları ile özel sektörün yatırımlarının desteklenmesi hedefini benimsemesi yatırım harcamalarında görülen azalmanın nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

Ayrıca 2009 yılında toparlanma sürecine giren Türkiye ekonomisinde yatırımların uzun yıllardan sonra yükselme eğilimine girdiği ve 2019 yılı yatırım harcamalarının GSYİH ve konsolide bütçe harcamalarına oranı %2,3, %8,8 oranlarına sahip olduğu Şekil 18’de görülmektedir.

Şekil 19’da Türkiye’de 1980-2019 döneminde transfer harcamalarının bütçe içindeki payı verilmiştir. Şekil 19’da dikkat çeken nokta transfer harcamalarının bütçe içindeki payının yıllar itibariyle artma eğiliminde olduğudur. Örneğin; 1987 yılında transfer harcamaları/ konsolide bütçe harcamaları %45,9, 1988 yılında ise %48.7 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde bu artışın sebebi olarak 1987 yılında yapılan genel seçimler dolayısıyla hükümetin genişletici maliye politikaları olarak görülse de bu harcamaların artış seyrinin izleyen yıllarda da devam ettiği görülmektedir. Bu artış seyri transfer harcamalarının bütçe içindeki payının 1980 yılından 2001 yılına kadar devam ettiği ve %69,6 oranına ulaştığı görülmektedir. 2001 yılında transfer harcamalarının bütçe içindeki payının en yüksek değere ulaşmasında 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin etkili olduğu söylenebilir. Bu krizlerin ekonomiye verdiği zararı minimuma indirmek amacıyla borçlanmaya gidilmesi borç faizlerini dolayısıyla transfer harcamalarının artması ile sonuçlanmıştır. Bu süreçte “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” uygulanmıştır.

Şekil 19: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Transfer Harcamaları (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

*1973-2004 yılları arasında ülkemizde bütçe sisteminde Program Bütçe kullanılmıştır. 2004 yılından sonra stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi (PEB) geçiş çalışmaları başlatılmış, aynı yıl genel ve özel bütçeli kamu idarelerinde sistemin altyapısını meydana getiren analitik bütçe sınıflandırması uygulamaya konulmuştur. 2004 Yılına kadar transfer harcamaları borç faizi ve diğerleri kalemi olarak bütçede incelenirken 2004 yılından itibaren diğer transfer harcamaları hesaplanmasında KİT'lere transfer, iadeler, sosyal güvenlik, diğer transferler kalemleri yazar tarafından toplanarak hesaplanmıştır.

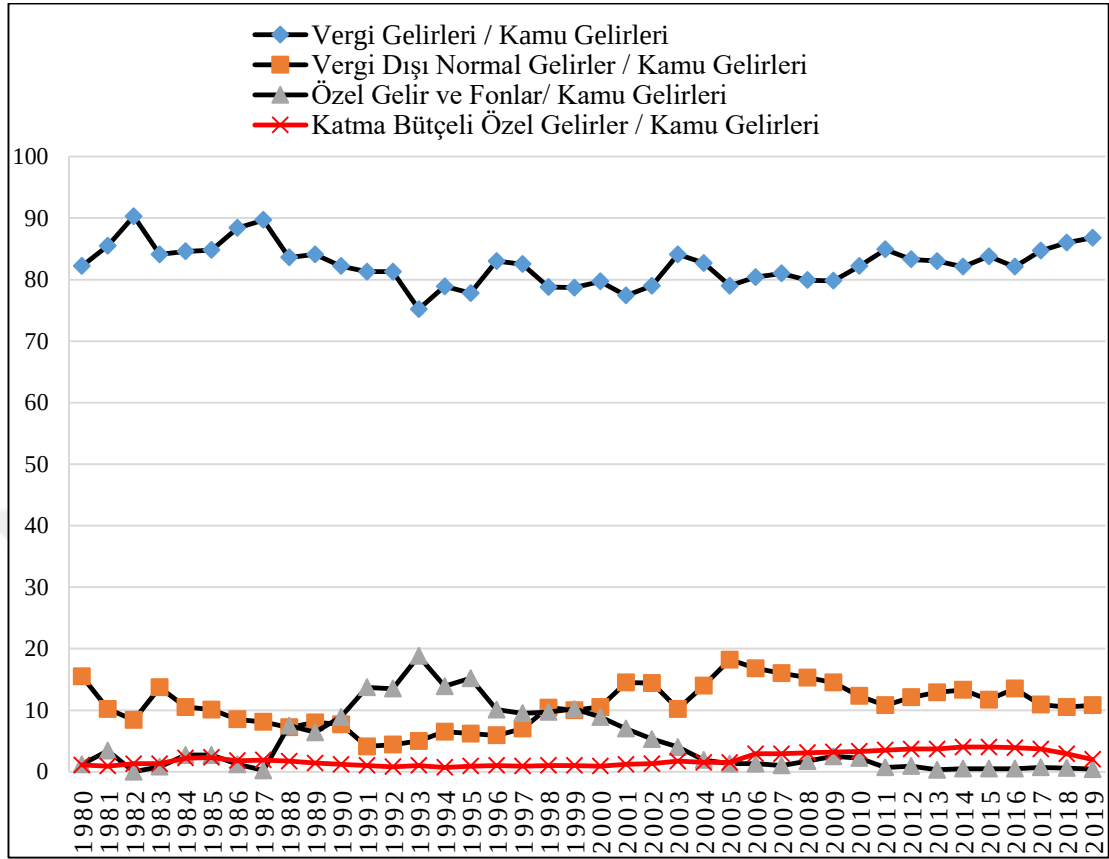
Şekil 16’da konsolide bütçe harcamalarının dağılımına bakıldığında ise, 2001 yılında faiz harcamalarının diğer faiz dışı bütçe harcamaları kalemine göre daha yüksek değere sahip olduğu görülmektedir. Devlet, transfer harcamaları sonucunda herhangi bir mal ve hizmet elde etmemektedir. Sadece bazı kesimlerin satın alma gücünün artması meydana gelmektedir. Yani Devlet sadece transfer harcamaları sayesinde ülke içindeki kaynakların yön değiştirme yetkisine sahip olmaktadır. Şekil 19’da Transfer harcamalarının bütçe içindeki payının yüksek olduğu görülse de, aslında bu yükseklik ülkemizde faiz harcamalarının da transfer harcamalarının içerisinde sayılması ve iç- dış borç faizlerin yüksek olmasından kaynaklandığı söylenebilir. İç- dış borç faiz oranlarının yüksek oranlara sahip olması mali disiplini olumsuz etkileyen faktörler arasında yer almaktadır. Ayrıca 2001 yılına kadar olan siyasi istikrarsızlık ve borçlanma oranlarının yükselmesi sonucunda faiz ödemelerinin yükselmesi mali disiplini olumsuz etkilediğini söylemek mümkün olmaktadır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 yılında yaşanan krizlerinde olumsuz etkisi mali disiplinin

sağlanması üzerinde açıkça görülmüştür. Fakat 2002 sonrası ekonomik istikrar ve kurallı maliye politikalarının uygulanması neticesinde Şekil 19’da transfer harcamalarının bütçe içindeki payının azalma eğilimine girdiği görülmüştür. Bu oran 2002 yılında %58,1 oranına sahipken, 2019 yılına gelindiğinde %55,2 oranına düşmüştür.

3.3.2. Kamu Gelir Yapısı

Devletin vatandaşlarına mal ve hizmet sunumu gerekliliği büyük oranda harcamaların artmasına neden olmaktadır. Bu harcamalarının finansmanında vergiler ve borçlanma başvuru temel kaynak olmaktadır. Devletin kamu gelirleri arasında vergiler ve borçlanmanın yanı sıra resimler, harçlar, şerefîyeler, fonlar, para ve vergi cezaları, mali tekeller, mülk ve teşebbüs gelirleri ve uluslararası yardımlar gibi başka gelirler de bulunmaktadır. Bu gelirlerin dışında, sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerini de içeren para fiskal gelirler bir kamu geliri türüdür. Türkiye’de 1980-2019 döneminde gelir türlerinin kamu gelirleri içindeki payı Şekil 20’de verilmektedir. Şekil 20’de dikkat çeken nokta; vergi gelirlerinin kamu gelirleri içinde yıllar itibarıyla en yüksek paya sahip olmasıdır. Şekil 20’de vergi dışı normal gelirler ile özel gelirler ve fonların kamu gelirleri içindeki payın bazı dönemler itibarıyla arttığı görülse de vergi gelirlerine yaklaşmadığı dikkat çekmektedir.

Şekil 20: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Gelir Türleri/ Kamu Gelirleri (%)

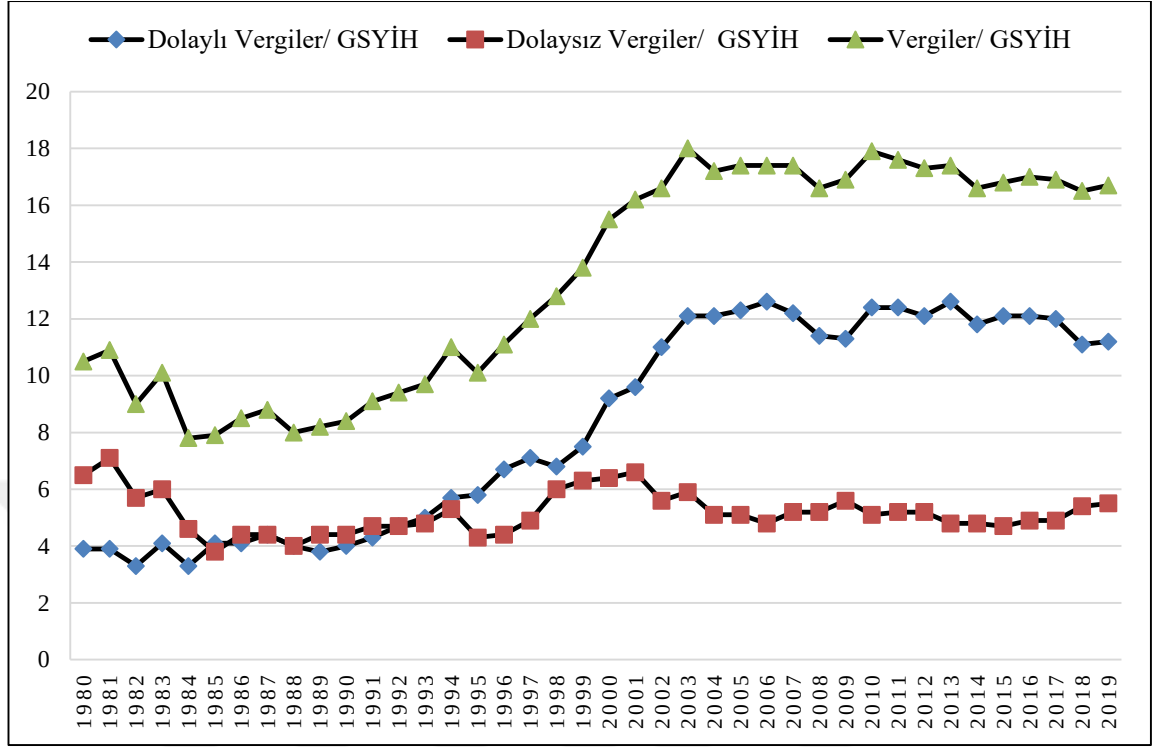


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

*2004 yılından itibaren T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verileri kullanılmıştır.

Bütçe gelirleri içinde, en yüksek paya vergi gelirleri sahip olduğundan bu vergilerin dağılımına bakmak önemlilik arz etmektedir. Şekil 21’de Türkiye’de 1980-2019 döneminde dolaylı vergiler, dolaysız vergiler ve vergiler / GSYİH oranı verilmektedir.

Şekil 21: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Dolaylı Vergiler, Dolaysız Vergiler ile Dolaylı ve Dolaysız Vergiler/GSYİH (%)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Vergiler genellikle gelir, harcama ve servet üzerinden alınmaktadır. Şekil 21’de dolaylı ve dolaysız vergiler / GSYİH oranı incelendiğinde, 1984 yılında dolaylı vergiler /GSYİH oranı %3,3, dolaysız vergiler /GSYİH oranının %4,6 olarak gerçekleştiği görülmektedir. 1985 yılında ise dolaylı vergi/GSYİH oranı %4,1, dolaysız vergi/ GSYİH oranı %3,8 olmuştur. Yani Ülkemizde yıllar itibariyle vergi türlerinin dağılımları incelendiğinde; vergi yapısı 1984 yılına kadar dolaysız verginin ağırlıklı olduğu bir yapıya sahipken, 1985 yılından sonra dolaylı vergiler ağırlıklı bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Yani 1980’li yılların başlarında toplam vergi gelirlerinde dolaysız vergilerin payı daha büyük iken, 1984 yılından itibaren dolaylı vergilerin payı artmaya başlamıştır. Bu dönemde dolaylı vergi oranlarındaki yükselmeye dolaylı vergiler için yapılan düzenlemeler etkili olmuştur. İlk düzenleme, AB müktesebatına uyum sağlamak için 3065 Sayılı 25.10.1984 tarihinde kabul edilen Katma Değer Vergisi Kanunu’nun yürürlüğe konularak 8 adet dolaylı verginin Katma Değer Vergisi adı altında birleştirilmesidir. İkinci önemli düzenleme ise; 06.06.2002

tarihinde Kanun olan 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisinin yürürlüğe konularak 16 adet vergi, resim, harç ve fon yürürlükten kaldırılarak Özel Tüketim Vergisi adı altında birleştirilmesi olmuştur. Ayrıca bu süreçte uygulanan iktisat ve maliye politikalarının yurtiçi talebi kısararak, arz yönlü politikaları benimsenmesi yönündeki uygulamaları vergilerin bu yön değiştiren etkisinin üzerinde önemli bir unsur olduğunu söylemek mümkün olmaktadır. Özellikle 2000 yılı ve izleyen yıllar itibariyle dolaysız vergiler/ GSYİH oranı sürekli düşme eğilimindeyken, dolaylı vergiler/ GSYİH oranının sürekli artma eğiliminde olması aralarındaki dengenin yıllar içerisinde daha da bozulduğunu göstermektedir. Bu durumda Türkiye’de yapılan birçok reform ve uygulamalara rağmen vergi dağılımında değişmeyen dengenin ülkede kaynakların etkin dağılımı, ekonomik kalkınmanın desteklenmesi ve bireyler arasında gelir dağılımı adaletinin sağlanması üzerinde olumsuz etkilerde bulunmaktadır.

3.4. TÜRKİYE’DE 1980/2019 DÖNEMİ KAMU KESİMİ FİNANSMAN DENGESİ (KAMU AÇIKLARI), KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİ VE FAİZ DIŞI DENGE

Bu bölümde Türkiye’de 1980/2019 dönemi için mali disiplin üzerinde etkili unsurlar olan kamu kesimi finansman dengesi ve bu dengenin üzerinde etkili olduğu kamu kesimi borçlanma gereği, borçların iç ve dış borçlanma şeklinde niteliği ve IMF ile yürütülen stand-by anlaşmaları gereğince borçların sürdürülebilirliğinin sağlanması açısından önemli sayılan faiz dışı fazla göstergeleri incelenmektedir.

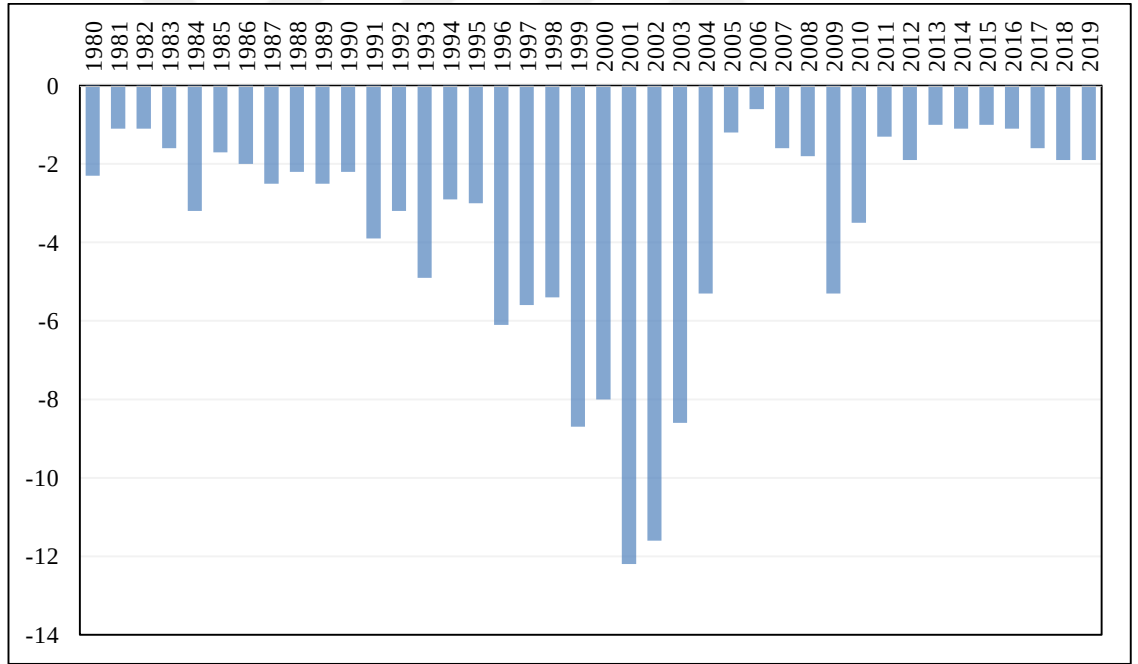
3.4.1. 1980-2019 Dönemi Kamu Kesimi Finansman Dengesi: Kamu Açıkları

Türkiye’de 24 Ocak kararlarının etkisiyle 1980’li yıllardan bu yana değişim geçiren iktisat politikaları ve alınan kararlar mali disiplin üzerinde önemli etkilere sahip olmuştur. Türkiye’de merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin, fonların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sosyal güvenlik sisteminin ve döner sermayeli işletmelerin bütçe dengelerinde oluşan açıklar bu bakımdan önemlidir. Bu kurumlarda oluşan açıklar bütçe açıklarının büyümesine ve sonuç itibariyle mali disiplinin olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır. Bu bölümde bu kurumların gelir ve gider dengeleri tek tek incelenerek ve sonucunda bu kurumların açıkları sonucunda oluşan kamu kesimi borçlanma gereği kavramı bütün olarak değerlendirilmektedir.

3.4.1.1. Merkezi Yönetim Gelir Gider Dengesi

Şekil 22’de Türkiye’de 1980-2019 döneminde merkezi yönetim gelir gider dengesi/ GSYİH oranı verilmiştir. merkezi yönetim gelir gider dengesi incelendiğinde; Türkiye’de 1980’li yıllardan bu yana yıllar itibariyle değişiklik gösterse de gelir ve giderler arasında her zaman giderlerin gelirlerden yüksek olduğu görülmektedir. Bu durumda merkezi yönetim bütçesinde açıklar oluşmasına neden olmuştur. Bu gelir gider dengesinin krizlerin yaşandığı yıllarda ve izleyen yıllarda daha da bozulduğu Şekil 22’de görülmektedir. Örneğin 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerin 2000 yılında %-8 olan merkezi yönetim gelir gider dengesi/ GSYİH oranı 2001 yılında % -12,2’ye yükseldiği görülmektedir. Bu oran 2019 yılı itibariyle % -1,9 olarak gerçekleşmiştir.

Şekil 22: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Merkezi Yönetim Gelir Gider Dengesi/ GSYİH (%)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

*2006 Yılından sonra Merkezi Yönetim Bütçesi tanımına geçilmiştir. 2006 Yılından sonra özel bütçe ile düzenleyici ve denetleyici kurum gelirleri toplamını ifade etmektedir. 2004 yılından sonra geçmiş yıllar verileri mukayese edilebilmesi için analitik bütçe sınıflandırılmasına göre düzenlenmemiştir. Özel gider indirimi ödemeleri, asgari geçim indirimi ve gelirden ayrılan paylar harihtir.

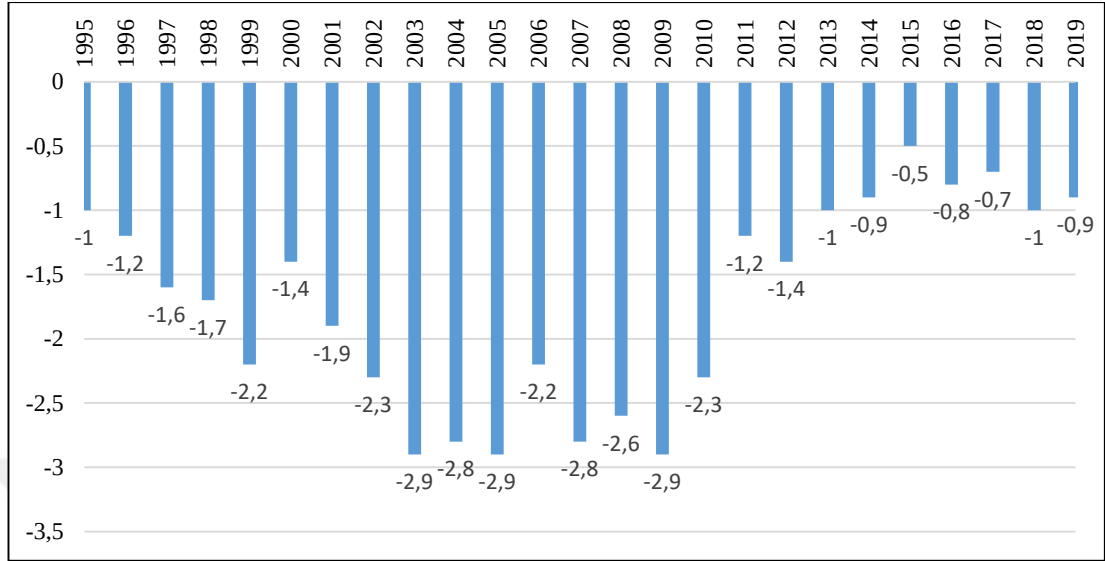
*Merkezi Yönetim Gelir Gider Dengesi/GSYİH oranı yazar tarafından hazırlanmıştır.

3.4.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Gelir Gider Dengesi

Türkiye’de 1995-2019 döneminde Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının gelir ve gider dengeleri / GSYİH oranı Şekil 23’de verilmiştir. Bu şekilden anlaşılabacağı üzere; Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının yıllar itibariyle giderlerinin gelirlerinden yüksek olması açık vermelerine neden olmuştur. Sosyal Güvenlik Kuruluşları gelir gider farkı /GSYİH oranı incelendiğinde 1995 yılında % -1,0 iken 2010 yılında % -2,3 oranına yükseldiği görülmektedir. Şekil 23’de 2003 ve 2009 yılları arasında 2010 yılı oranından daha yüksek oranlara sahip olduğu dikkat çekmektedir. 2011 yılında bu yüksek oranlar düşme eğilimi göstermeye başlamış 2017 yılı itibariyle % -0,7, 2019 yılında % -0,9 olarak gerçekleşmiştir.

2006 yılında 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Kanun’u yürürlüğe girmiştir. Bu kanun gereğince Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve BAĞ-KUR sosyal güvenlik sistemi olarak tek çatı altında birleştirilmiştir. 5502 Sayılı Kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu olarak tek çatı altında toplanmasının yanı sıra farklı sosyal sigorta rejimleri bir araya getirilmiştir. Yapılan bu düzenlemeler neticesinde Türk Sosyal Güvenlik Sistemi iki temel yapı olarak Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu şeklinde olmuştur. Bu düzenlemeler çerçevesinde prim ödeyen çalışanların hak ve yükümlülüklerinin eşitlenmesi ve mali olarak sürdürülebilir bir sistemin oluşturulması amaçlanmıştır (Yurdadoğ, Akça ve Bozatl, 2019, s.653).

Şekil 23: Türkiye’de 1995-2019 Döneminde Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir Gider Dengesi/GSYİH (%)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

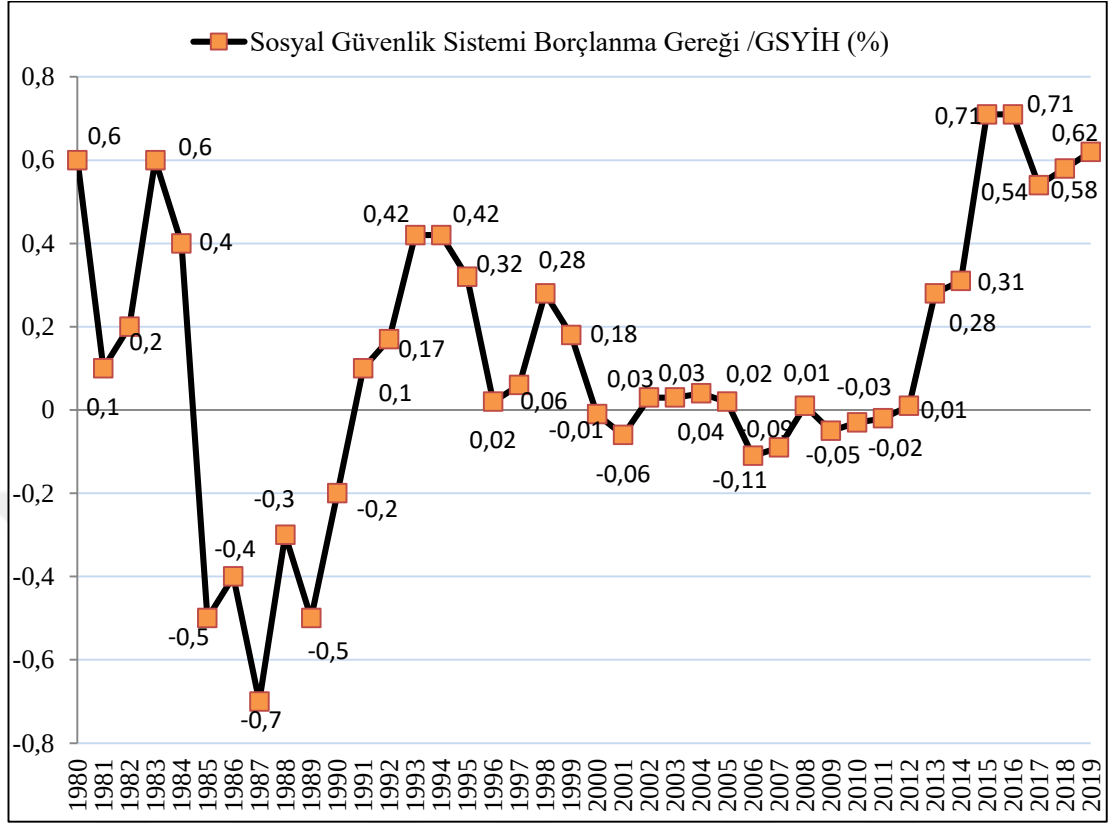
<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022258789-43a5759e-f454>

* Gelir < Gider olduğunda gelir gider dengesi (-) işareti almaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi açıklarının birçok nedeni bulunmaktadır. Kayıt dışı oranının yüksek olması, ödenmesi gereken primlerin tahsil edilememesi, erken emeklilik oranının yükselmesi, aktif pasif sigortalı olanlar arasında dengenin bozulması, sigorta fonlarının etkin kullanılamaması gibi faktörler bu sistemin açıklarının artmasına neden olmaktadır. Ülkemizde yıllar itibariyle uygulamaya konulan karar ve reformlar çerçevesinde bu açıkların azaltılması amaçlanmıştır. Örneğin; 5510 Sayılı Kanun çerçevesinde erken emeklilik oranını dengelemek amacıyla emeklilik yaşı 65’e yükseltilmiştir.

Şekil 24’de Türkiye’de 1980-2019 dönemi Sosyal Güvenlik Sistemi borçlanma gereği / GSYİH oranı verilmiştir. Bu Şekil’ de borçlanma gereğinin bazı yıllarda azaldığı görülse de önemli oranda düşüş göstermediği ve izleyen yıllar itibariyle artma eğilimi gösterdiği görülmektedir. Bu yönüyle sosyal güvenlik sistemi açıklarının mali disiplinin sağlanması açısından ne kadar önemli bir faktör olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda bu açıkların kamu finansman açıkları üzerinde önemli etkileri olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

Şekil 24: Türkiye’de 1980-2019 Dönemi Sosyal Güvenlik Sistemi Borçlanma Gereği/GSYİH (%)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Türkiye’de 1980-2019 yılları arasında sigortalı nüfus oranı Tablo 22’de verilmiştir. Bu tabloya göre; sigortalı nüfus oranının yıllar itibariyle yükseldiği görülmektedir. 1980 yılında ülke nüfusunun %46,5’i sigortalı iken, 2019 yılı itibariyle % 86,9’a yükseldiği dikkat çekmektedir.

Tablo 22: Türkiye’de 1980-2019 Dönemi Sigortalı Nüfus Oranı (%)

Yıllar	Sigortalı Nüfus Oranı	Aktif Sigortalı/ Pasif Sigortalı
1980	46,5	3,7
1985	54,6	3,0
1990	66,3	2,7
1995	76,8	2,4
2000	68,2	1,9
2001	67,9	1,80
2002	69,8	1,80
2003	71,6	1,76
2004	73,7	1,72
2005	76,0	1,72
2006	78,4	1,75
2007	79,7	1,76
2008	79,8	1,69
2009	80,4	1,61
2010	83,0	1,66
2011	85,4	1,71
2012	82,8	1,74
2013	81,5	1,75
2014	83,0	1,78
2015	84,6	1,82
2016	83,5	1,8
2017	85,2	1,9
2018	85,5	1,8
2019	86,9	1,6

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Verilerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır.
http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari

Sigortalı nüfus oranının artmasının yanı sıra bu sigortalı nüfus oranının aktif sigortalı ve pasif sigortalı olarak nüfus dağılımını incelemek önemlilik arz etmektedir. Pasif sigortalılar; emekli, dul ve yetim aylığı alanlar toplamından oluşmaktadır. Pasif sigortalı nüfusun hızlı biçimde artması aktif ve pasif sigortalı nüfus dengesinin bozulmasıyla sonuçlanmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de yıllar itibariyle sigortalı nüfus oranının arttığı görülse de pasif sigortalıların oranının aktif sigortalı nüfusa göre daha yüksek değerlere sahip olduğu görülmektedir. Aslında sosyal güvenlik sisteminde mali dengelerin sağlanması için bir emekliyi dört çalışanın finanse etmesi gerekirken Türkiye’de 2019 yılı itibariyle bu oranın 1,6 olduğu Tablo 22’de görülmektedir. Bu yönüyle sigorta kapsamına alınan bireylerin yıllar itibariyle artması aktif-pasif sigortalı dengenin sağlanmadığı takdir de hiçbir anlam ifade etmemektedir.

3.4.1.3. Yerel Yönetimlerin Gelir Gider Dengesi

Türkiye’de yerel yönetimler; Büyükşehir Belediyeleri, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler, Mahalli İdare Birlikleri olmak üzere beş grupta sınıflandırılmaktadır. Bu yönetimlerin büyüklükleri, görev ve sorumlulukları birbirinden farklı özellikler taşımaktadır. Tablo 23’de Türkiye’deki Belediye ve İl Özel İdareleri sayısı verilmektedir.

Tablo 23: Türkiye’deki Mahalli İdarelerin Sayısı

Yıllar	Belediyeler	İl Özel İdareleri
1923	421	55
1950	628	62
1970	1.303	67
1980	1.727	67
1990	2.061	73
2000	3.215	81
2010	2.950	81
2013	2.950	81
2014	1.396	81
2018	1.398	81

Kaynak:2017 Yılı Yerel Yönetimler Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf, İller İdaresi Genel Müdürlüğü, <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/il-idaresi-ve-mulki-bolumler-istatistikleri> verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 23’den görüldüğü üzere, Türkiye’de il sayısı 1950 ve özellikle 1990’lı yıllardan sonra artış göstermiştir. Fakat dikkat çeken nokta; il sayısı sabit kaldığı yıllarda bile belediye sayısının artmasıdır. Bu da belediye kurabilmek için gerekli koşulları belirleyen nüfus kıstasına bağlanmaktadır. Belediye sayıları incelendiğinde ise 1950 yıllarından sonra artış yaşanmıştır. Özellikle 1980’lerden sonra artış daha da hızlanmıştır. 2000 yılı itibarıyla belediye sayısı 3.215 olmuştur. Fakat 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 8 ve 11. maddelerine göre yapılan düzenlemeler ve 6/3/2008 tarih ve 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un uygulanması sonucunda 2013 yılında belediye sayısı 2.950 olmuştur. Bu kanunlara ilaveten 6360 Sayılı Kanun gereğince, 1.554 belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılması belediye sayısının azalmasına neden olmuştur. 2018 yılı itibarıyla belediye sayısı 1.398 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca 2012 yılında 6360 Sayılı Kanunla, büyükşehir belediyesi olan

illerde İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliğinin son bulduğu illerde, il özel idarelerinin yürüttüğü yetki, görev ve sorumluluklarının, ilgisine göre bakanlıklar, bakanlıklara bağlı ve ya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatı, büyükşehir belediyeleri, bağlı kuruluşları, ilçe belediyeleri, valilikler tarafından kullanılması ve yerine getirilmesi hüküm altına alınmıştır (Tüğen, 2013, s.69). Tablodan da görüleceği üzere bu Kanun il özel idareleri sayısında artışın önüne geçmiştir.

Yerel yönetimlerde oluşan mali yönetim ile hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması, bireylerin tatmin düzeyini yükseltilmesi, halkın katılımı ilkesinin esas alınması ve yönetim temelli bir anlayış benimsenmiştir. Bu yönetimin mali yapının sağlam temellere sahip olması için başarılı bir bütçe yönetim sisteminin kurulması, kaynak harcama dengesinin sağlanması, çok yıllık bütçeleme sürecinin uygulanması, çıktı odaklı performans sisteminin kurulması ve stratejik plan uygulaması esas alınmıştır. Ayrıca hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik koşulunun yerine getirilmesi için bütçe yönetimi bakımından mali disiplinin sağlanması, hesap verilebilirlik ve uygulamaların kamuoyunun bilgisine sunulmasını ifade eden mali saydamlık yerel mali yönetimde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince temel ilke ve esaslarını oluşturmuştur (Siverekli Demircan, 2008, s.343,344).

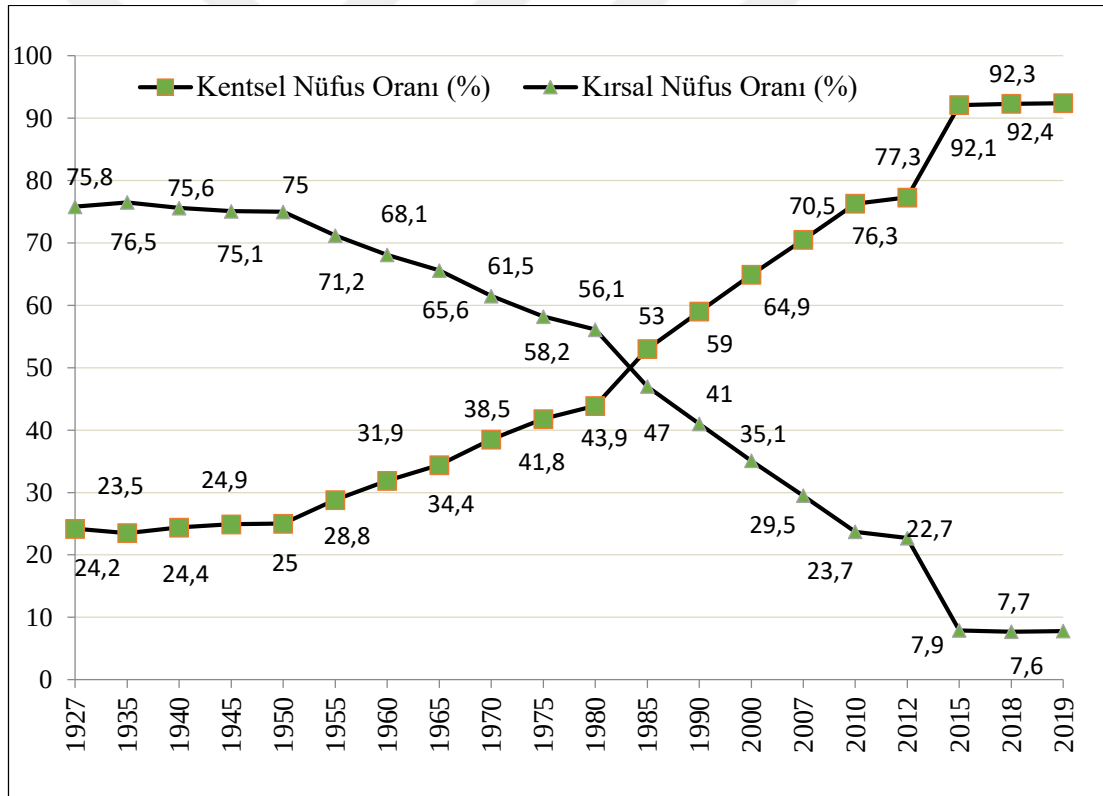
Türkiye’de 1927-2019 döneminde kırsal, kentsel nüfus oranı Şekil 25’de verilmiştir. Türkiye’de Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda kırsal alanlarda yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının % 75,8 olduğu görülmektedir. Bu oran bu tarihten bu yana sürekli düşme eğilimi göstermiş, 2019 yılında % 7,6 olarak gerçekleşmiştir. Şekil 25’de bu oranların seyri daha açık görülmektedir.

Kentleşmenin artma eğiliminde olmasının nedenlerini; iç ve dış etmenler olarak ifade etmek mümkündür. İç etmenleri; demografik faktörler, tarımın yapısal değişimi, siyasi- hukuki ve psikolojik nedenler oluştururken, dış etmenleri; uluslararası siyasi ve ekonomik kararlar oluşturmaktadır (Keleş, 2016, s.31-37). Bu nedenlerin sonucunda kırdan kente göç oranlarının sürekli olarak artması ve bunun sonucu olarak kentlerde yaşayan nüfusun artması birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Bu sorunları, altyapı ve ulaşım yetersizliği, işsizlik, doğanın tahrip

edilmesi, gelir dağılımında adaletsizliğin oluşması, düzensiz yerleşim sonucunda gecekondü oranlarının artması gibi sıralamak mümkün olmaktadır.

Türkiye’de 1927 yılından itibaren yıllar itibariyle nüfusun arttığı ve kırsal ve kentsel nüfus oranları arasında oranların değiştiği Şekil 25’de görülmektedir. Bu oranların yıllar itibariyle farklılıklar göstermesi mahalli idarelerin görev ve sorumlulukları açısından önem taşımaktadır. Bireylere hizmet sunumu, hizmet sunumunda farklılıklar, altyapı, ulaşım v.b. gibi birçok sorunla karşılaşan yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları artmaktadır. Bu idarelerin bireylere hizmet sunumunda kaynaklarını verimli şekilde kullanarak gelir- gider dengesini sağlamaları mali disiplinin sağlanması için önemli bir unsur olmaktadır.

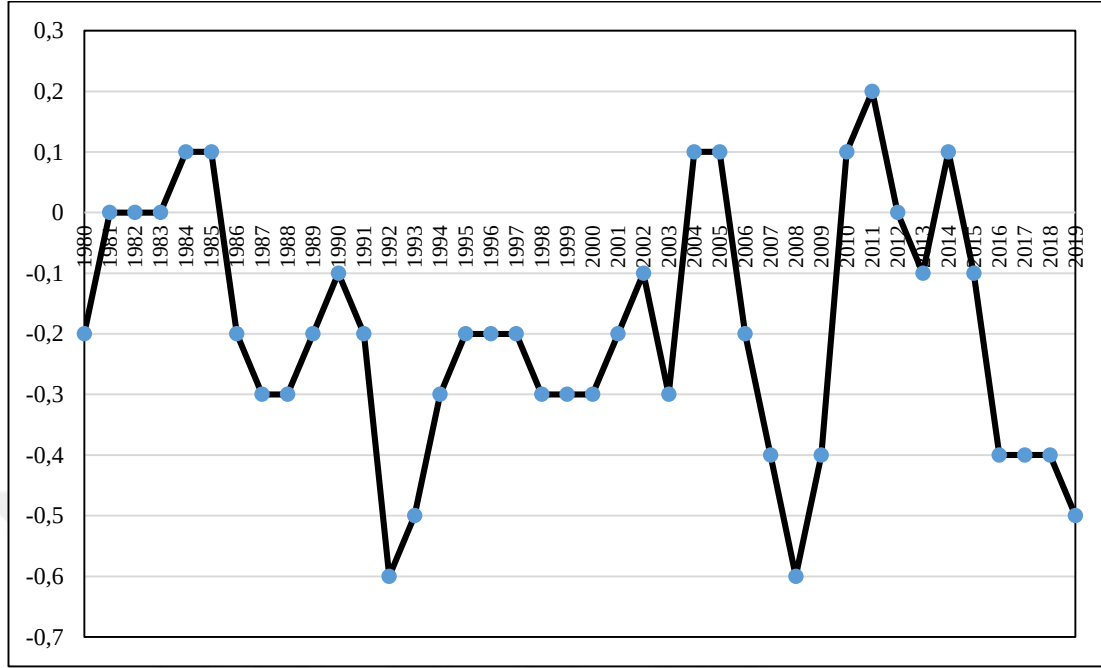
Şekil 25: Türkiye’de 1927-2019 Döneminde Kırsal ve Kentsel Nüfus (%)



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Türkiye’de 1980-2019 döneminde Şekil 26’da yerel yönetimlerin gelir gider farkı/ GSYİH oranı verilmiştir.

Şekil 26: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Yerel Yönetim Gelir Gider Dengesi/ GSYİH (%)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. (http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Mahalli-Idareler-Gelir-ve-Harcamaları_27112018.pdf)

*Belediyeler, İl Özel İdareleri, İl bank ve Su-Kanalizasyon İdarelerine ilave olarak 1999 yılından sonra toplu taşıma işletmeleri ve belediyelerin kurduğu birlikler, 1999-2006 yılları arasında da doğalgaz işletmeleri kapsama dâhil edilmiştir.

Yerel Yönetim Gelir-Gider Farkı/ GSYİH oranı Yazar tarafından hesaplanmıştır.

Yerel yönetimlerin gelir gider dengesi incelendiğinde; yerel yönetimlerin gelirleri ile giderleri arasındaki farkın sürekli yükseldiği görülmektedir. Bu yönetimlerin harcamalarını arttırırken, gelirlerinin yetersiz kalması bu farkın artmasındaki en önemli faktörlerden bir tanesidir. Bu gelir-gider dengesindeki bozulmalar, yönetimlerin finansman sorunu yaşamalarına ve borçlanma gereğinin artmasına neden olmaktadır. 24 Ocak kararlarının kabul edildiği ve uygulamaya konulduğu 1980 yılı ve takip eden yıllarda yerel yönetim gelir ve gider dengesizliğinden kaynaklanan farkların, 1990 yılı ve takip eden yıllarda daha da yükseldiği Şekil 26’da görülmektedir. Bu artış eğiliminde dikkat edilmesi gereken nokta, bu yönetimlerin işleyişinde oluşabilecek bir sorunun mali disiplinin sağlanması üzerinde önemli role sahip olduğudur. Çünkü Türkiye’de bütçe açıkları içerisinde yerel yönetim açıkları önemli yer tutmaktadır. Bu açıkların artma eğiliminde olması

mali disiplinsizlik boyutlarını arttıran ve ülke ekonomisi üzerinde olumsuz etkiler oluşturan bir unsur olmaktadır.

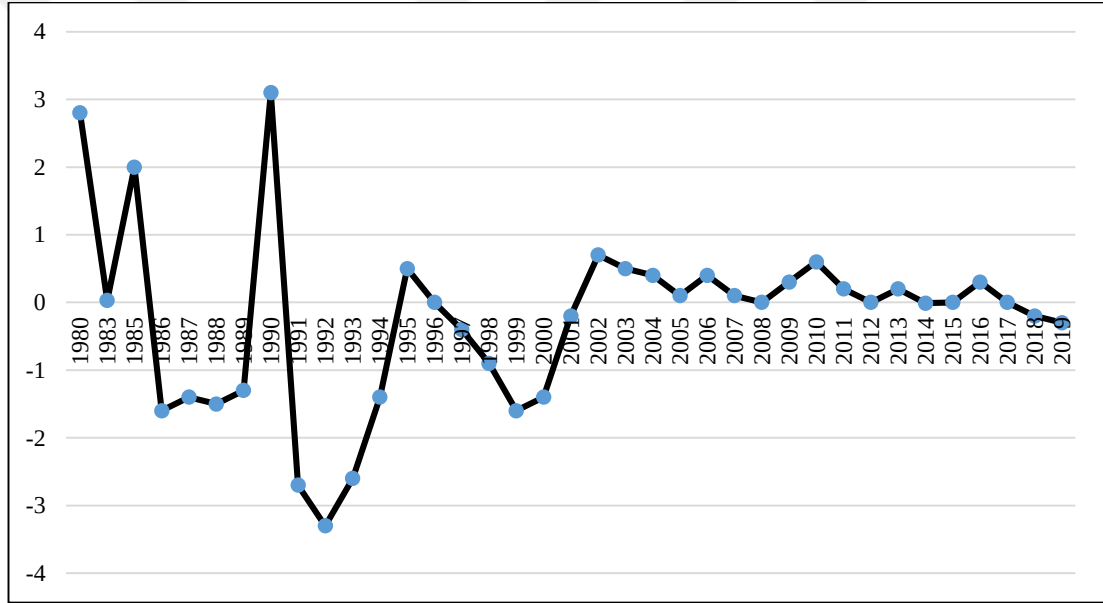
3.4.1.4. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Gelir Gider Dengesi

1929 Dünya Ekonomik Buhranı sonrasında devletin ekonomi üzerinde müdahalelerin artması ile piyasa içerisinde sınai ve ticari müesseseler kurulması sonucunda ekonominin çeşitli sektörlerinde Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurulmuştur. 1930'lu yıllardan itibaren kurulan KİT'ler; Sümerbank, Etibank, Türkiye Demir Çelik İşletmeleri, Türkiye Çimento Sanayi T.A.Ş., Petrokimya A.Ş., Türkiye Şişecam Sanayi, Türkiye Gübre Sanayi, Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları, Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Toprak Mahsulleri Ofisi, Şeker Fabrikaları, Türkiye Elektrik Kurumu, Et Balık Kurumu, Şeker Fabrikaları'dır (Tüğen, 2013, s.98). Bu KİT'ler dengeli kalkınmanın sağlanması, fiyat dengesinin korunması, işsizliğin önlenmesi gibi amaçlara yönelik ekonomik nedenlere dayanarak kurulabilirken, toplumun yaşam standartlarının yükseltilmesi amacına sahip sosyal nedenler, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacına yönelik mali nedenler ve siyasi istek ve düşüncelerin sonucu olarak siyasi nedenlere bağlı olarak da kurulabilmektedir (Akdoğan, 2014, s.448). Özellikle Büyük Dünya Buhranından sonra devlet anlayışının değişmesi klasik iktisat görüşünün aksine devletin ekonomide rolünün daha yoğunlaşması KİT'lerin kurulma nedenleri arasında sayılabilmektedir.

Türkiye'de kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri ekonominin gelişmesine, mal ve hizmet üretilmesine, teknolojik gelişmeye önemli katkılar sağlamıştır. Ayrıca bu kuruluşlar özel sektöre girdi sağlayarak özel sektörün gelişimi üzerinde önemli etkilerde bulunmuştur (Tüğen, 2013, s.99). Türkiye'de 1980-2019 döneminde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin dönem sonu gelir gider dengesi / GSYİH oranı Şekil 27'de verilmiştir. Bu Şekil incelendiğinde; 1980 yılından 2001 yılına kadar giderlerin gelirlerden yüksek olduğu görülmektedir. 1980'li yıllar ve izleyen yıllarda uygulanan politikalar neticesinde liranın değer kazanması, dış ticaretteki koruma oranlarının düşürülmesi, işletme giderlerinde artış ve tarım ürünleri fiyatlarında artışlar KİT'lerin finansman dengelerinin bozulmasıyla sonuçlanmıştır (Emil, Yılmaz ve Rijkeghem, 2005, s.20). Sürekli açık veren KİT'ler için 1995 yılında tersi bir durum söz konusu olmuş, KİT gelirleri giderlerinden yüksek olmuş ve finansman ihtiyacı duyulmamıştır.

Bu durumda 1994 krizi sonucunda uygulanan tedbirlerin olumlu etkisi olduğu açıktır. Fakat 1995 yılını izleyen yıllarda KİT’ler açık vermeye devam etmiştir. Bu olumsuz durumu ortadan kaldırmak için 1980 yılından bu yana bazı Kamu İktisadi Teşebbüsleri özelleştirme kapsamına alınarak bu olumsuz etkinin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Ayrıca bu süreçte KİT’ler finansman ihtiyacını kasa-banka değişimi, iç borçlanma ve dış borçlanma şeklinde karşılamışlardır. Genellikle bu borçlanma türünden iç borçlanmayı seçmişlerdir. Elde edilen bu finansmanın kullanımı bu kuruluşların net karı ve ya zararı üzerinde etkilerde bulunarak, KİT’lerin finansman açıkları üzerinde önemli etkilere sahip olmuştur.

Şekil 27: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Kamu İktisadi Teşebbüsleri Gelir Gider Dengesi / GSYİH (%)



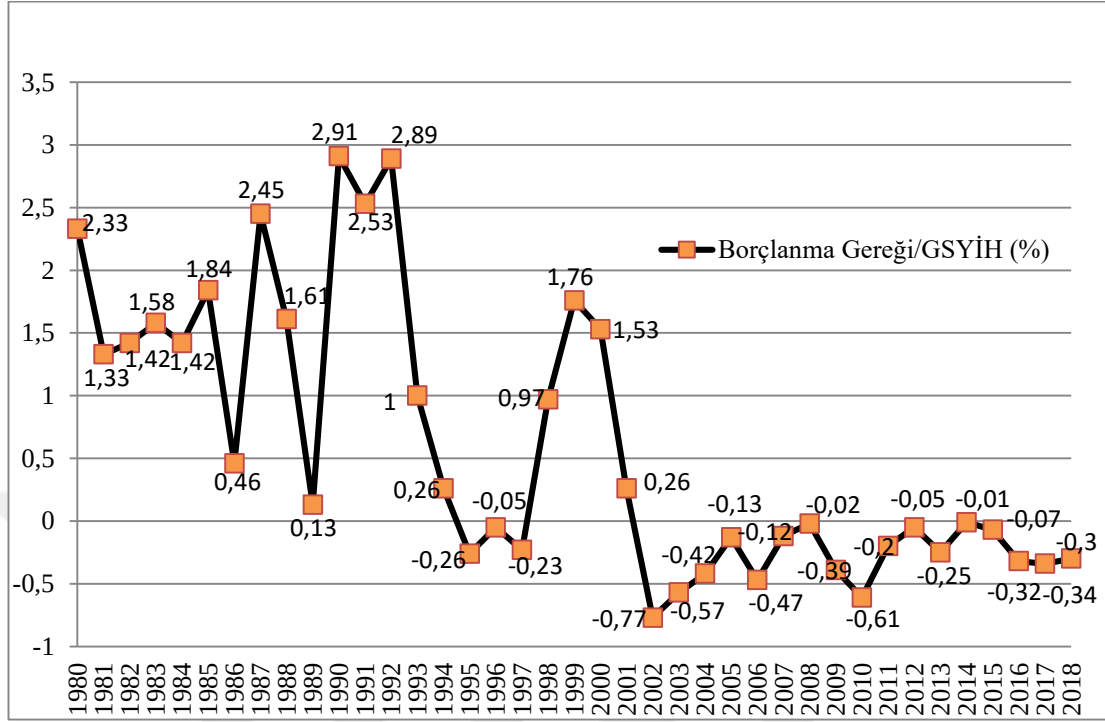
Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Sayıştay Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

(<https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=101>)

*Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar dâhildir. Kamu İktisadi Teşebbüslerin Açıkları/ GSYİH oranı yazar tarafından hesaplanmıştır. Gelir > Gider ise (+) işareti almaktadır. Gelir < Giderlerinden (-) işareti almaktadır. (-) işaretli olduğu zaman KİT’ler finansman bulmak zorunda kalmaktadır.

KİT’lerin Şekil 28’de Borçlanma Gereği/ GSYİH oranı net olarak görülmektedir. 2001 yılına kadar borçlanma gereğinin yüksek olduğu görülmüştür. 2001 yılından sonra uygulanan politikalarda değişime gidilmesi, özelleştirme politikalarına öncelik verilmesi, KİT’lerin gelir gider dengesi ve borçlanma gereği üzerinde olumlu etkilerde bulunarak pozitif değerler almasıyla sonuçlanmıştır

Şekil 28: Türkiye’de 1980-2019 Dönemi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Borçlanma Gereği/GSYİH (%)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

KİT’lerin borçlanma gereğinin artması kamu kesiminin de borçlanma gereğinin artması üzerinde etkileri bulunmaktadır. Üçüncü bölümde kamu kesimi borçlanma gereği/GSYİH oranlarını gösteren Tablo 25’in Şekil 28 ile aynı seyrinde olduğu görülmektedir. Tablo 25’de Kamu kesimi borçlanma gereği /GSYİH 2001 yılına kadar artan bir seyir takip ederken, bu tarihten sonra daha olumlu bir seyir göstererek tıpkı Şekil 28’deki gibi azalma eğilimine girmiştir. Bu durumda, mali disiplinin önemli bir göstergesi olan kamu kesimi açıkları üzerinde KİT açıklarının etkisinin önemli olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri kural olarak 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na tabi değildir. Sadece daha önceki yıllarda bütçe kanunlarında yer alan hükümler ile ilgili bazı KİT’lerin genel bütçeye gelir olarak aktarılan miktarları ile ilgili hükmüne yer verilmiştir. Bu sayede bu miktarın genel bütçeye aktarımı yasal dayanağa kavuşturulmuştur. Bu madde gereğince her yıl kamu şirketleri ve KİT’lerin

%15 kadar genel bütçeye gelir olarak kaydedilmesi gerekmekte ve bu oran her yıl Merkezi Yönetim Bütçesi Kanunu'nda gösterilmektedir (Mutluer vd., 2005, s.285)

3.4.1.5. Fonların Gelir Gider Dengesi

Türkiye'deki fon uygulamaları ilk olarak 20.02.1930 tarihli ve 1567 Sayılı "Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu" ile kurulmuştur⁸. Ülkemizdeki bu fonlar 1980'li yıllardan itibaren artış göstermiş ve birçok amaca ulaşmak için kullanılmaya başlamıştır. Bütçe dışı fon, devlet ve diğer kamu tüzel kişilikleri arayıcılığıyla belirlenen amaçların gerçekleştirilebilmesi için kamu gelirlerinin bir kısmının hazırlanan kanun ve ya kararlar ile bütçeden ya da bütçe dışından ayrılması bu miktarların bir yıllık süre içerisinde gerektiği zaman harcanması için başka bir hesapta tutulan fon olarak tanımlanmaktadır (Tüğen, 2013, s.103).

Türkiye'de günümüze kadar kurulan bütçe dışı fonlar:

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
- Tanıtma Fonu,
- Özelleştirme Fonu,
- Savunma Sanayii Destekleme Fonu,
- Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu (TMSF),
- İşsizlik Sigortası Fonu, (Tüğen, Bekar ve Yapıcı, s.513-514)
- Kamu Ortaklığı Fonu,
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu,
- İhracatı Geliştirme Fonu,
- Belediyeler Fonu,
- Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu,
- Toplu Konut Fonu,
- Gelir İdaresini Geliştirme Fonu v.d. (Tüğen, 2013, s.104) olarak ifade edilebilir.

Ülkemizde kurulan birçok bütçe dışı fon 1980 yılından itibaren bütçe birliğinin tesis edilmesi, kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları, mali

⁸ Ayrıntılı bilgi için 1567 sayılı "Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu" na bakınız.

disiplinin sağlanması, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanabilmesi için 2000 ve 2001 yıllarında yürürlükten kaldırılmıştır. Türkiye’de yürürlükte olan fonlar; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Özelleştirme Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’dur.

Bu fonlara, 19.08.2016 tarihli 6741 Sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile kurulan Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. fonu eklenebilir. Bu fon Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk ulusal varlık fonudur. Türkiye Varlık Fonu olarak da anılan Fon, Cumhurbaşkanlığı’na bağlı, tüzel kişiliği haiz bir yapıda olup özel kanun hükümlerine tabi olan bir fon özelliği taşımaktadır (Tüğen vd., s.513-514-529).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 11.maddesine göre “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan (döner sermaye işletmeleri) ve fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır. Bu kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş (döner sermaye işletmeleri) ile fonlar, 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir. Bu süre sonuna kadar (döner sermaye işletmeleri) ile fonların borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirler alınır. Bu süre sonunda varlıkları ve kadroları ilgili kamu idaresine devredilir.” ibaresi yer almaktadır. Bu maddeye göre bütçe içi ve dışı fon uygulamaları 31.07.2007 tarihi ile sınırlandırılmış ve bu tarihten itibaren tasfiye edilmesi gerekliliği kabul edilmiştir. Fakat 5436 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 10. maddesi döner sermayeli fon kuruluşları içinde geçerli olmuş ve değişen maddede fon kuruluşlarının tasfiyesinden söz edilmemiştir (Günay, 2016, s. 54).

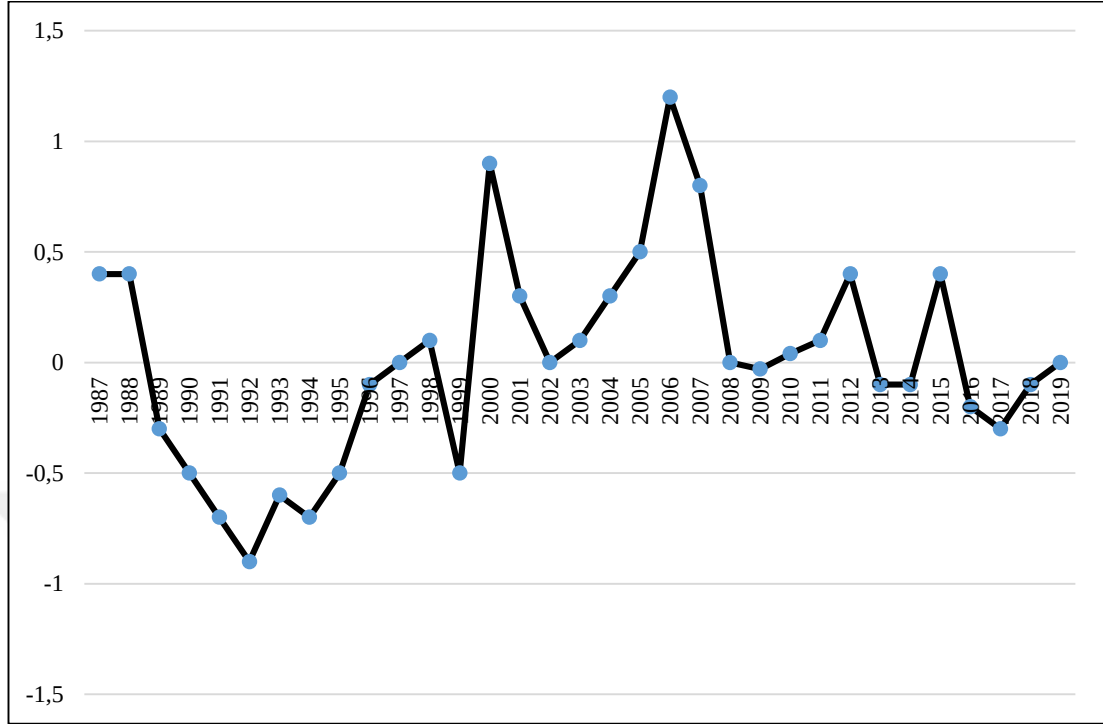
Fon uygulamalarının bir takım olumlu ve olumsuz etkileri bulunmaktadır. Belirlenen hizmeti gerçekleştirmek için kaynak tahsisinde hızlı hareket etme kolaylığı sağlayabilmekte bu yönüyle bürokrasinin yapısından olumsuz etkilenmelerini önlemektedir. Bu fonların kullanılmasıyla belirli amaçlar için karşılıksız yardımlar yapmak, düşük ve uzun-kısa vadeli krediler sağlamak, altyapı, teknik yardım gibi kolaylıklar sağlamak gibi faydaları bulunmaktadır. Fakat fonların mali disiplin üzerinde, toplanan paraların plansız harcanması, yasama ve devlet mali yapısının

kanunları dışında kalıp denetimsiz kalma özelliği taşımaları (Saygılı, 2002, s.13) neticesinde devletin bütçesinde açıkların oluşmasına neden olabilecek olumsuz etkileri de bulunmaktadır (Gözen ve Bucak, s.192). Bu yönüyle fon uygulamalarının kamu kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını engellediği görülmektedir.

Şekil 29’da 1987-2019 döneminde fon kaynak ve harcamaları/ GSYİH oranı verilmiştir. 1987 ve 1988 yılında % 0,4 oranının da fazla veren fonlar kamu kesimi finansman dengesine olumlu katkılar sağlarken, 1989 yılından sonra yıllar itibariyle %0,3, %0,5, %0,7 oranlarında açık vermeye başlaması ile kamu kesimi finansman dengesini olumsuz etkilemeye başlamıştır. 1992 yılında bu oranın % -0,9 olması bu fon kaynakları üzerinde dikkatleri çekmiş ve müdahale edilmesini gerektirmiştir.

Bu dönemde fon sisteminin finansman sorunları Kamu Ortaklığı Fonu ve Savunma Sanayi Destekleme Fonunun gelirlerinin harcamalarını karşılayamamasından dolayı borçlanma gereksinimlerinden dolayı kaynaklanmıştır. Altyapı yatırımlarını finanse etmek amacına sahip olan Kamu Ortaklığı Fonu çalışanlarının hesabını teşvik hesabından borçlanarak, gelir ortaklığı senedi ihracı ve dış kaynaklı krediler sayesinde açıklarını kapamışlardır. Savunma Sanayi Destekleme Fonu ise dış kredilere başvurmuştur. Bu süreçte fonların bütçe kapsamı altına alınması fon harcamalarının kontrol altına alınmasıyla sonuçlanmıştır (Saygılı, 2002, s.53-56). Şekil 29’dan anlaşılabacağı üzere fonların negatif etkilerini ortadan kaldırmak için bütçe içine alınması ve gelirlerinin birleştirilmesinin ilk etkilerinin olumlu olduğu görülse de bu etkinin devam etmediği görülmektedir. Bu fonların bütçe içine alınması bütçeden ödenek aktarımına ve borçlarını bu kaynaklarla ve ya borçlanma yoluyla finanse etmelerine neden olmuştur. Bu yönüyle bu fonların açıklarının kamu finansman dengesini olumsuz etkilediği ve oluşan açıklarının ise merkezi bütçeden kapatılmasında ise kamu borç yükünün daha da artmasına katkı sağladığı görülmüştür.

Şekil 29: Türkiye’de 1987-2019 Döneminde Fon Kaynak ve Harcamalarının Gelir Gider Dengesi/GSYİH (%)



Kaynak: T. C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

[http://www.sbb.gov.tr/kamu-kesimi-genel-dengesi/http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Ekonomik ve Sosyal Gostergeler 1950 2014.pdf](http://www.sbb.gov.tr/kamu-kesimi-genel-dengesi/http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Ekonomik_ve_Sosyal_Gostergeler_1950_2014.pdf)

*Tabloda kaynak ödeme farkı pozitif olduğunda Kaynaklar> Ödemeler, negatif değer olduğunda Kaynaklar<Ödemeler olarak değerlendirilmelidir.

Özelleştirme ile ilgili Beşinci Kalkınma Planı 155. paragrafta “KİT’lere bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılması sağlanacaktır” ifadesi kullanılmıştır. Fakat özelleştirme kavramı ilk defa 1990-1994 yıllarını kapsayan Altıncı Kalkınma Planı’nda kullanılmış ve bu plandan sonra Devlet politikası haline gelmiştir. 1985 yılından günümüze kadar özelleştirme gelir ve giderleri verilen Tablo 24’de 1990 yılına kadar özelleştirme gelirlerinin düşük oranda kaldığı 1990 yılından sonra devlet politikası haline gelmesiyle özelleştirme gelirlerinin yıllar itibariyle arttığı gözlenmektedir. Tablodan da dikkat çeken nokta yıllar itibariyle artış gösteren bu gelirlerin bazı dönemlerde özelleştirilen kuruluşların etkisiyle daha yüksek gelir oranına ulaştığıdır.

Tablo 24: Türkiye’de 1985-2019 Döneminde Özelleştirme Gelir ve Giderleri (Bin \$)

Yıllar	Özelleştirme Gelirleri	Özelleştirme Giderleri *	Gelir-Gider Farkı
1985-1989	138.153	59.878	78.276
1990	502.549	131.793	370.756
1991	225.665	29.342	196.323
1992	284.982	127.359	157.623
1993	414.048	62.271	351.778
1994	565.424	73.054	492.370
1995	763.118	317.755	445.363
1996	271.641	139.469	132.172
1997	363.431	220.004	143.427
1998	1.020.344	665.354	354.989
1999	320.328	131.217	189.110
2000	2.327.789	640.200	2.097.589
2001	421.919	262.365	159.555
2002	1.102.294	1.002.195	100.099
2003	457.153	223.773	233.380
2004	896.473	553.179	343.293
2005	3.122.849	1.946.209	1.176.640
2006	9.778.131	2.722.751	7.055.380
2007	9.105.123	4.668.870	4.436.253
2008	6.165.133	2.554.780	3.610.353
2009	1.621.733	58.175	1.563.558
2010	2.603.169	431.671	2.171.498
2011	1.857.244	911.436	945.809
2012	3.558.156	156.862	3.401.294
2013	6.739.398	4.239.132	2.500.266
2014	6.106.208	1.948.005	4.158.204
2015	4.429.197	78.658	4.350.539
2016	3.068.089	143.652	2.924.437
2017	1.331.856	125.673	1.206.184
2018	1.345.323	126.390	1.218.933
2019	1.567.095	554.410	1.012.685

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

*Özelleştirme giderleri ilgili kuruluşlara yapılan ödemeler, denetim-danışmanlık hizmetleri, ilan-reklam giderleri, sosyal yardım zammı ödemeleri, borç ödemeleri, özelleştirme sonrası personel giderleri, %30 erken emeklilik prim ödemeleri, iş kaybı tazminatı, diğer giderler, kredi biçiminde verilen borçlar, İMKB’den alınan borçlar toplamından oluşmaktadır.

Tablo 24’de görüldüğü gibi özelleştirme gelirlerinin yüksek olduğu yıllarda Şekil 29’da fon kaynakları gelir ve gider dengesindeki farkın düşük olduğu görülmektedir. Yani bu yönüyle; özelleştirme gelirlerinin toplandığı Özelleştirme Fonu’nun bu fonların arasında önemli yer tuttuğunu söylemek mümkün olmaktadır. Örneğin; Tablo 24’de 1998, 2000, 2005, 2006, 2007,2008 2012,2014, 2015 yıllarında özelleştirme gelirlerinin yüksek olduğu yani özelleştirmenin yoğun yapıldığı yıllar

olduğu görülmektedir. Şekil 29’da bu yıllarda fon kaynaklarının gelir ve gider farkının pozitif olması bu fonlar arasında özelleştirmeden elde edilen gelirlerin ne kadar önemli olduğunu ispatlar niteliktedir. Örneğin; 1999 yılında yapılan özelleştirmelerin başarısız olması fonların gelir gider farkının azalması ile sonuçlanmıştır.

3.4.1.6. Döner Sermaye İşletmelerin Gelir Gider Dengesi

Döner sermaye işletmeleri Türkiye’nin kurulduğu ilk yıllardan bu yana kurulmaya başlanmıştır. Bu işletmeler ile ilgili ilk kanun 1925 yılında 549 Sayılı Ziraat Müesseselerine Sabit Sermaye Vaz’ına Dair Kanun’dur. Döner sermayeli işletmeler ile ilgili daha sonraları 29.05.1926 tarihli 867 sayılı Ziraat Vekâletine Merbut Bazı Okul ve Müesseselerin Sureti İdaresi Hakkında Kanun ve 27.01.1927 tarihli 968 sayılı Milli Matbaa Tahsisatının Mütedavil Sermaye Halinde İstimaline Dair Kanun’la kabul edilmiştir (Kartalıcı, 2012, s.111).

Döner sermaye işletmelerinin genel çerçevesi en kapsamlı şekilde 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 49. maddesine göre belirlenmiştir. Bu işletmeler ticari, sınai, tarımsal ve kültürel faaliyetler yapma, ekonomide oluşan talebi karşılama, devlete gelir sağlama, kaynak oluşturma giderlerde serbestliğin ve ayrıcalığın sağlanması gibi amaçlar için kurulmuştur (<https://dsermaye.sdu.edu.tr/tr/kurumsal-tanitim/doner-sermayeli-isletmeler-4646s.html>).

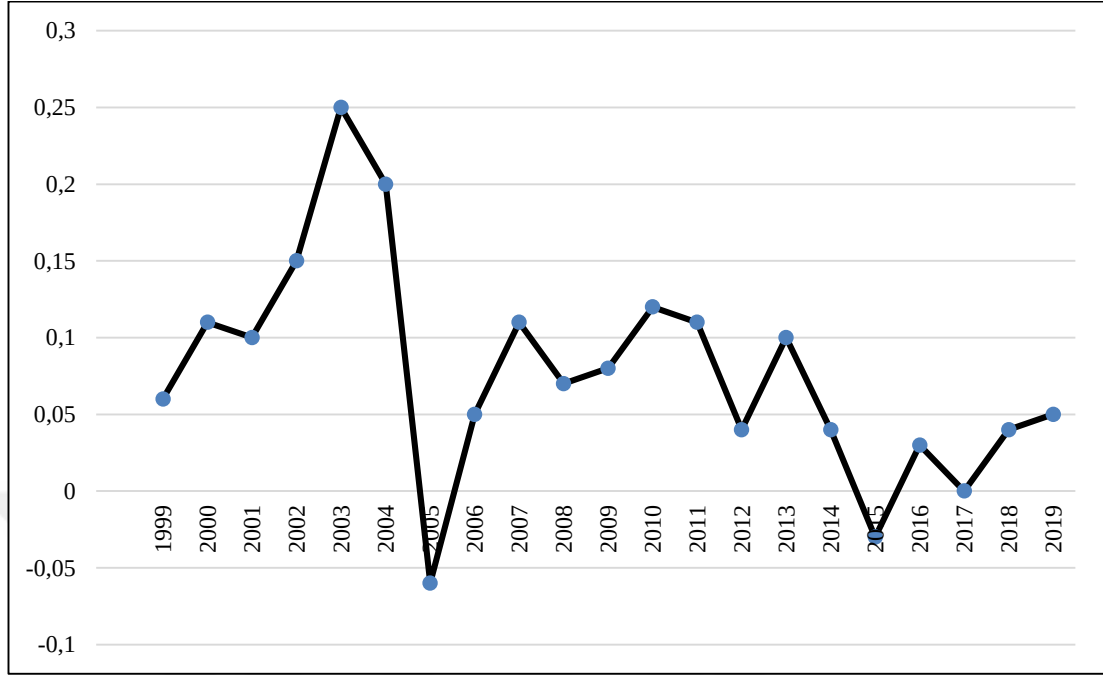
1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 49. maddesinde genel bütçe içinde yer alan sınai ve ticari kurum ve idarelerin uzman ve işçi ücretleri ve malzeme alım bedellerinin döner sermaye kuruluşlarına verilen ödenekler ile karşılandığı belirtilmektedir. Ayrıca “döner sermaye adıyla bütçeye konulan ödeneklerin kullanılmayan tutarının yılsonunda yok edildiği ve kullanılan sermayelerden gelir fazlaları olarak gelir olarak yazılır” ibaresi bulunmaktadır (Tüğen, 2003, s.89). Bu Kanun’un 49. maddesi haricinde döner sermayeli işletme kurulması ile başka hukuki düzenlemelerde bulunmaktadır. Bunlar 07.11.1981 tarihli 2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanunu ve ikincisi ise 27.01.1984 tarihli 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’dur (Kartalıcı, 2012, s.111).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun’unda “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve

fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır. Bu Kanun kapsamındaki 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kapsamı kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri ile fonların, 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir.” ibaresi bulunmaktadır. 5018 Sayılı Kanuna 22.12.2005 tarihli ve 5436 Sayılı kanun değişikliği ile döner sermayeli işletmelerin tasfiyesinden vazgeçilmiş, döner sermaye işletmelerinin, 31.12.2007 tarihine kadar yeniden yapılandırılacağı hükmü getirilmiştir. Yeniden yapılanma süreci ise 5793 Sayılı Kanun’un 38. maddesi gereğince 21.12.2010 tarihine uzatılmıştır. Fakat döner sermayeli işletmelerin yeniden yapılandırma süreci henüz tamamlanmamıştır (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/doner-sermaye-hakkinda#>).

Şekil 30’da 1999-2019 döneminde Döner Sermayeli İşletmelerin gelir gider dengesi/ GSYİH oranı verilmiştir. Şekil incelendiğinde 1980-2019 yılları arasında döner sermayeli işletmelerin gelir gider dengesinde 2005 ve 2015 yılı hariç hep pozitif değerlere sahip olduğu görülmektedir.

Şekil 30: Türkiye’de 1999-2019 Döneminde Döner Sermayeli İşletmelerin Gelir Gider Dengesi/ GSYİH (%)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Türkiye’de döner sermayeli işletmeleri idarecilerinin diğer kamu kurumlarında olduğu gibi mali ve idari sorumluluğu ve hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır. Ayrıca döner sermayeli işletmelerin varlıklarını muhafaza edebilmesi için bazı hususlara dikkat etmeleri gerekmektedir. Bu hususlar; sermaye yapıları ve varlıklarını korumak için bir takım önlemler alması gerekliliği, yönetim ve çalışanların mesleki yeterlilik ve gerekli donanımına sahip olmaları, son olarak ise muhasebe ve finansal bilgilerinin yeterli düzeyde olması ve idareciler tarafından değerlendirilerek gerekli önlemlerin anında alınması olarak belirtilebilir (Kartalıcı, 2012, s.125). Bu kriterlere sahip olan döner sermayeli işletmelerin varlığını sürdürmelerinin mümkün olduğu ve mali kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanarak işletmelerinin mali disiplinlerini sağladığı görülmektedir.

3.4.2. 1980-2019 Dönemi Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

Türkiye’de 1980 yılına kadar etkili olan iktisat politikaları bu tarihten itibaren tamamen köklü bir değişime uğramıştır. Dünya ülkeleri üzerinde hâkim olan serbest piyasa ekonomisi Türkiye Ekonomisi üzerinde de etkili olmuş ve 24 Ocak 1980

kararlarıyla sınırları çizilmiştir. Bu kararların temel ilkelerini; ekonomi yönetiminde kararlarda bütünlük, tutarlılık ve uyumun sağlanması bakımından makro düzeyde kararlar alınması, imalat sanayi ve ihracatta özel sektörün kapasitesinden maximum düzeyde yararlanılması, öncelikle para ve kredi politikaları özenle yürütülerek enflasyonun kontrolünün sağlanması, ihracatın arttırılması için esnek döviz kuru politikalarının uygulanması, tasarrufların arttırılarak reel bir faiz politikası izlenmesi, iç ve dış finansman açığının kapatılarak, yatırımların istihdamı arttıran yönde hızlandırılması için özel yabancı sermayenin teşvik edilmesi oluşturmaktadır (Parasız ve Eroğlu, 2017, s. 228). Bu kararlar neticesinde ekonomiye yön verilmiş, özel sektörün ağırlıklı olduğu arz ve talep dengesine göre fiyatların belirlendiği, devlete denetleyici ve düzenleyici rol verildiği bir dönem başlamıştır. 1980 yılı itibariyle ihracata dönük sanayileşme modeli benimsenmiştir. Ayrıca finansal küreselleşmenin sağlanması için finans sektörü üzerinde birçok düzenleme yapılmıştır. Alınan bu kararlar arasında ihracatta özel sektörün kapasitesinin en yüksek düzeyde yararlanılması ve iç ve dış finansman açığının azaltılması temel ilkeleri arasında bulunmuştur.

24 Ocak kararlarının temel prensibini kamu kesiminin rol ve görevlerinin azaltılması gerekliliği oluşturmuştur. Bu sebeple mali göstergelerdeki olumsuz seyri önlemek için bazı önlemlerin alınması gündeme getirilmiştir. Bu önlemler arasında kamu harcamalarının azaltılması ve vergi gelirlerini arttırmak yoluyla kamu gelirlerini arttırmak yer almıştır. Bu nedenle 1981 yılında kişisel gelir vergisi oranları yükseltilmiştir. 1981 yılında vergi yasasında yapılan değişiklikler sonucunda bir önceki dönemde uygulanan en yüksek vergi dilimi en düşük vergi dilimi olarak kabul edilmiştir. Kamu harcamalarını azaltmak için yapılan önlemler arasında ise KİT ürünleri fiyatını yükseltmek, kamu da çalışan sayısını sabit tutarak bu çalışanların maaş ve ücretlerini enflasyonun altında belirlemek, KİT'lere yapılan yardım ve transferleri sınırlandırmak olmuştur (Alkan ve Ümit, 2015, s.253).

Tablo 25'de 1980-2019 Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSYİH oranı verilmiştir. 1980 yılında alınan kararların akabinde KKBG/ GSYİH oranının 1980 yılında %-6,5 değere sahip olduğu izleyen yıllarda azalma eğilimine girdiği fakat 1987 yılı itibariyle artma eğilimi sergilediği görülmüştür. GSYİH büyüme oranının 1985-1989 yıllarını kapsayan dönemde 1986 yılı hariç istenilen şekilde istikrarlı büyümeyi

yakalayamaması da bu açıkların sürekliliğinde önemli bir unsur olarak sayılabilmektedir. Kamu açığını azaltmak için bir takım önlemlerin alınmasına rağmen kamu açığının azalma seyrine girmediği görülmektedir.

Tablo 25: 1980-2019 Dönemi Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (%)

Yıllar	KKBG/GSYİH (%)
1980	-6,5
1981	-2,9
1982	-2,6
1983	-3,6
1984	-3,9
1985	-2,6
1986	-2,7
1987	-4,4
1988	-3,5
1989	-3,9
1990	-5,4
1991	-7,3
1992	-7,7
1993	-7,5
1994	-4,5
1995	-3,6
1996	-6,4
1997	-5,7
1998	-7,0
1999	-11,4
2000	-8,7
2001	-11,8
2002	-9,7
2003	-7,1
2004	-3,5
2005	0,1
2006	1,8
2007	-0,1
2008	-1,5
2009	-4,8
2010	-2,2
2011	-0,1
2012	-0,9
2013	-0,4
2014	-0,5
2015	-0,0
2016	-1,0
2017	-1,7
2018	-2,4
2019	-3,2

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

* - işareti açık, + işareti fazlayı ifade etmektedir.

1990-1994 yıllarını kapsayan dönemde KKBG /GSYİH oranının yükseldiği görülmüştür. 1993 yılında yaşanan talep artışı reel ve finansal piyasalar üzerinde olumsuz etkiler oluşturmuştur. Bu dönemde, hükümet artan harcamalarını finanse etmek için iç ve dış piyasalardan borçlanma yolunu ve TCMB avanslarını kullanmıştır. Bu süreçte enflasyon oranı yükselmiş bu nedenle tasarruf oranı düşmüştür (Şahin, 1995, s.215). Ayrıca döviz kurunda oluşan dalgalanmalar birçok bankanın kambiyo zararlarının artmasına, bazı bankaların borcunu ödeyemez duruma gelerek kapanmasıyla sonuçlanmıştır. Bu gelişmeler ışığında 5 Nisan 1994 Kararları alınmıştır. Bu kararlarla piyasalarda istikrarı sağlamak, kamu gelir ve harcamaları dengesini sağlamak, ödemeler bilançosu açıklarını kapatmak, ekonomide yapısal düzenlemeleri sağlamak gibi bir takım amaçlara ulaşmak istenmiştir. Bu kararlarda harcamaları azaltıcı- geliri arttırıcı sıkı maliye politikası, merkez bankası para ve kredileri genişlemelerinin kontrolü ve faiz yükselmelerine karşılık sıkı para politikası, ücret artışlarının bütçe ödenekleriyle sınırlı tutulması ve KİT ürünlerinin ücretlerinin arttırılarak 6 ay sabit tutulması kararlaştırılmıştır.

1990'lı yıllarda uygulanan ekonomi politikaları ve 2000 Kasım ve 2001 Şubat aylarında yaşanan krizler kamu borçlarının yükselmesi ile sonuçlanmıştır. Tablo 'da 2000 yılı itibariyle KKBG / GSYİH oranı %-8,7 olduğu görülmektedir. İzleyen yıllarda da bu oranların yükselen seyri devam etmiştir. 2000 Kasım, 2001 Şubat krizleri sonucunda olumsuz etkilenen ekonomiyi güçlendirmek amacıyla Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı hazırlanmıştır. Fakat 2001, 2002 ve 2003 yıllarında KKBG / GSYİH oranı yüksekliği dikkat çekmiştir. Genellikle krizlerin olduğu yıllarda bu krizlerin önlenmesi amacıyla bir takım önlemler alınsa da bu dönemlerde kamu kesimi açıklarının arttığı ve bu açıkların artışının kamu kesimi borçlanma gereğini arttırmasıyla hedeflere ulaşılmadığı görülmektedir. Bu dönemde Türkiye'de üç yıllık stand-by anlaşması yürürlüğe girmiştir. Bu istikrar programı sonucunda enflasyon oranının % 12'ye daha sonrasında tek haneli rakamlara düşmesi hedeflenmiştir. Ayrıca TÜFE enflasyon oranı %35'e düşürülmesi amaçlanmıştır. Bu süreçte parasal tabanın ara hedef olarak kullanılmasına devam edilerek ve 2002 yılında ise parasal tabanın nominal GDP artışı % 40 oranında arttırılması hedeflenmiştir. Ayrıca 2002 yılının ortasına kadar enflasyon hedeflemesinin ön koşulları sağlandığı takdirde enflasyon hedeflemesine geçilmesi öngörülmüştür. Yani enflasyon hedeflemesi uygulamasına

geçmeden önce merkez bankaları öngörülen enflasyonun değerlerini dikkate alınarak kısa vadeli faiz oranlarını değiştirebilme yetkisine sahip olmuştur. Diğer bir deyişle bu süreçte örtük enflasyon hedeflemesi uygulanmıştır (Pınar, 2014, s.344). Uygulanan istikrar programının KKBG/GSYİH oranı üzerinde olumlu etki göstermediği görülmektedir. Bu dönemde uygulamaya konulan politikalardan biri de faiz dışı bütçe fazlası hedefidir. Bu hedef mali disiplinin sağlanmasının önemli unsurlarından birini oluşturmuştur (Dağ ve Tüğen, 2018, s.227).

Ayrıca bu süreçte mali disiplinin sağlanması, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması gibi amaçlara ulaşmak için önemli kanunlar ve düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanunlar arasında 2001 yılında yapılan 4651 Sayılı Merkez Bankasının Hazine ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarına kısa vadeli avans verme imkânı tamamen kaldırılması önemli bir kanun olarak görülebilir. Çünkü Hazinenin merkez bankası kaynaklarına başvurusu krizlerin oluşmasında ve mali disiplinin bozulmasında etkili faktörler arasında yer almıştır. 2002 yılında yürürlüğe giren 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da borçlanma politikası için belli sınırlama ve düzenleme içermesi itibariyle önemli bir kanundur. Ayrıca bu kanun içerdiği maddeler nedeniyle mali disiplin ve şeffaflığın artırılması ile borç yönetiminde koyduğu borçlanma kısıtları sayesinde mali etkinliğin artırılmasını sağlaması hususunda önem taşımaktadır.

Mali disiplinin sağlanmasında önem arz eden kamu açıklarının seyri bu (1980/2004) 24 yıllık süreçte değişiklikler gösterse de alınan birçok önlem ve yapılan düzenlemelere rağmen yüksek oranları dikkat çekmiştir. Kamu açıklarının yükselme seyri üzerinde çalışmanın 3.4.1. bölümünde Kamu Kesimi Finansman Dengesi başlığı altında incelenen merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri, fonlar ve döner sermayeli işletmelerin açıklarının etkili olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca Türkiye'de dönemler itibarinde meydana gelen iç ve dış kaynaklı krizlerin kamu finansman dengesi üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır. Ekonomi üzerinde oluşan olumsuz etkileri azaltmak için uygulanan para ve maliye politikaları kamu finansman dengesini üzerinde hedeflenen etkiyi gösterememiştir. Sonuç itibariyle 1980-2004 döneminde kamu kesimi borçlanma gereğinin yıllar itibariyle değişiklik gösterse de yüksek oranlara sahip olduğu görülmektedir. Bu durumda mali disiplin ölçütü olarak kabul edilen kamu finansman

dengesinin ve bu dengenin etkilediği kamu kesimi borçlanma gereğinin olumsuz seyrinin mali disiplin hedefine ulaşma da önemli bir engel olduğunu göstermektedir.

Türkiye’de kamu finansman dengesinde olumsuz seyir kamu mali yönetimi anlayışında yeniliklerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. 10.12.2003 tarihinde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun kabul edilmesi kamu mali yönetimi açısından önemli bir tarih olmuştur. Bu kanundan itibaren Türkiye’de ekonomisinde önemli değişimler yaşanmıştır. Dünya ülkelerinde kamu mali yönetim anlayışında meydana gelen değişimin Türkiye’deki en önemli yansıması 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun’u olmuştur (Demircan ve Ener, 2009, s.143). Bu kanun mali disiplinin sağlanması hedefine yönelik mali kural niteliğinde olan unsurları da içinde barındırmıştır. Bu unsurlar bütçe birliğinin sağlanması, performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş, çok yıllık bütçeleme, hesap verilebilirlik, mali saydamlık gibi mali disiplinin sağlanması üzerine olumlu katkılar oluşturabilecek unsurlardır. Bu kanunun bütçe süreci ve bütçe ilkeleri üzerinde yaptığı önemli düzenlemeler çalışmanın 3.2.4. başlığında ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır. Bununla birlikte söz konusu ilkeler etkisini orta ve uzun vadede gösterebilecek ilkelerdir. Aslında bu kanunun mali disiplin sağlanması üzerine önemli düzenlemeler barındırdığı bilirse de ekonomilerin çok yönlü olduğu ve ekonomiler üzerinde farklı faktörlerin farklı yansımaları olduğu kabul etmek gerekmektedir. Örnek vermek gerekirse; bu kanun sonrasında 2008 yılında oluşan dünya ülkeleri üzerinde etkili olan küresel krizin kamu finansman dengesi üzerinde olumsuz etkilerinin olduğunu söylemek mümkündür. 2009 ve 2010 yıllarında kamu kesimi açıklarının yüksekliği dikkat çekmektedir.

Ayrıca bu tarihten itibaren kamu mali yönetim anlayışına yön veren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun’u çerçevesinde mali disiplini tesis etmek amacına yönelik birçok düzenleme ve kanun hazırlanmıştır. 2006 yılında kabul edilen 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kanun’u ile sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanarak mali disiplinin sağlanması hedeflenmiştir. Bu kanunlara ilaveten kamu finansman dengesinin sağlanması üzerinde açıklarının önemli etkilere sahip olduğu yerel yönetimler içinde 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun’u ve 5393 Sayılı Belediye Kanun’ları hazırlanmıştır. Bu kanunların ilgili maddelerinde borçlanma kural ve sınırlamaları getirilerek mali disiplinlerinin sağlanması hedeflenmiştir.

Tablo 25’de 2005 yılında KKBG/GSYİH oranının %0,1, 2006 yılında %1,8 olduğu görülmektedir. 2000’li yıllarda yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde KKBG /GSYİH oranında önemli düzeltilmeler olduğu görülmektedir. Fakat 2007 yılında meydana gelen küresel krizin Türkiye ekonomisinde olumsuz etkiler oluşturduğu görülmektedir. Bu nedenle bu krizin etkilerini azaltmak için amacıyla bir takım önlemler alınmıştır. Bu önlemler; yatırımları teşvik etmek amacıyla indirimli olan kurumlar vergisi oranları artırılması, KOSGEB kanalı ile kredi olarak kullanılması için işletmelere 275 milyon TL aktarılması, yeni konutların satımından elde edilen % 18 vergi oranı üç aylık süre için %8’e düşürülmesi, otomotiv, beyaz eşya ve elektronik eşyalara uygulanan ÖTV üç ay süreyle indirilmesi, olarak ifade edilebilir (Abiyev, 2014, s.149). Alınan bu önlemler ile iç talep canlandırılmaya çalışılmıştır. Alınan bu önlemler ve orta vadeli mali programın sonucunda 2010 yılından itibaren iç talepteki canlanmanın kamu finansman dengesi üzerinde olumlu etkiler oluşturduğunu söylemek mümkün olmaktadır.

Bu bağlamda; 2004-2019 döneminde kamu kaynaklarının ve ödeneklerin etkin ve verimli kullanılması için mali kural niteliğinde birçok ilke ve düzenlemeler getirildiği görülmektedir. Getirilen bu ilke ve düzenlemeler kamu finansman dengesini etkileyen düzenlemelerdir. Nitekim mali disiplin uygulamalarının hedeflerinden biri kamu finansman dengesinin sağlanmasıdır. 2010-2014 döneminde ortalama olarak KKBG /GSYİH oranı % -0,8 olduğu görülmekte 2015-2019 döneminde ise KKBG /GSYİH oranının ise % -1,6 olarak gerçekleştiği görülmektedir. 2000 yıllarında dünyada değişen kamu mali yönetim anlayışına bağlı olarak Türkiye’de şekillenen kamu mali yönetim anlayışının ve bu anlayışın beraberinde getirdiği yasal düzenlemeler neticesinde kamu finansman açıklarının bir sonucu olarak kamu kesimi borçlanma gereğinin 1980/2004 dönemine nazaran önemli oranda düşmesi dikkat çekmektedir. Bu durum Türkiye’de uygulanan bu kanun ve düzenlemelerin mali disiplin sağlanması amacına yönelik önemli katkılarda bulunduğunu göstermektedir.

Emil ve Yılmaz 2003 yılında yaptıkları çalışmalarında; Hükümetlerin hedefledikleri politikalar çerçevesinde belirledikleri kamu açığı hedefleri ne ulaşmak için bazı yollara başvurdıklarını ifade etmektedir. Bu yollar aşağıdaki gibi ifade edilebilir (Emil ve Yılmaz, 2003, s. 6):

- Bütçeye ödenek aktarımı yapılarak ekonomik bir olayı finanse etmek yerine bu görevi bir kamu bankasına yaptırılması ve borçların bir kısmının kamu bankaları üzerinde gizlendiği görülebilir.
- Hükümet piyasadan borçlanması halinde karşılayacağı faiz oranından daha düşük oran da kamu ve özel bankalardan borçlanma yoluna gidebilir. Bu durumda faiz harcamaları azalmış gibi görünmektedir. Fakat ilerde bu durumdan zarara uğrayan bankaların zararını karşılamak durumunda kalmaktadır.
- Belirlenen kamu hizmetlerinin yap-işlet-devret modeli ile özel kesime aktarması kamu açığını azaltıcı etkisinin olduğu kabul edilen bir yöntemdir. Bu durum ilerleyen yıllarda devlet bilançosunda yer almakta ya da koşullu yükümlülük yolu ile verilmiş olan garantiler aynı yıl olmasa bile ilerleyen yıllarda bütçeye yükümlülük artırılması ile net değerin azalması ile sonuçlanabilir.
- Sosyal güvenlik sisteminin ellerinde bulunan fonların düşük faizlerle kullanılması bütçe açığının üzerinde azaltıcı etki yaratmaktadır. Aslında bu durum ilerleyen dönemde sosyal güvenlik sisteminin mali dengelerinin bozulması ile sonuçlanabilmekte ve daha fazla kamu harcamasına neden olabilir. Ayrıca sosyal güvenlik sisteminde sisteme yeni giriş olmaz ve emekli olanlarının sayısının yükselmesi sonucu sistem açık vermeye başlayabilir.

Ayrıca Emil, Yılmaz ve Rijckeghem 2005 yılında yaptıkları çalışmalarında bu yollar ile hükümetlerin gizli açıklar verdiğini ifade etmektedir. Aslında bu açıklar gizli açık olarak ifade edilmekte fakat gizli saklı, yasa dışı işler olarak nitelendirilmemektedir. Bu açıkların oluşmasında rol oynayan işler yasalar çerçevesinde yapılmaktadır. Resmi ve IMF tanımlı Kamu Sektörü borcunun değişmesinde etkiye sahip olan bu gizli açıkları (Emil, Yılmaz ve Rijckeghem, 2005, s.33):

- **Nakit karşılığı olmayan kâğıt ihracı faizleri:** Hazinesinin kendilerine nakit girişi sağlamayan kâğıtlar ihraç etmesi ve kâğıtların vadesi geldikçe ödemekte yükümlü olduğu faizleri finanse etmek için yeni kâğıtlar bastığı görülmektedir.

- **Bütçe dışı kuruluşlara verilen kâğıtlar:** Kamu kurum ve kuruluşlarının birbirlerine borçlarını ödeyemedikleri zaman bu kuruluşlara devlet tahvili verilmesi sonucunda bu kurum veya kuruluşların tahvili ya bozdurma ya da ellerinde tutmaları yoluyla borçlarının finansmanının sağlanmasıdır.
- **Garantili borç ödemeleri:** Belediyelere veya yap işlet modelleri çerçevesinde özel sektöre verilen ödeme garantileridir.
- **Batan banka ve kamu bankalarına sermayelerinin güçlendirilmesi amacıyla verilen kâğıtlar:** Bankalar Kanun'u gereğince Hazine tarafından Tasarruf Mevduatı ve Sigorta Fonuna alınan bankalara zararlarının kapanması için kağıt ihraç edilmektedir.
- **Aynı dış kredi kullanılması:** Devletin bazı kuruluşlara kullandığı dış proje kredilerinde meydana gelen durum bedellerinin kredi kuruluşu tarafından ödenen mal ve hizmet bedellerinin nitelik gereği sayman hesaplarında görülmemesi sebebi ile ödenek kayıtlarının anında yapılmasıdır. Bu ödemeler uzun zaman maliye bakanlığınca ödenek kaydedilmeyerek bütçe dışında yer almıştır.
- **Kur farkları:** Bu farklar iç ve dış borç hareketi olarak ele alınarak değerlendirme farkları olarak bütçe dışında tutulmuştur. Fakat TL'nin değer kaybettiği zamanlarda TL bazında nakit ihtiyacı üzerinde arttırıcı etkiler oluşturan ve borçlanma ihtiyacını arttırmaları ile borç stokunu arttırıcı etkiler oluşturmaktadır.
- **Emanet avans farkları:** Bütçe uygulaması esnasında ödeneğin karşılığı olarak ödenmesi gereken fakat nakit yokluğundan dolayı ödenmeyen miktarlar ile ödenek bulunmadığı durumda avans olarak ödenen miktarlar arasındaki farklardan oluşmaktadır. Bu farklar borçlanma ihtiyacını arttıran veya azaltan işlemlerdir. Örnek vermek gerekirse; faiz ödemeleri, sosyal güvenlik kuruluşları tarafından yapılan ödemeler de sıklıkla kullanılmakta ve yapılan harcamanın ait olduğu yılın hesabına yansıtılmadığı görülmektedir.
- **Açıklanamayan artıklar,** oluşturmaktadır.

Açıklanan bu gizli açıkların temel özellikleri itibariyle bütçe içerisinde hesaplanması gerekirken bütçe dışında hesaplandığı ve borçlanma ihtiyacını arttırdığı görülmektedir. Bu gizli açıkların kamu açığı ve kamu borç stokunun artışında etkili

olduğu ve ülkede mali disiplin ve mali saydamlık hedeflerini olumsuz etkilediği unutulmamalıdır.

Bu bağlamda kamu kesimi borçlanma gereği/ GSYİH oranı kamu borç stokunun artması ve ya azalması yönünde etkili olmaktadır. Bu nedenle çalışmanın bu bölümünde kamu borç stokunun 1980/2019 döneminde iç ve dış borç olarak gelişimi ve değerlendirilmesi yapılmaktadır.

3.4.2.1. Kamu Kesimi Finansmanının Sağlanmasında Borçlanma

Türkiye’de kamu kesimi borçlanma gereğinin yüksek olması, bu borçların finansmanında borçlanma politikalarının daha aktif kullanımını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda ilgili dönemde devletin iç ve dış borçlanma araçlarını finansman yöntemi olarak kullanması gerekliliği belirginleşmiştir.

Borç yönetimi politikalarında borcun faktörleri; borcun miktarı ve borçların bileşimidir. Borçların miktarı, borç yükünün ağırlığını ifade etmektedir. Ülkede borç miktarı yükseldikçe yeni borçlanmalar zorlaşmaktadır. Aynı zamanda borçların miktar yönünden büyümesi bileşimleri üzerinde de etkilidir ve bileşimlerinin değişmesine neden olmaktadır. Borçların bileşimi; borçların süresi, faiz oranları, borç kaynakları, tedavül olanakları, garanti türleri gibi açılardan çeşitlilik yaratılmasıdır. Aslında borçların miktarında meydana gelen değişimler borçların bileşiminin de değişmesiyle sonuçlanır (Oğuz, 2019,s. 302). Bu nedenle Türkiye’de mali disiplini yakından etkileyen kamu kesimi finansman dengesi, bu dengenin bozulmasıyla ortaya çıkan kamu kesimi borçlanma gereği ve kamu kesimi borçlanma gereğinin beraberinde getirdiği artan kamu borçları ilgili dönemde uygulanan iktisat politikalarını ve sonuçlarını yakından etkilemiştir.

Türkiye’de 1980-2019 arası dönemde kamu kesimi iç borç stoku /GSYİH verileri Tablo 26’da verilmiştir. Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren dışa açılmacı büyüme yaklaşımının ekonomik politika olarak kabul gördüğü, ihracata dayalı sanayileşme modelinin benimsendiği ve finansal serbestleşmenin sağlandığı bir süreç girilmiştir. Fakat bu yıllarda kamu kesimi finansman dengesi içinde yer alan kurumların açıkları artma eğilimi göstermiştir. Bu açıkların finansmanında borçlanmaya aracının tercih edilmesi borç yükü sorununu ortaya çıkarmıştır.

Türkiye’de 1980-1990 yılları arasında kamu kesimi iç borç stoku/ GSYİH oranı incelendiğinde, 1988 yılına kadar artış eğiliminde olduğu fakat 1989 yılında Türkiye’de yaşanan gelişmeler çerçevesinde azaldığı dikkat çekmektedir. Aslında çoğu gelişmiş ülkede bu oran Türkiye’deki oranlardan daha yüksek olduğu halde GSMH’ları sayesinde bu borç yükünü karşılayabildiği görülmektedir.

Fakat 1989 yılında kamu kesimi iç borç stoku/ GSYİH oranında görülen azalma Türkiye ekonomisinde yaşanan olumsuz gelişmelerin yaşanmasıyla tekrar yükselme eğilimine girmiştir. Bu gelişmelerden biri, ücretlerde ani bir yükselme oluşmasıdır. Bu dönemde ücretlerdeki bu artış yükselen kamu açıklarının daha da yükselmesine neden olmuştur. Bir diğer gelişme ise kamu açıklarının kapatılmasında finansman kaynağı olarak merkez bankası kaynakları yerine iç borçlanmanın tercih edilmesidir. İç borçlanmanın yapılabilmesi için faizlerin yükseltilmesi sonucunda borç yükü artmaya ve vade yapısı kısalmaya başlamıştır. Üçüncü gelişme ise 32 Sayılı Kararla sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesidir (Günel, 2001, s.62).

1990-2000 arası dönemde kamu kesimi iç borç stoku/ GSYİH verileri incelendiğinde artma eğiliminde olduğu görülmektedir. 1990’lı yıllarla hızla artan iç borç stoku 1994 krizi nedeniyle daha da yükselmiştir. Fakat bu durum 1994 yılında alınan 5 Nisan İstikrar Programının etkisinin görüldüğü 1995 yılı için farklı olmuştur. Kamu kesimi iç borç stoku/ GSYİH 1994 yılında % 20.5, 1995 yılında % 17.3 olarak gerçekleşmiştir. Sadece bu artış eğilimi 1995 yılında azalmış, diğer yıllarda artmaya devam etmiştir. Bu bağlamda 1995 yılında iç borç stoklarında yaşanan bu iyileşmenin 5 Nisan kararlarının ilk etkisi itibarıyla ekonomide olumlu bir ortam yarattığını söylemek mümkün olmaktadır. Fakat bu durum 5 Nisan kararlarının ekonomide oluşturduğu olumlu yansımaların süreklilik kazandığını ifade etmemektedir. 1995 yılı sonrasında kamu iç borç stoku / GSYİH oranının artış eğilimine girmesi bu olumlu etkinin sürmediğini göstermektedir.

2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri, kamu kesimi iç borç stoku/ GSYİH oranlarını yükseltmiştir. 2000 yılında kamu kesimi iç borç stoku/ GSYİH % 29.1 olarak gerçekleşmiş fakat 2001 yılında bu oran % 69.2’ye yükselmiştir. 2000 Kasım 2001 Şubat krizi sonrasında Türkiye’de kamu maliyesinde mali disiplini sağlamaya yönelik alınan önlemlerden biri de borç yönetimini etkinleştirmektir. Çünkü ülkenin ekonomik koşullarına uygun olarak tasarlanan etkin bir borç yönetimi politikası, borç

kompozisyonunun maliyetleri üzerinde azaltıcı etki yaratmaktadır. Bu anlamda borç yönetiminde etkinlik arttırıldıkça borç stoku üzerinde azaltıcı etkisi olacaktır (Bayraktar, 2010, s. 393). Kamu borç yönetiminde etkinliğin sağlanmasında temel koşul olarak, ekonomik gelişmelerin dikkate alındığı para ve maliye politikaları ile uyumlu sürdürülebilir bir borçlanma politikasının izlenmesi kabul edilmektedir (Bakkal ve Susam, 2011, s.35). Ayrıca bu süreçte uygulanan istikrar programının bu veriler üzerinde olumlu bir etki yaratarak 2005 yılında kamu kesimi iç borç stoku/ GSYİH % 49,3 olarak gerçekleşmesin de payı büyüktür. Bu eğilim, 2005 yılında yaşanan olumlu gelişmeler sayesinde azalma yönünde devam etmiştir. Fakat 2007 yılında yaşanan küresel kriz, bu değişkenlerin olumlu seyrini bozarak borç stoklarının artmaya başlamasına neden olmuştur. Bu küresel krizin borç yükleri üzerindeki etkileri 2008 ve 2009 yılında açıkça görülmektedir. Fakat 2010 ve 2011 yılında görülen reel GSYİH ve sektörlerin büyüme hızlarında görülen iyileşmenin kamu kesimi iç borç stoku / GSYİH oranında da görüldüğü dikkat çekmektedir. Ayrıca kamu kesimi iç borç stoku/ GSYİH oranında bu iyileşme yıllar itibariyle devam etmekte 2019 yılı itibariyle %17.1 düştüğü görülmektedir.

Tablo 26: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde İç Borç Stoku (%)

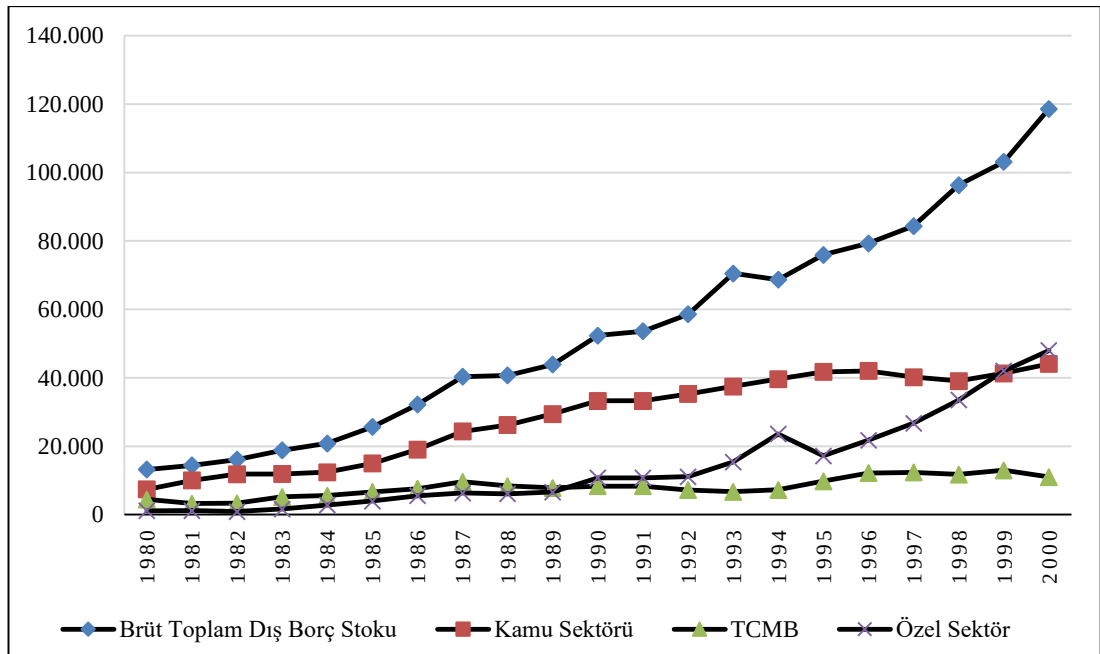
Yıllar	Kamu Kesimi İç Borç Stoku/GSYİH
1980	6,6
1981	6,8
1982	9,2
1983	16,5
1984	14,7
1985	14,8
1986	15,3
1987	17,1
1988	16,4
1989	13,7
1990	14,4
1991	15,3
1992	17,6
1993	17,8
1994	20,5
1995	17,3
1996	21,0
1997	21,3
1998	21,7
1999	29,2
2000	29,1
2001	69,2
2002	54,4
2003	54,5
2004	52,3
2005	49,3
2006	43,6
2007	40,4
2008	42,9
2009	34,9
2010	30,4
2011	26,4
2012	24,6
2013	22,3
2014	20,3
2015	18,8
2016	18,0
2017	17,2
2018	16,4
2019	17,1

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Ulusal para birimleri uluslararası işlemlerde geçerli olmayan ülkeler için döviz kurlarında meydana gelen değişiklikler dış borç stok rakamlarında önemli etkiye sahiptir. Türkiye’de dış borçlanma kayıtları ve göstergelerde kullanılan para birimi ABD Doları cinsindendir. Bu nedenle Euro ve ABD Doları arasında meydana gelen çapraz kur hareketlerinin, Türkiye’nin dış borç stok değişimlerinde önemli etkisi bulunmaktadır. Euro’nun değerinin ABD dolarına göre artması Türkiye’nin dış borç stoku rakamlarını artırıcı etki yaratmaktadır (Oğuz, 2019,303).

Türkiye’de Şekil 31’de 1980-2000 dönemi için toplam dış borç stokunun kamu sektörü, TCMB ve özel sektör arasında dağılımı incelenmiştir. 1980 yılında 7 milyar 423 milyon dolar olan kamu sektörünün dış borç stokunun 1990 yılına kadar sürekli artış eğiminde olduğu ve 1990 yılında 33 milyar 268 milyon dolar olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu on yıllık süreçte, TCMB ve özel sektör dış borç oranlarının da yıllar itibariyle arttığı dikkat çekmektedir. 32 Sayılı kararla sermaye hareketlerinin serbestleştiği bu süreçte özel sektör borçları 1980 yılında 1 milyar 130 milyon dolar olarak gerçekleşmiş, 1990 yılına gelindiğinde 10 milyar 770 milyon dolara yükselmiştir. Aslında 1980 yılından önce görülen enflasyon artışı, siyasi istikrarsızlıklar, yapılan devalüasyonlar, bütçe açıklarının artması dış borç stokunun artmasının temel nedenleri olarak görülebilir.

Şekil 31: Türkiye’de 1980-2000 Döneminde Dış Borç Stoku (Milyon ABD \$)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

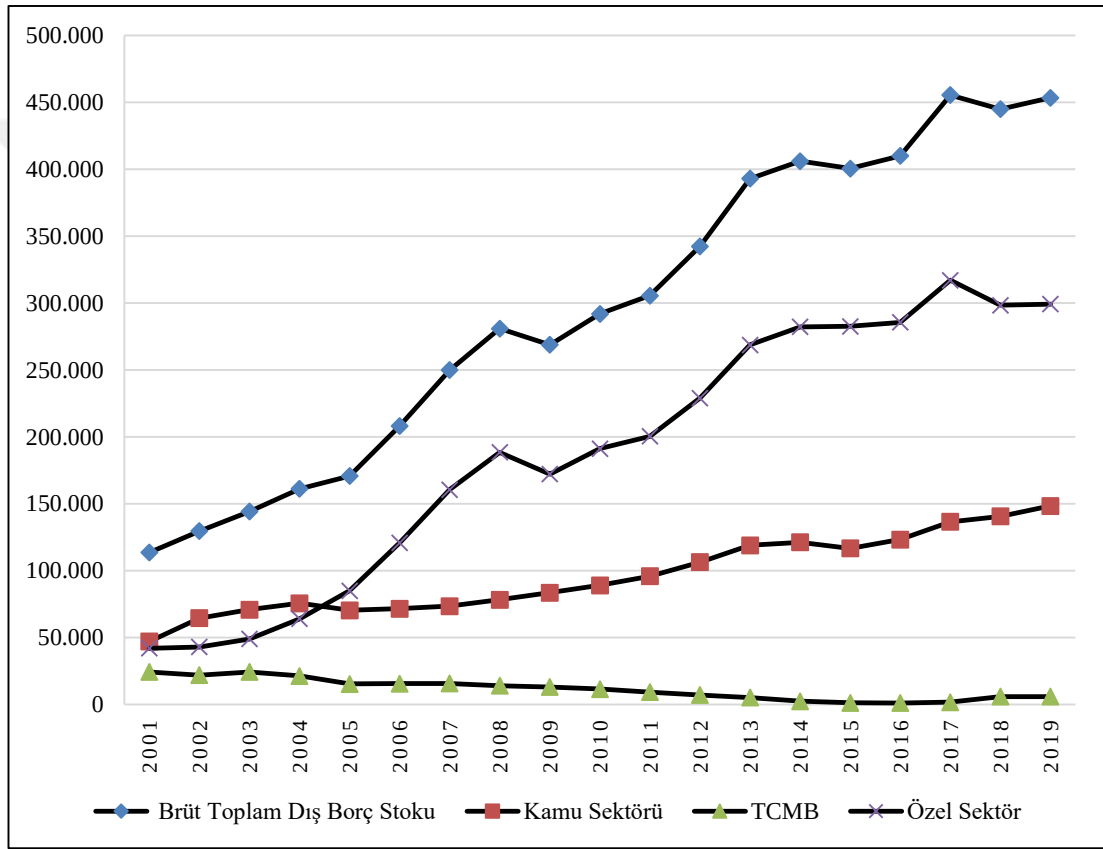
1990-2000 dönemi dış borç stokunun dağılımı incelendiğinde ise, 1980-1990 dönemi gibi kamu sektörü, TCMB ve özel sektör borçlarının artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Fakat dikkat çeken bir nokta, 1980-1990 döneminde kamu sektörü borçlarının gerisinde kalan özel sektör borçlarının 1990-2000 döneminde daha da artarak 2000 yılında kamu sektörü ve TCMB bankası borç stokunu geçmesidir. 1990 yılında 10 milyar 770 milyon dolar olarak gerçekleşen özel sektör borç stoku, 2000 yılına gelindiğinde 48 milyar 011 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu yükseliş ülkenin dış borç riskinin zaman içerisinde özel sektör aleyhine arttığını göstermektedir.

Aslında Türkiye'nin dış borç stokunun sürekli olarak artmasının nedeni olarak, iç ve dış faiz oranları arasında oluşan büyük farkın ve TL'nin değişim fiyatının enflasyon oranlarının altında ve ya ona yakın bir orana sahip olmasının dış kredi kullanımını arttırması olarak görülebilir. Özellikle bu nedenler 1990-1993 yılları arasında dış borçların artış nedeni olarak kabul edilebilir. Çünkü Türkiye'de 1980 öncesi ve 1980 sonrası dönem de dış borçlar niteliksel olarak değişim göstermiştir. 1980 öncesi dönemde kamu sektöründe yaşanan güçlüklerden dolayı kısa süreli dış borçlanma yapılırken, 1990'li yılların ortalarından başlayarak yoğun olarak borçlanmayı özel kesim yapmaktadır. Bu borçlanmanın sebebi ise iç ve dış faiz oranları arasında olan farklılıklar ile açıklanmaktadır (Kepenek ve Yentürk, 2010, s.233). Ayrıca bu süreçte, işletme kredilerinde bir yıl olan süre sınırlamalarının kaldırılması, Kaynak Destekleme Fonuna yapılan % 6 kesintinin kaldırılması işletmelerin kredi kullanımını arttıran bir etkiye sahip olmuştur.

Şekil 32'de Türkiye'de 2000-2019 arası dönemde dış borç stoku göstergeleri incelendiğinde; Kasım 2000 ve Şubat 2001 yılında yaşanan krizler sonucunda uygulanan programın dış borç stoklarının azaltılmasında başarıya ulaşamadığı görülmüştür. İzleyen yıllarda da dış borç stokunun sürekli artması önemli bir sorun oluşturmıştır. Bu süreçte 2007 yılında yaşanan küresel krizde bu sorunun devamlılığını sağlamış, 2019 yılına kadar dış borç stoku oranının yükselme eğilimi devam etmiştir. Yani tablolardan anlaşılabileceği üzere belirli dönemlerde değişiklik göstermekle beraber 2001 yılında dış borç stokunun 113 milyar 592 milyon dolar olduğu, 2019 yılına gelindiğinde ise 453 milyar 423 milyon dolar değerine yükseldiği görülmektedir. Fakat dikkat çeken bir nokta, 1980-1990 döneminde kamu sektörü

borçlarının gerisinde kalan özel sektör borçlarının 1990-2000 döneminde kamu borçlarına nazaran yükselme eğilimine girdiği ve 2000-2019 döneminde daha da artarak kamu sektörü ve TCMB bankası borç stokunu geçmesidir. Özel sektör borç stoku, 2000 yılında 48 milyar 011 milyon dolar iken 2019 yılında ise 299 milyar 170 milyon olarak gerçekleşmiştir. Sonuç itibariyle 2000- 2001 krizi sonrası dış borç stoku oranı ve sektörler arası dağılımı incelendiğinde; kamu borç stoklarında azalma görülürken özel sektör borçlarının arttığı görülmektedir.

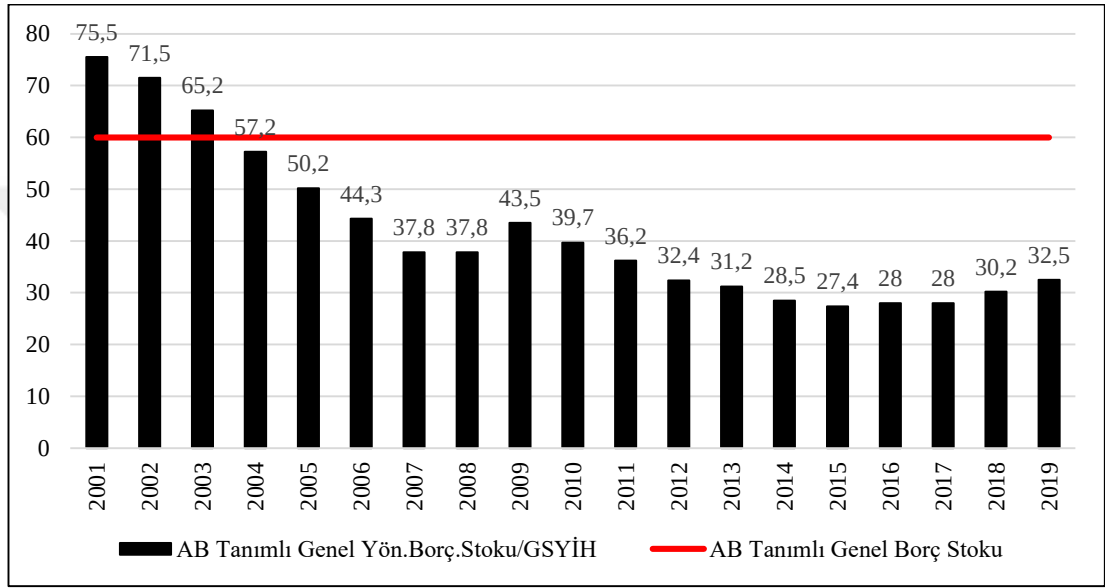
Şekil 32: Türkiye’de 2001-2019 Döneminde Dış Borç Stoku (Milyon ABD \$)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Avrupa Birliği tanımlı genel yönetim borç stoku AB'ye üye olmak için yakınsama kriteri olarak uluslararası standartlara uyumun sağlanması amacıyla hesaplanmaktadır. Bu kritere göre Genel Yönetim Borç Stoku/ GSYİH oranı %60'ı geçmemelidir. Şekil 33'de Türkiye'de 2001-2019 döneminde Avrupa Birliği Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/ GSYİH oranları verilmiştir.

Şekil 33: Türkiye'de 2001-2019 Döneminde Avrupa Birliği Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/ GSYİH



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2004 yılından itibaren Maastricht Kriteri olan %60 oranına ulaşıldığı dikkat çekmektedir. Ayrıca Maastricht Kriterlerinin karşılandığı dönemlerde özelleştirmenin arttığı da dikkat çekmektedir. Bu durum Türkiye'de 1985-2019 döneminde özelleştirme gelir ve giderlerinin gösterildiği Tablo 24 ile de desteklenmektedir. Ayrıca 2015 yılında Avrupa Birliği Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/ GSYİH oranının %27,4 ile en düşük orana sahip olduğu dikkat çekmektedir.

Bu bağlamda Dünyada kamu borçları ve kamu açığının yüksek olduğu ülkelerde krizlerin etkilerinin daha ağır seyrettiği görülmektedir. Fakat kamu açığı borçlanma oranlarına göre daha düşük olan ülkelerde yaşanan krizlerin ekonomileri üzerinde daha az hasar verdiği bilinmektedir. Bu açıdan kamu açık oranlarının önemli olduğu fakat borçluluk düzeyinin ve bu borçların sürdürülebilirliğinin kamu açıkları oranına kıyasla daha önemli olduğu anlaşılmaktadır (Sezgin, 2013, s.88).

3.4.3. 1980-2019 Dönemi Faiz Dışı Denge

Türkiye’de son dönemlerde kamu maliyesi literatüründe performans ölçütü olarak faiz dışı fazla kavramı da yer almaktadır. Çalışmada Şekil 16’da 1980’den 2001 yılına kadar bütçe harcamalarının içinde faiz harcamalarının yükselme eğilimi dikkat çekmiştir. 2001 yılından sonra faiz harcamalarının bütçe harcamaları içindeki payı azalma eğilimine girmiş faiz dışı bütçe harcamalarının bütçe harcamaları içinde yükselmeye başladığı görülmüştür. Tablo 27’de Türkiye’de 1980-2019 arası dönemde konsolide bütçe gelirleri, giderleri, maliye ve program tanımlı faiz dışı fazla / GSYİH oranı verilmiştir.

Tablo 27’de 1980 yılından 1990 yılına kadar bütçe giderlerinin bütçe gelirlerine göre daha fazla oranda arttığı dikkat çekmektedir. Fakat bu on yıllık süreçte yaşanan en büyük artış, 1988 yılında konsolide bütçe giderlerinde olmuştur. Bu artış izleyen yıllarda da devam etmiştir. Bu artışın nedenleri arasında, personel harcamaları verilebilir. Bu dönemde, çalışan personel sayısında çok büyük bir değişiklik olmamasına rağmen ücret ve maaşlarda yapılan ayarlamalar ve sosyal yardımların arttırılması bütçe giderlerini arttırmıştır. Bütçe gelirleri de artma eğiminde olsa da giderlerle denk olacak oranda artmamıştır. Ayrıca Tablo’ da Türkiye’de 1980-1990 arası dönemde maliye tanımlı faiz dışı fazla / GSYİH oranı incelendiğinde ise; 1987 yılına kadar hep açık verdiği ancak 1988-1990 yılları arasında fazla vermeye başladığı görülmüştür.

Tablo 27: Türkiye’de 1980-2019 Döneminde Konsolide Bütçe Dengesi

Yıllar	Konsolide Bütçe Giderleri (Bin TL)	Konsolide Bütçe Gelirleri (Bin TL)	Maliye Tanımlı Faiz Dışı Fazla /GSYİH(%)	Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla/ GSYİH (%)
1980	1.148	975	-1,9	-
1981	1.633	1.512	-0,4	-
1982	1.765	1.591	-0,5	-
1983	2.915	2.635	-0,5	-
1984	4.278	3.693	-1,8	-
1985	6.493	5.754	-0,3	-
1986	8.311	6.630	-0,1	-
1987	12.791	9.894	-0,3	-
1988	21.446	16.813	0,6	-
1989	38.871	30.210	0,2	-
1990	68.355	56.573	0,4	-
1991	132.401	99.085	-1,1	-
1992	225.398	178.070	-0,5	-
1993	490.438	357.333	-0,6	-
1994	902.454	751.615	2,7	-
1995	1.724.194	1.409.250	2,4	-
1996	3.961.308	2.727.958	1,3	-
1997	8.050.252	5.815.099	0,1	-
1998	15.614.441	11.811.065	3,2	-
1999	28.084.685	18.933.065	1,3	-
2000	46.705.028	33.440.143	3,9	-
2001	80.579.065	51.542.970	4,6	-
2002	115.682.350	75.592.324	2,8	1,9
2003	140.454.842	100.250.427	3,9	3,7
2004	141.020.860	110.720.859	4,6	4,0
2005	146.097.573	137.980.944	5,6	4,0
2006	178.126.033	173.483.430	5,2	4,1
2007	204.067.683	190.359.773	4,0	2,5
2008	227.030.562	209.598.472	3,3	1,7
2009	268.219.185	215.458.341	0,1	-1,5
2010	294.358.724	254.277.435	0,7	-0,5
2011	314.606.792	296.823.602	1,8	1,2
2012	361.886.686	332.474.895	1,2	0,2
2013	408.224.560	389.681.985	1,7	0,8
2014	448.752.337	425.382.787	1,3	0,4
2015	506.305.093	482.779.900	1,3	0,3
2016	584.071.431	554.139.502	0,8	-0,5
2017	678.269.193	630.489.857	0,3	-0,6
2018	821.761.946	749.625.263	0,1	-1,0
2019	960.975.657	880.359.380	-0,5	-0,6

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Verilerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Faiz dışı dengede; – işareti faiz dışı açık, + işareti faiz dışı fazla

Tabloda dikkat çeken başka bir nokta ise; 1995 yılında bütçe gelirlerinde önemli bir yükselişin olduğudur. Bunun nedeni olarak 5 Nisan İstikrar Programı çerçevesinde alınan kararların bütçe gelirlerini arttırması yönünde görülen etkisi kabul edilebilir. Fakat bu tabloda dikkat çeken bir diğer nokta ise, o dönemde sıkı para ve sıkı maliye politikaları uygulamaları sonucunda azaltılması hedeflenen bütçe giderlerinin tam tersine azalma eğiliminde değil de artma eğiliminde olmasıdır. Ayrıca bu dönemde kamu kesimi borçlanma gereğini azaltmak için sıkı maliye politikaları uygulamalarından, istikrarsız siyasi süreç nedeniyle 1995 yılında milletvekili genel seçimlerinin yapılması için genişletici maliye politikası uygulamasına geçilmiştir ve bu süreçte gider- gelir dengesi iyice bozulmuştur. Bu durum 1995 ve izleyen yıllar itibariyle değişmemiş, 2000 yıllara kadar bütçe giderleri bütçe gelirlerinin üzerinde artarak devam etmiştir. Ayrıca 5 Nisan kararlarında mali disiplinin sağlanması için faiz dışı fazla verilmesi gerekliliği ön plana çıkarılmıştır. 1993 yılında maliye tanımlı faiz dışı fazla/ GSYİH oranının %0,6 oranında açık verdiği, 1994 yılında ise %2,7 oranında fazla verdiği görülmektedir. Bu yönüyle bu kararların 1994 yılı faiz dışı fazla oranına olumlu katkısı olduğu görülmektedir. Fakat izleyen yıllarda bu oran düşme eğilimine girmiştir. 1995 yılında %2,4, 1996 yılında %1,3, 1997 yılında %0,1 olarak gerçekleşmiştir. Mali disiplin hedefinden uzaklaşıldığı bu yıllarda 1999 yılında imzalanan 17. stand-by anlaşması gereğinde faiz dışı fazlanın arttırılması için alınan tedbirler neticesinde 2000 yılında maliye tanımlı faiz dışı fazla / GSYİH oranının %3,9 olarak gerçekleştiği görülmüştür.

2000’li yıllara gelindiğinde Türkiye ekonomisinde 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri yaşanmıştır. Tablo’da, 2001 Şubat krizinin etkisiyle bütçe giderlerinin gelirlerden çok yüksek olduğu dikkat çekmektedir. 2001 yılında 2000 yılına göre bütçe giderleri neredeyse iki kat artış göstermiştir. Bu süreçte bütçe gelirleri incelendiğinde, gelirlerin bu oran kadar artmadığı hatta çok gerisinde kaldığı görülmektedir. Bu dönemde, uygulanan istikrar programının etkisiyle gelir ve gider arasındaki fark 2005 yılında birbirine yaklaşıp da yine de denklik sağlanamamıştır. Fakat yine de 2005 yılında daha önceki yıllara göre bütçe gelir ve bütçe giderleri arasında oluşan farkın az olması nedeniyle bütçe disiplininin sağlanması bakımından daha başarılı bir yıl olduğu kanısına varmak mümkün olmaktadır. 2005 Yılı’nı izleyen yıllarda ise bütçe giderlerinin bütçe gelirlerinden hep yüksek olduğu ikinci dikkat çeken nokta olmuştur.

Sonuç itibariyle 2000 yılından günümüze kadar geçen süreçte bütçe gelirlerinin yıllar itibariyle yükseldiği ama bu süreçte bütçe denkliğinin sağlanamadığı görülmektedir.

2000 yılından itibaren Tablo' da verilen program tanımlı faiz dışı fazla/ GSYİH ile maliye tanımlı faiz dışı fazla/ GSYİH arasındaki fark dikkat çekmiştir.

Aslında bu durum 2005 yılında IMF tanımlı Konsolide kamu sektörü faiz dışı fazla hesaplanmasında bazı düzeltmeler yapılması ile açıklanabilir. Yapılan düzeltmeler; toplam gelirlerden kurumların faiz ve ikraz gelirlerinin çıkartılmasının yanı sıra konsolide bütçe gelir ve harcama kalemlerinde yapılan birtakım düzeltmelerdir. Bu düzeltme kalemleri aşağıdaki gibidir (Mali İzleme 1, 2005, s.15):

- Konsolide Bütçe Gelirlerinde Kullanılan Düzeltme Kalemleri: -Darphane Para Basım Gelirleri (Alınan Bağış ve Yardımlar başlığı altında) -Kamu Bankaları Temettü Geliri -TCMB Kârı ve Yeniden Değerleme -Konsolide Kamu Sektörü Borç Verme (-)
- Geri Ödeme Konsolide Bütçe Harcamalarında Kullanılan Düzeltme Kalemleri: -(-) Risk Hesabı -(+) Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Transferler (Nakit - Tahakkuk Farkı) -(+) KKS Borç Verme - Geri Ödeme

Bunların yanı sıra Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nda 100 milyon YTL'yi aşan faiz gelirleri, KKS'nin kapsamında bulunan bir bileşenin bilanço dışı harcamaları, banka yeniden sermayelendirmesi ve görev zararlarının menkul kıymete bağlanması, Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin yeniden yapılandırılması ve dış finansmanlı askeri aynı harcamaların dışındaki herhangi bir nakit dışı borçlanması da faiz dışı fazla hesaplamasında dikkate alınacaktır.

Ayrıca Tablo 27 incelendiğinde 2005 yılı ve izleyen yıllar itibariyle program tanımlı faiz dışı fazla oranının azalma eğiliminde olduğu ve program tanımlı faiz dışı fazla ile maliye tanımlı faiz dışı fazla tutarları arasındaki farkın artmaya devam ettiği görülmüştür. Aslında verilen faiz dışı fazla sayesinde kamu otoriteleri borçlanmayı daha az ve daha fazlada borç yükünü azaltma imkânına sahip olmaktadır. Bu açıdan faiz dışı denge devletin mali pozisyonu, gelir yaratma ve harcama politikalarını uygulama gücünü de göstermektedir. Faiz dışı fazla hedeflenen düzeyde gerçekleştiğinde hükümetin uluslararası finans piyasaları ve uluslararası kuruluşlar nezdinde kredibilitesi artmaktadır (Emil ve Yılmaz, 2003, s.125). Bu nedenle ülkelerin

faiz dışı fazla yaratma hedefleri uluslararası çevreler tarafından önemli kabul edilen bir gösterge olduğu belirtilebilir (Demir, 2009, s.195). Bu bağlamda ülkelerde faiz dışı fazla hedefleri maliye politikaları ile uyumlu şekilde uygulandığı takdirde makroekonomik istikrarın, borçların sürdürülebilirliğinin ve mali disiplinin sağlanmasıın üzerinde önemli katkılara sahip olduğu kabul edilmelidir.

Ayrıca ülkelerde faiz dışı fazla hedeflerine ulaşmada reel faiz oranları ve büyüme oranları arasındaki fark önemli olmaktadır. İlgili ülkede büyüme oranları reel faiz oranlarından daha yüksek olduğu takdirde daha fazla faiz dışı fazla yaratmada katkısı olduğu söylenbilir.

Sonuç itibariyle çalışmada yer alan bilgi ve verilere dair bulgular 1980-2019 döneminde uygulanan politikaların mali disiplin üzerindeki etkileri isimli Tablo 28 ve Tablo 29’de verilmektedir.

Tablo 28 : 1980-2003 Döneminde Uygulanan İktisat Politikalarının Mali Disiplin Üzerindeki Etkisi

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Uygulanan İktisat Politikaları	24 Ocak kararlarının alınması ve uygulanması, İhracata dayalı sanayileşme modelinin benimsenmesi, Dışa Açılım (Liberalleşme).	32 Sayılı kararla sermaye hareketlerinin tam serbestleşmesi.	Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, 5 Nisan 1994 kararlarının alınması, Sıkı para politikası, Sıkı maliye politikası.	Genişletici para politikası, Genişletici maliye politikası (Seçimler nedeniyle).	IMF stand-by anlaşması gereğince sıkı para politikası ve sıkı maliye politikası Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı hazırlanması (Enflasyonun ara hedefler konularak kontrol altına alınması), Örtük enflasyon hedef. (2002-2005), Dalgalı döviz kuru uygulamalarına geçiş (22.02.2001),
Uygulanan İktisat Politika Sonuçları (%)	GSYİH Büyüme Oranı:3,5 İstihdam Oranı:26,5 İhr. İth. Karşılama Oranı: 56,5 Enflasyon Oranı: 51,4 Faiz Harcamaları/Bütçe Har. : 6,6 Bütçe Harcamaları/GSYİH: 12,7 Yatırım Harcamaları/ Kon. Bütçe Harcamaları: 20,1 Yatırım harcamaları / GSYİH:2,2	GSYİH Büyüme Oranı:4,6 İstihdam Oranı: 47,8 İhr. İth. Karşılama Oranı:72,9 Enflasyon Oranı: 69,2, Faiz Har./Bütçe Har.:18,4 Bütçe Har./ GSYİH: 12,6 Yatırım Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları: 21,4 Yatırım harcamaları / GSYİH: 2,2	GSYİH Büyüme Oranı: 3,7 İstihdam Oranı: 45,7 İhr. İth. Karşılama Oranı:63,3 Enflasyon Oranı: 69,7 Faiz Har./Bütçe Har. : 22,4 Bütçe Har. / GSYİH:15,9 Yatırım Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları: 9,8 Yatırım harcamaları/ GSYİH: 1,9	GSYİH Büyüme Oranı:4,2 İstihdam Oranı: 49,9 İhr. İth. Karşılama Oranı: 56,4 Enflasyon Oranı: 73,7 Faiz Harcamaları/Bütçe Har. :35,6 Bütçe Harcamaları/GSYİH: 21,2 Yatırım Harcamaları/ Konsolide Bütçe Harcamaları: 6,4 Yatırım harcamaları/GSYİH: 1,3	GSYİH Büyüme Oranı: 4,4 İstihdam Oranı: 44,2 İhr. İth. Karşılama Oranı: 65,9 Enflasyon Oranı: 37,6 Faiz Harcamaları/Bütçe Har. : 43,5 Bütçe Harcamaları/GSYİH: 30,1 Yatırım Harcamaları/ Konsolide Bütçe Harcamaları: 5,4 Yatırım harcamaları/GSYİH: 5,9
Mali Disiplin Performans Ölçütleri Sonuçları (%)	Merkezi Yön. Açıkları/GSYİH:-1,8 Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSYİH: -3,9 İç Borç Stoku /GSYİH: 10,7 Maliye Tanımlı Faiz Dışı Fazla/GSYİH: -1,0	Merkezi Yön. Açıkları/GSYİH:-2,1 Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYİH: -3,4 İç Borç Stoku /GSYİH: 15,4 Maliye Tanımlı Faiz Dışı Fazla /GSYİH:-0,1	Merkezi Yön. Açıkları/GSYİH:-3,4 Kamu Kesimi Borçlanma Gereği /GSYİH: -6,4 İç Borç Stoku /GSYİH: 17,2 Maliye Tanımlı Faiz Dışı Fazla /GSYİH:0,2	Merkezi Yön. Açıkları/GSYİH:-5,7 Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYİH: -6,8 İç Borç Stoku / GSYİH:22,1 Maliye Tanımlı Faiz Dışı Fazla /GSYİH:1,6	Merkezi Yönetim Açıkları/GSYİH:-9,1 Kamu Kesimi Borç. Gereği / GSYİH: -8,1 İç Borç Stoku / GSYİH: 51,9 AB Tan. Gen. Yön. Borç Stogu/GSYİH: 67,3 Maliye Tanımlı Faiz Dışı Fazla /GSYİH:3,9 Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla /GSYİH:3,2
Mali Disipline İlişkin Bulgular	Hedeflenen Düzeyde () Hedefe Yakınlaşma () Hedeflenen Düzeyde Değil (X)	Hedeflenen Düzeyde () Hedefe Yakınlaşma () Hedeflenen Düzeyde Değil (X)	Hedeflenen Düzeyde () Hedefe Yakınlaşma () Hedeflenen Düzeyde Değil (X)	Hedeflenen Düzeyde () Hedefe Yakınlaşma () Hedeflenen Düzeyde Değil (X)	Hedeflenen Düzeyde () Hedefe Yakınlaşma () Hedeflenen Düzeyde Değil (X)
Mali Disipline İlişkin Yasal Düzenlemeler	IMF ile Stand-by Anlaşması (1980-1983). IMF ile Stand-by Anlaşması (1983-1984.)	IMF ile Stand-by Anlaşması (1984-1985).	27.10.1994 4046 Sayılı Özelleştirme Yasası, IMF ile Stand-by Anlaşması (1994-1995).	09.12.1999 IMF ile 17.stand-by anlaşması (1999-2002).	IMF ile 18. Stand-by Anlaşması (2002-2005), 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Hazinenin Merkez Bankasından Kısa Vadeli Avans Alma İmkânının Sonlandırılması, 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır. *Çalışmada yer alan verilerin 5 yıllık dönem olarak ortalamaları alınarak hesaplanmıştır.

Tablo 29: 2004-2019 Döneminde Uygulanan İktisat Politikalarının Mali Disiplin Üzerindeki Etkisi

	2005-2009	2010-2014	2015-2019
Uygulanan İktisat Politikaları	Faiz dışı fazla hedefi, Örtük enflasyon hedeflemesine devam edilmesi (2002-2005), Enflasyon Hedeflemesi rejimine geçilmesi (2006-2008).	Faiz dışı fazla hedefi, Sıkı Maliye politikası, Kamu harcamaları ve kamu yatırımlarının öncelikli alanlara yönlendirilmesi.	Yurtiçi tasarrufların artırılması, Üretimin verimli alanlara yönlendirilmesi, Serbest döviz kuru uygulamasına devam edilmesi, Kamu harcamalarının kontrol altında tutulması.
Uygulanan İktisat Politika Sonuçları (%)	GSYİH Büyüme Oranı: 5,6 İstihdam Oranı:41,4 İhr. İth. Karşılama Oranı: 65,7 Enflasyon Oranı: 8,6 Faiz Harcamaları/Bütçe Har. : 24,4 Bütçe Harcamaları/GSYİH: 24,4 Yatırım Harcamaları/ Konsolide Bütçe Harcamaları: 7,1 Yatırım harcamaları/GSYİH:1,7	GSYİH Büyüme Oranı: 5,4 İstihdam Oranı: 44,6 İhr. İth. Karşılama Oranı: 61,6 Enflasyon Oranı: 8,0 Faiz Harcamaları/Bütçe Har. : 13,6 Bütçe Harcamaları/GSYİH: 25,6 Yatırım Harcamaları/ Konsolide Bütçe Harcamaları: 9,9 Yatırım harcamaları/GSYİH: 2,4	GSYİH Büyüme Oranı: 2,7 İstihdam Oranı: 47,5 İhr. İth. Karşılama Oranı: 73,9 Enflasyon Oranı: 11,6 Faiz Harcamaları/Bütçe Har. :9,5 Bütçe Harcamaları/GSYİH: 23 Yatırım Harcamaları/ Konsolide Bütçe Harcamaları:9,9 Yatırım harcamaları/GSYİH: 2,2
Mali Disiplin Performans Ölçütleri Sonuçları (%)	Merkezi Yönetim Açıkları/GSYİH:-2,1 Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYİH: -0,9 İç Borç Stoku / GSYİH: 42,2 AB Tanımlı Genel Yön.Borç Stogu/GSYİH:42,7 Maliye Tanımlı Faiz Dışı Fazla /GSYİH:3,6 Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla /GSYİH:2,1	Merkezi Yönetim Açıkları/GSYİH:-1,7 Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYİH: -0,8 İç Borç Stoku / GSYİH:24,8 AB Tanımlı Genel Yön.Borç Stogu/GSYİH:33,6 Maliye Tanımlı Faiz Dışı Fazla /GSYİH:1,3 Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla /GSYİH:0,4	Merkezi Yönetim Açıkları/GSYİH:-1,5 Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYİH:-1,6 İç Borç Stoku / GSYİH:17,5 AB Tanımlı Genel Yön.Borç Stogu/GSYİH:29,2 Maliye Tanımlı Faiz Dışı Fazla /GSYİH:0,4 Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla /GSYİH:-0,3
Mali Disipline İlişkin Bulgular	Hedeflenen Düzeyde () Hedefe Yakınlaşma (X) Hedeflenen Düzeyde Değil ()	Hedeflenen Düzeyde () Hedefe Yakınlaşma (X) Hedeflenen Düzeyde Değil ()	Hedeflenen Düzeyde () Hedefe Yakınlaşma (X) Hedeflenen Düzeyde Değil ()
Mali Disipline İlişkin Yasal Düzenlemeler	IMF ile 19. Stand-by Anlaşması (2005-2008). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu. 5302 İl Özel İdaresi Kanunu. 5393 Sayılı Belediye Kanunu.	03.12.2010 Tarihinde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu.	19.08.2016 Tarihinde 6741 Sayılı Türkiye Varlık Fonu. 27.03.2018 Tarihinde Tek Hazine Kurumlar Hesabı.

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır. *Çalışmada yer alan verilerin 5 yıllık dönem olarak ortalamaları alınarak hesaplanmıştır.

Sonuç olarak çalışmada verilen mali disiplininin sağlanmasında etkisi olan göstergelerin beş yıllık zaman dilimleri için hesaplanan verileri Tablo 30 ve Tablo 31’ de verilmiştir. Tablo 30’da 1980-1984, 1985-1989, 1990-1994, 1995-1999, 2000-2004 dönemlerinde kamu finansman dengesinde kurum ve kuruluşların gelir gider dengesi incelendiğinde; ilgili kurum ve kuruluşların dönemler itibariyle genellikle açık verdiği, bu kurum ve kuruluşlardan ise merkezi yönetim açıklarının diğerlerine oranla yüksekliği dikkat çekmektedir. Bu bağlamda ilgili bu dönemlerde bu kurum ve kuruluşların açıklarının bir sonucu olarak kamu kesimi borçlanma gereği/ GSYİH oranlarının yüksek olduğu, faiz dışı fazla yaratılamadığı ve dönemler itibariyle para ve maliye politikaları aracılığıyla mali disiplin sağlanması hedefine ulaşamadığı görülmektedir.

Tablo 30: Kurum ve Kuruluşlar İtibariyle Kamu Kesimi Finansman Dengesi (%)

Dönemler	Kurum ve Kuruluşlar					
	Merkezi Yönetim Gelir-Gider Dengesi / GSYİH	Sosyal Güvenlik Kurumları Gelir-Gider Dengesi / GSYİH	Yerel Yönetim Gelir-Gider Dengesi / GSYİH	KİT’ler Gelir-Gider Dengesi / GSYİH	Fonlar Gelir-Gider Dengesi / GSYİH	Döner Sermaye İşletmeleri Gelir-Gider Dengesi / GSYİH
1980-1984	-1,8	-	-0,06	1,6	-	-
1985-1989	-2,1	-	-0,2	-1,1	0,1	-
1990-1994	-3,4	-	-0,3	-1,0	-0,6	-
1995-1999	-5,7	-1,5	-0,2	-0,4	-0,2	-
2000-2004	-9,1	-2,2	-0,1	0,0	0,3	0,1
2005-2009	-2,1	-2,6	-0,2	0,1	0,4	0,05
2010-2014	-1,7	-1,3	0,06	0,1	0,06	0,08
2015-2019	-1,5	-0,7	-0,3	-0,04	-0,04	0,01

Kaynak: Tabloda veriler 5 yıllık ortalamaları alınarak Yazar tarafından hesaplanmıştır.

Tablo 30 ve Tablo 31’ de 2005-2009, 2010-2014, 2015-2019 dönemlerinde kamu finansman dengesi verileri incelendiğinde; bu kurum ve kuruluşların gelir ve gider dengelerinde iyileşmeler olduğu ve hatta bazı dönemlerde bazı kurum ve kuruluşların açık vermediği görülmüştür. Bu nedenle ilgili bu dönemlerde kamu kesimi borçlanma gereği/ GSYİH oranlarının düştüğü, faiz dışı fazla yaratılması ve bu fazlaların sonucunda borçların sürdürülebilirliğinin sağlanması amacına yakınsandığı görülmektedir. Bu iyileşmede bu dönemlerde hazırlanarak yürürlüğe konulan kanun

ve düzenlemeler ile para ve maliye politikaları uygulamalarının payı büyüktür. Sonuç itibariyle ilgili bu dönemlerde mali disiplinin sağlanması hedefine tam olarak ulaşılmasa da yakınsandığı görülmektedir.

Tablo 31: Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanmasında Etkisi Olan Göstergeler (%)

Dönemler	Merkezi Yönetim Açıkları/GSYİH*	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYİH	Faiz Dışı Fazla	
			Maliye Tanımlı Faiz Dışı Fazla / GSYİH	IMF Tanımlı Faiz Dışı Fazla / GSYİH
1980-1984	-1,8	-3,9	-1,0	-
1985-1989	-2,1	-3,4	-0,1	-
1990-1994	-3,4	-6,4	0,2	-
1995-1999	-5,7	-6,8	1,6	-
2000-2004	-9,1	-8,1	3,9	3,2
2005-2009	-2,1	-0,9	3,6	2,1
2010-2014	-1,7	-0,8	1,3	0,4
2015-2019	-1,5	-1,6	0,4	-0,3

Kaynak: Tabloda veriler 5 yıllık ortalamaları alınarak Yazar tarafından hesaplanmıştır.

*Kamu açıklarının önemli bir kısmını Merkezi Yönetim Açıkları oluşturduğu için Tablo’da Merkezi Yönetim Açıkları verilmiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

“Mali Disiplinin Sağlanmasında Türkiye’de İktisat Politikalarının Rolü: 1980-2019 Dönem Analizi” isimli çalışmada Türkiye’de 1980-1990, 1990-2000, 2000-2019 olarak üç dönem şeklinde iktisat politikaları ayrıntılı olarak anlatılmış ve sayısal göstergeler verilerek politika uygulamalarının sonuçları gösterilmeye çalışılmıştır. Ayrıca Türkiye’de mali disiplinin sağlanmasında etkili olan faktörlerin durumu da incelenmiştir.

Türkiye’de 1980 yılı para ve maliye politikalarının tamamen değiştiği bir süreç olması nedeniyle önemli bir tarih olmuştur. Bu süreçte 24 Ocak kararları alınmış ve bu kararlar çerçevesinde ekonomiye şekil verilmiştir. Bu dönemde liberal politikaların ağırlık kazanması, devlete düzenleyici ve denetleyici roller verilmesi, ihracata dayalı sanayileşme modelinin benimsenmesi ön plana çıkan politika uygulamalarıdır. Ayrıca tamamen değişim geçiren iktisat politikaları çerçevesinde sermaye hareketlerinin serbestleşmesi amacıyla 29-30-32 sayılı kararnameler alındığı görülmektedir.

Çalışmada 1980-1990 dönemi için kamu kesimi finansman dengesi incelendiğinde; kamu finansman dengesini oluşturan tüm kurum ve kuruluşların açık verdiği ve özellikle bu kurum ve kuruluşlar arasında merkezi yönetim açıklarının yüksekliği dikkat çekmektedir. Bu kurum ve kuruluşların açıklarının etkilediği kamu kesimi borçlanma gereğinde de artışlar görülmüştür. Ayrıca kamu kesimi borçlarının sağlandıkları kaynaklara göre oranı incelendiğinde; Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren dışa açılmayı destekleyen büyüme yaklaşımının borç yükü sorununu ortaya çıkardığı görülmüştür. İç borç stoku/ GSYİH oranlarında 1989 yılı hariç artış eğiliminde olduğu dikkat çekmektedir. Bu dönemde toplam dış borç stokunun kamu sektörü, TCMB ve özel sektör arasında dağılımı incelendiğinde ise; kamu sektörü borçlarının bu 10 yıllık süreçte yükselme eğiliminde olmasının yanı sıra TCMB ve özel sektör dış borç oranlarının da yıllar itibariyle arttığı görülmüştür. Aslında ülkelerde dış borçlanma oranlarında borç yükünün büyük bir kısmının kamu sektörüne ait olması önemli bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir. Hükümetler bu borçları finanse etmek için yatırım, eğitim ve bazı alanlarda kamu harcamalarını azaltma eğilimine gitmek, vergi oranlarını yükseltmek ve ya enflasyonist politikalar

izlemek gibi çözümler bulmaya çalışmaktadır. Bu politikalar sonucunda ise ülkenin kalkınma ve büyüme politikalarının kesintiye uğradığı da gerçektir.

Çalışmada 1980-1990 döneminde mali disiplin üzerinde etkili olan konsolide bütçe harcamaları/ GSYİH oranının yükselme eğilimi gösterdiği görülmüştür. Faiz dışı bütçe harcamalarının bütçe harcamalarına oranının düşme eğilimine girdiği bunun yanı sıra bütçe harcamalarının içerisinde faiz harcamalarının yükselme eğilimine girdiği anlaşılmıştır. Faiz harcamalarındaki bu artışın sebebi olarak ise borçlanma oranlarının artışı görülmüştür. 1980-1990 arası dönemde maliye tanımı faiz dışı fazla / GSYİH oranı incelendiğinde ise; 1987 yılına kadar faiz dışı fazla/ GSYİH oranlarının hep faiz dışı açık verdiği ancak 1988 yılından itibaren faiz dışı fazla vermeye başladığı görülmüştür.

Bu bağlamda Türkiye’de 1980-1990 döneminde dünyada küreselleşme sürecinin etkisiyle meydana gelen değişimin doğrultusunda iktisat politikalarının yönlendirildiği fakat özellikle 1980’li yılların sonuna doğru ekonomik verilerin olumsuz seyrinin dikkat çektiği ve mali disiplinin sağlanamadığı görülmüştür.

Türkiye’de 1990’lı yıllara gelindiğinde uygulanan iktisat politikaları, yaşanan iç ve dış etkenli krizler, siyasi konjonktür gibi bir çok faktörün etkisi ile ödemeler bilançosu açıkları, enflasyon oranlarının artması, büyüme oranlarının düşmesi gibi bir takım sorunlar yaşandığı görülmüştür. Bu süreçte kamu harcamalarının arttığı ve bu harcamaların finansmanında merkez bankası kaynaklarına başvurulması ile mali disiplinin bozulduğu dikkat çekmiştir. Bu dönem Türkiye için yaşanan bu olumsuz seyrin düzeltilmesi gerçeği ve ekonomik tedbirlerin alınması gerekliliği ile karşı karşıya kalındığı bir dönem olmuştur. Aslında makroekonomik verilerde ortaya çıkan olumsuz seyir 5 Nisan 1994 kararlarının alınmasının gerekçesi olarak gösterilebilir. Bu dönemde IMF ile yapılan stand-by anlaşması çerçevesinde hareket edilmiş, sıkı para ve sıkı maliye politikası tedbirleri ile ekonomi politikaları şekil almış ve faiz dışı fazla kavramı gündeme gelmiştir. Aslında Türkiye’de kamu maliyesinde ekonomik performans ölçütü olarak uzun yıllar boyunca bütçe gelirleri ve giderleri arasındaki farkı ifade eden bütçe açığı (konsolide bütçe) kavramı kullanılmıştır. Fakat konsolide bütçe; fonların, döner sermayelerin, KİT’lerin, mahalli idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını içermemesinden dolayı kamu açıklarının beraber

hesaplanmasına imkân tanıyan kamu kesimi borçlanma gereği hesaplanmaya başlanmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereği genel ve katma bütçeli kurumların gelir ve gider dengesinin görülmesine imkân tanınması nedeniyle önemli bir gösterge olarak kabul edilmiştir. Fakat 1994 yılında yaşanan kriz sonucunda IMF ile ilişkilerin yeniden şekillendiği bir süreç başlamıştır. Bu süreçte faiz dışı fazla hedefi gündeme gelmiş ve faiz dışı fazlayı sağlayacak maliye politikaların uygulamaya konulması gerekliliği kabul görmüştür. IMF ile yürütülen stand-by anlaşmaları gereğince faiz dışı fazla yaratarak bütçenin kontrol altında tutulabileceği ve verilen faiz dışı fazlanın borçların sürdürülebilirliğini sağlayacağı fikrinin kabul görmesiyle faiz dışı fazla kavramı kamu maliyesinin performans göstergesi olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle çalışmada Türkiye’de kamu kesimi finansman dengesi, tüm kurumların finansman dengesinin birlikte değerlendirilmesine imkân tanıyan kamu kesimi borçlanma gereği ve faiz dışı fazla performans ölçütü olarak incelenmiş ve mali disiplin üzerindeki etkileri değerlendirilmiştir.

Çalışmada 1990-2000 dönemini kapsayan yıllarda kamu kesimi finansman dengesi incelendiğinde; merkezi yönetimin, sosyal güvenlik kuruluşlarının, yerel yönetimlerin, fonların ve kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman dengelerinin de açık verdiği görülmüştür. Ayrıca tıpkı 1980-1990 dönemi gibi bu dönemde de faiz dışı bütçe harcamalarının bütçe harcamalarına oranının düştüğü bunun yanı sıra bütçe harcamalarının içerisinde faiz harcamalarının yükselme eğiliminin devam ettiği görülmüştür. 1990’lı yıllarla hızla artan iç borç ve dış borç stoklarının 1994 krizi nedeniyle daha da yükseldiği dikkat çekmektedir. Fakat bu durum 1994 yılında alınan 5 Nisan İstikrar Programının etkisinin görüldüğü 1995 yılı için farklı olmuştur. 1995 yılında iç borç ve dış borç stoklarında yaşanan bu iyileşmenin 5 Nisan kararlarının ilk etkisi itibarıyla ekonomide olumlu bir ortam yarattığı fakat bu olumlu etkilerin izleyen yıllarda görülmediği dikkat çekmektedir. Bu süreçte 5 Nisan kararlarında mali disiplinin sağlanması için faiz dışı fazla verilmesi gerekliliği ön plana çıkarıldığı görülmüştür. Bu kararlarda bulunan bu gereklilik sonucu 1994 yılında faiz dışı fazla verildiği görülmüştür. Bu yönüyle bu kararların 1994 yılı faiz dışı denge oranına olumlu katkısı olduğu görülmektedir. Fakat izleyen yıllarda bu oranın düşme eğilimine girmesi dikkat çekmiştir. Mali disiplin hedefinden uzaklaşıldığı bu yıllarda 1999 yılında imzalanan 17. stand-by anlaşması gereğinde faiz dışı fazlanın arttırılması için

alınan tedbirler neticesinde 2000 yılında faiz dışı fazla / GSYİH oranının yükseldiği görülmüş ve imzalanan 18. ve 19. stand-by anlaşmalarında da faiz dışı fazla yaratma hedefine devam edilmesi kabul edilmiştir. Fakat bu süreçte faiz dışı fazla yaratma hedefi ön plana çıkarılsa da istenilen seviyeye ulaşamadığı görülmüştür.

Bu bağlamda Türkiye’de 1990-2000 döneminde uygulanan iktisat politikaları, yaşanan iç ve dış etkenli krizler, doğal olaylar (deprem v.b. gibi) ve bir takım ekonomiyi etkileyen aktörler neticesinde mali disiplin hedefine ulaşamadığı görülmüştür.

Türkiye’de 2000’li yıllara gelindiğinde 2000 Kasım, 2001 Şubat krizi yaşanmış ve bu krizler makroekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmiştir. Ayrıca bu süreçte dünyada kamu mali yönetim anlayışında yaşanan değişimlerin Türkiye’de de kamu mali yönetim anlayışına yansması sonucunda maliye politikalarının değiştiği görülmüştür. Bu değişim ülke genelinde mali disiplin sağlanması temelli birçok politika değişimini gerektirmiştir. Bu süreçte Türkiye’de kamu mali yönetim anlayışının yeniden şekillenmesi için anayasal ve yasal düzenlemelerin yapıldığı dikkat çekmektedir. Bu tarihten itibaren kamu mali yönetim anlayışının genel çerçevesini mali disiplin, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramları oluşturmuştur.

Türkiye’de Anayasa incelendiğinde; mali disipline yönelik uygulamalar olduğu görülmektedir. Aslında mali disiplin kavramı Anayasada geçmese de mali disiplinin sağlanması ile ilgili bazı hükümler bulunduğu görülmüştür. Bu hükümler Anayasa’nın 65. ile 73. maddelerinde ve 21.07.2017 tarihinde 6771 Sayılı Kanun gereğince 161,162,163,164. maddelerinin tek madde olarak toplandığı 161. madde de yer almaktadır. Ayrıca Anayasada bulunan bu maddelere ilaveten 2000 yılından itibaren birçok kanun ve düzenlemenin yürürlüğe girdiği görülmektedir. Bu kanun ve düzenlemelerin yürürlüğe girdikleri dönemlerdeki ekonomik koşullara göre düzenlediği ve dönemin ekonomik konjonktürüne göre hazırlandığı dikkat çekmektedir. Örneğin; 2001 yılına kadar kamu borç yükünde görülen yüksek artışlar ve sonucunda 2001 krizinin yaşanmasını takiben 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un yürürlüğe girdiği görülmektedir. Bu Kanun’un içeriği incelendiğinde; borç yükünü azaltmaya yönelik borçlanma kurallarının ağırlıklı olduğu dikkat çekmektedir. Ayrıca Hazine Kamu

Kurum ve Kuruluşlarının Merkez Bankası kaynaklarına aşırı başvurusu sonucunda krizlerin yaşanması sonucunda önce Hazinesin Merkez Bankası kaynaklarına başvurularında kısıtlamalar getirildiği ve daha sonra 4651 Sayılı Merkez Bankasının Hazine ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarına borçlanması ile ilgili kanun çıkarılarak bu yetkiye son verildiği dikkat çekmektedir. Dünyadaki kamu mali yönetim anlayışının Türkiye’deki görünümünü ise 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır. Bu kanunlara ilaveten mali disiplinin sağlanması için yerel yönetimlerde yasal sınırlama ve düzenlemeler, sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumunda yasal sınırlama ve düzenlemeler ve IMF programları kapsamında gerçekleştirilen stand-by anlaşmaları örnek verilebilir. Bu kanunların dünyada değışen kamu mali yönetim anlayışına eşanlı olarak Türkiye’de iktisat politikalarının yeniden şekillenmesinde önemli payı olduğu kabul edilmelidir. Ayrıca bu kanunların makroekonomik göstergelerin olumsuz seyrini önlemek ve mali disiplinin sağlanması için alındığı da bir gerçektir.

Bu yasal düzenlemeler incelendiğinde; mali disiplin sağlanmasına yönelik içeriğe sahip olduğu görölmektedir. Örneğin; Türkiye’de Mali disiplini sağlamak amacıyla borçlanma politikasını belirleyen 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un önemli bir kanun olduğu anlaşılmaktadır. Bu kanuna ilaveten yerel yönetimlerle 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun’u ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun ilgili olduğu kanun maddelerinde olan borçlanma kuralları düzenlenerek mali disiplinlerinin sağlanması amaçlanmıştır. Aslında bu dönemde yaşanan önemli gelişmelerden bir tanesi de 2003 yürürlüğe konulan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun’u olmuştur. Söz konusu Kanun, dünya ülkeleri kamu mali yönetim sistemine uyumun sağlanması amacıyla önemli ilke ve düzenlemeler içermektedir. Kanun, 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanun’u gereğince hazırlanan genel ve katma bütçelerin konsolide bütçe adı altında hazırlanmasına son vererek, merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri şeklinde hazırlanmasına imkân tanımıştır. Bu düzenleme ile kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması amaçlanmıştır. Ayrıca bu kanunla mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri esas alınarak mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırıldığı dikkat çekmektedir. Bu düzenlemeler Kanun’un 7, 8, 15, 41, 50, 53 maddelerinde bulunmaktadır. Hesap verme sorumluluğunun

bulunduğu 8. ve 41. madde gereğince kaynakların etkin ve verimli kullanılmasında görevli ve yetki sahibi tanımlı kişilerin sorumlu tutulduğu görölmektedir. Mali saydamlığın sağlanması amacıyla da yetkili kişilerin ve kamuoyunun bilgilendirilmesi gereğı esas alınmıştır. Bu ilke belirli dönemler halinde raporlar hazırlanması ve bu raporların kamuoyuna sunularak kamuoyunun bilgilendirilmesi şeklinde uygulanmıştır. Ayrıca ilgili maddelerde yer alan düzenlemelerin mali kuralın tanımında olduğu gibi bütçe büyüklükleri üzerinde belirli sınırlamalar ve düzenlemeler getirdiğı görölmektedir. Böylece harcamalara, ödenek aktarımlarına, yedek ödeneklere, örtülü ödeneklere, ertesi yıla geçen yüklenmelere ve bütçe dışı avanslara kısıtlar getirildiğı görölmektedir. Harcamalara getirilen kısıtlarda harcamaların ödenekleri aşmaması ve ilgili yılda amaçları doğrultusunda kullanılması esas alınmıştır. Ayrıca genel ve özel bütçe kapsamında bulunan idarelerin Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan'a göre bütçelerini hazırlama zorunluluğu ve bu İdarelerin Orta Vadeli Mali Plan'a göre gider tekliflerini yapma gereklilikleri harcamalara getirilen kısıtlara örnek olarak gösterilebilir. Sonuç itibariyle; 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu önemli bir mali kural niteliğı taşımakla beraber Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'unu kamu mali yönetimi anlayışında önemli ilke ve düzenlemeleri içinde barındırması nedeniyle önemli bir kanun olarak kabul etmek gerekmektedir. Bu kanundan önce IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları çerçevesinde mali disiplin sağlanması hedeflenirken bu kanundan itibaren bu Kanun'un barındırdığı ilke ve düzenlemeler çerçevesinde mali disiplin hedefine ulaşılması hedeflenmiştir.

Çalışmada 2000 yılı ve izleyen yıllarda mali disiplin üzerinde etkili olan transfer harcamalarının bütçe harcamaları içindeki payı incelendiğinde; 1980-1990, 1990-2000 dönemlerine nazaran daha düşük olsa da yüksek oranları dikkat çekmektedir. Türkiye'de transfer harcamalarının bütçe içindeki payının yüksek olduğu görülse de aslında bu yüksek oranların sebebi ülkemizde faiz harcamalarının transfer harcamalarının içerisinde sayılması ve iç- dış borç faizlerin yüksek olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Aslında 1980-2000 dönemine nazaran 2001 sonrası dönemde faiz dışı ve faiz harcamalarının bütçe harcamalarına oranında tersi durumun söz konusu olduğu bir dönemin başlamış olduğu görölmüştür. Bu tarihten itibaren, faiz

harcamalarının bütçe harcamaları içindeki payı azalma eğilimine girmiş, faiz dışı bütçe harcamaları yükselmeye başlamıştır.

Ayrıca Türkiye’de 2010 yılında Mali Kural Kanun Taslağı hazırlanmasına rağmen halen bu yasanın ve ya benzeri bir yasanın yürürlüğe girmediği görülmektedir. Türkiye’de yürürlüğe konulan bir mali kuralın ülke ekonomisi üzerinde olumlu katkılar sağlayacağı düşünülmektedir. Fakat Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde konulan mali kuralların ülke ekonomisinin büyüme kalkınma aşamasında olumlu katkılar yaratacak mali kurallar olması önem taşımaktadır. Ayrıca bu mali kuralların mali disiplin hedefinden uzaklaşmadan yürütülmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu nedenle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere mali kural uygulaması gerekli olmakla beraber ülke ekonomisinin amaçlarına uygun olarak tasarlanması gerekliliği kabul edilmelidir.

2000-2019 döneminde kamu kesimi finansman dengesi incelendiğinde; merkezi yönetim gelir gider dengesi/GSYİH oranının ulusal ve küresel krizlerin yaşandığı yıllarda yükseldiği yıllar hariç düşme eğilimine girdiği dikkat çekmiştir. Sosyal güvenlik sistemi gelir-gider farkı / GSYİH oranı incelendiğinde ise, 2011 yılına kadar yükseldiği, fakat 2011 yılında bu yüksek oranların düşme eğilimine girmeye başladığı görülmüştür. Aslında sosyal güvenlik açıkları incelenirken aktif ve pasif sigortalı nüfusun dağılım oranı da önemlidir. Türkiye’de yıllar itibariyle sigortalı nüfus oranının arttığı, fakat aktif / pasif sigortalı nüfus oranı incelendiğinde, istenilen gelişimin sağlanamadığı görülmüştür. Aslında aktif sigortalı/ pasif sigortalı oranı finansal dengenin sağlamasında önemli bir etken olmaktadır. Bu bağlamda sigorta kapsamına alınan bireylerin yıllar itibariyle artması aktif-pasif sigortalı dengenin sağlanmadığı takdir de hiçbir anlam ifade etmediği anlaşılmaktadır. Bu dönemde de yerel yönetimlerin gelir gider farkı ve GSYİH içindeki payındaki yüksekliğin devam ettiği görülmüştür. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin dönem sonu gelir gider dengeleri ve GSYİH içindeki payında 2001 yılından itibaren uygulanan politikalarda değişime gidilmesi, özelleştirme politikalarına öncelik verilmesi, KİT’lerin gelir gider dengesi ve borçlanma gereği üzerinde olumlu etkilerde bulunarak pozitif değerler almasına neden olmuştur. Fon kaynak ve harcamalarının GSYİH içindeki payı yükselmiştir. Ayrıca 2000- 2001 krizi sonrası mali disiplini sağlamaya yönelik olarak alınan karar ve uygulamaların kamu iç borç stoku/ GSYİH ve dış borç stoku incelendiğinde; kamu

borç stoklarında azalma görülmüştür. Fakat dış borç kamu borç stoklarında görülen azalmanın yanı sıra özel sektör borçlarının artması dikkat çekmiştir. 2000-2019 dönemi faiz dışı denge verileri incelendiğinde ise; 2000 yılından itibaren program tanımlı faiz dışı fazla ile maliye tanımlı faiz dışı fazla tutarları arasındaki fark olduğu, 2005 yılından itibaren program tanımlı faiz dışı fazla/ GSYİH ve maliye tanımlı faiz dışı fazla / GSYİH oranlarının arasındaki farkın daha da yükselmeye başladığı görülmüştür.

Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren mali disiplin hedefine tam olarak ulaşılmasa da mali disiplin hedefine yakınsandığı görülmektedir. Bu süreçte mali disiplin odaklı maliye ve para politikalarının yanı sıra bu performans göstergelerinin seyrinin de mali disiplin hedefine yakınsanmasında etkili olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Fakat ekonominin aktörleri üzerinde birçok aktörün etkisi olduğu ve ekonomilerin çok yönlü olduğu unutulmaması gereken bir husustur. Ayrıca bu performans göstergelerinin seyrinin yanı sıra Türkiye’de özellikle 2000 yılından sonra yürürlüğe giren kanunların ilkeleri incelendiğinde mali disiplin sağlanması hedefiyle ne kadar uyumlu olduğu dikkat çekmektedir. Bu bağlamda Türkiye Ekonomisi için 2000 yılı ve sonrası önemli görülmelidir. Bu tarihten itibaren ekonomi politikalarının önemli kanun ve düzenlemeler çerçevesinde yeniden şekillendiği görülmüş ve mali disiplinin sağlanarak Türkiye Ekonomisinin daha güçlenmesi amaçlanmıştır. Bu süreçte çalışmada 2000 yılından itibaren uygulanan iktisat politikalarının ve yürürlüğe konulan kanunların kamu mali yönetim anlayışının dünya ülkelerine uyum sağlaması yönünden gerekli olduğu ve neticesinde ekonomik açıdan ilerlemenin kaydedilerek mali disiplin hedefine yakınsandığı görülse de hazırlanan kanun ve düzenlemelerin ve uygulanan iktisat politikalarının etkisinin uzun vadede görülebileceği kabul edilmelidir. Ayrıca ekonomi içerisinde birçok aktörün olduğu ve bu aktörlerin etkileşim içerisinde olduğu kabul edilirse makroekonomik hedeflere ulaşmanın yanı sıra bu hedeflerin sürdürülebilir olmasının çok büyük önem taşıdığı unutulmamalıdır. Bunlara ilaveten ülkenin makroekonomik hedeflerine ve mali disiplin hedefine ulaşması için istikrarlı bir sanayileşme politikasının benimsenmesi, uluslararası piyasalarda rekabet edebilecek mal ve hizmet üretimini gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu hedeflere göre para ve maliye politikalarının tasarlanması ve sürekliliğinin sağlanması da ön koşul olarak kabul edilmelidir.

KAYNAKÇA

Abiyev, V. (2014). Küresel ekonomik krizin piyasa ekonomilerine etkileri. E. Sever ve M. Demir (Ed). *Küresel finansal krizden borç krizine: nedenler, etkiler ve beklentiler* (s.139-155). Bursa: Ekin Yayın ve Dağıtım Evi.

Akalın, G. (2004). Vergi bilinci mükellef hakları ve etik, Türkiye'de vergi kayıp ve kaçakları ve önlenmesi yolları, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, (s.3). Atlantis Limak International Hotels & Resorts, Antalya: Uludağ Üniversitesi.

Akalın, G. ve Erkişi, K. (2007). Türkiye’de seçim ekonomisi uygulamalarının geleneksel oportünist seçim çevrimleri açısından değerlendirilmesi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:3, Sayı: 5, 89–116.

Akdoğan, A. (2014). *Kamu maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Aktan, C. C. (2011). Kurumsal maliye politikası ve mali kurallar (ekonomi politikası yönetiminde anayasal ve yasal mali kurallar). *Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası*. <http://www.ceis.org.tr/dergi/2011ocak/makaleI.pdf>.

Aktan, C. C. ve İstiklal Yaşar V. (2002). *Yoksulluk: terminoloji, temel kavramlar ve ölçüm yöntemleri, yoksullukla mücadele stratejileri*. Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-vuralyoksulluk.pdf>.

Aktan, C.C. (2010), Anayasal İktisat Felsefesi, Ekonomi Politikasının Anayasası ve Mali Kurallar, C. C. Aktan, Kesik, A. ve F. Kaya, (ed.), Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, (ss.309- 319). TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara.

Alkan, H. I. ve Ümit Ö. A. (2015). Türkiye’de kamu açıkları: 1980-2012 dönem analizi. *TSA*, Yıl: 19, Sayı: 1, 247-274.

Ardagna S., Caselli F. Ve Lane T. (2007). Fiscal discipline and the cost of public debt service: some estimates for OECD countries, *The B.E. Journal of Macroeconomics*, Volume 7: Issue 1.

Ataç, B. (1999). *Maliye politikası*. Eskişehir: Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı.

Ataman, B. C. (2014). Neo keynesci bölüşüm teorisi: ücret-fiyat sarmalı ve gelirler politikası. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.51, S.01, 53-69.

Bakkal, U. ve Susam N. (2011). Küreselleşme sürecinin kamu maliyesi alanına etkileri. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt:61,Sayı:2, 23-50.

Bank Of Ghana Policy Briefing Paper, (2008). Fiscal rules and fiscal discipline – what can ghana learn from country experiences?. January
<https://www.bog.gov.gh/privatecontent/Research/PolicyBrief/pbrief-fiscal%20rules.pdf>.

Bayraktar, Y. (2010). Kasım 2000-şubat 2001 krizi sonrasında alınan önlemlerin borç kompozisyonuna yansımaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:15, Sayı: 1, 463-480.

Bayraktar, Y. *İktisadi Düşünce Tarihi*, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, http://auzefkitap.istanbul.edu.tr/kitap/iktisat_ao/iktisadidustarihi.pdf.

Bernanke, B. S. ve Mishkin, F. S. (1997). Inflation targeting: a new framework for monetary policy?. *Journal of Economic Perspectives*, Volume:11, Number: 2, 97-116.

Biçer, M. (2017). *Türkiye’de kurala bağlı maliye politikası ve bütçe hakkı temelinde parlamentonun etkinliği* (Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye (Kamu Ekonomisi) Ana Bilim Dalı: Ankara.

Bilgili, Y. (2014). *Karşılaştırmalı iktisat okulları*. İstanbul: İkinci Bahar Kitapevi.

Bilici, N., ve Bilici, A. (2014). *Kamu maliyesi*. Ankara: Savaş Yayınevi.

BKMYBS, (2017). Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Politika Belgesi ve Eylem Planı, <http://www.gsb.gov.tr/public/edit/files/strateji/ButunlesikKamuMaliYoneti mBilisimSistemi.pdf>

Boratav, K. (2004). *Türkiye iktisat tarihi 1908-2002*. Ankara: İmge Yayınevi.

Buchanan, J. M. (1999). *Public principles of public debt a defense and restatement*. United States of America: Liberty Fund.

Buhur, S. (2014). *Türkiye’de 1980 sonrası göstergelerin mali kural bağlamında incelenmesi ve analizi*. (Doktora tezi) Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.

Bulutoğlu, K. (2008). *Kamu ekonomisine giriş*. Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.

BUMKO. (25 Aralık 2018).

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/612,abstanitim2007pdf.pdf?0>. adresinden edinilmiştir.

Can, B. (2020). Türkiye’deki tek hazine hesabı uygulamalarının tarihsel gelişimi. *Maliye ve Finans Yazıları*, Sayı:113, 11-46.

Civriz, M. (2010). Mali kurallar maliye politikası yönetiminde yeni bir eğilim: vergi, harcama, borçlanma vs. üzerine kurallar ve sınırlamalar. C.C. Aktan, A. Kesik ve F. Kaya (Ed). *Türkiye’de mali disiplini sağlamaya yönelik mali hükümler ve mali kural benzeri uygulamalar* (ss.347-379). Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.

Coşkun, G. (2000). *Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Dağ, M. ve Tüğen K. (2018). Türkiye'de bütçe açıklarının nedenleri ve finansman yöntemleri: dönemsel bir değerlendirme. *MCBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:16, Sayı:2, 218-240.

Dayar H. ve Esenkar Y. (2008). Analitik bütçe sınıflandırma sistemi ile tahakkuk esaslı devlet muhasebesinin uygulanması ve etkinliği: Maliye Bakanlığı örneği, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 2, 263-294.

Debrun, X., Natan E. ve Steven S. (2008). A New fiscal rule: should Israel “go swiss?”. *IMF Working Paper*, WP/08/87.

Dede, M.E. (2010). *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi* (Mesleki Yeterlilik Tezi). T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı: Ankara.

Demir, M. (2009). *Türkiye’de kamu borçlarının gelişimi ve sürdürülebilirliği*, Konya: Çizgi Kitabevi.

Demir, M., ve İnan, M. (2011). Türkiye’de mali kural. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13/2, 25-66.

Demircan Siverekli, E. (2006). Yeni ekonomik düzende bütçe sistemlerinde değişim süreci ve Türk kamu maliyesinin uyumu. *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:13,Sayı:2, s.50

Demircan, E. ve Ener, M. (2009). *Yeni ekonomik düzende değişim istikrar ve bütçe politikaları*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.

Dileyici, D. ve Özkıvrak, Ö. (2010). Bütçe anlayışındaki değişim süreci: denk bütçe ilkesinin erozyonu ve açık bütçe politikası, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt:2, No:1.

Dinler, Z. (2006). *İktisada giriş*. Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları.

Dornbush, R., and Standley F. (1998). *Makro ekonomi*. Çev. Salih Ak, Mahir Füsünoğlu, Erhan Yıldırım, Refia Yıldırım, İstanbul: Akademi Yayın Hizmetleri.

Dökmen, G. ve Vural, T. (2011). Maliye politikalarının keynesyen olmayan etkileri: Türkiye örneği. *Maliye Dergisi*, Sayı: 161, 119-132.

Dumitru, I. ve Stanca, R. (2010). Fiscal discipline and economic growth- the case of Romania. *Akademy of Economic Studies Bucharest*, Paper No: 27300, 1-15, <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/27300/>.

Eğeli, H. (2009). *Parafiskalite ve parafiscal gelirler*. İzmir: Altın Nokta Basın Yayın Dağıtım.

Eğeli, H., ve Özen A. (2013). *Teoride ve uygulamada bütçe politikası*. Ankara: Altın Nokta Yayınevi.

Eğilmez, M. (2018). <https://www.mahfiegilmez.com/2018/08/tek-hazine-hesab-degist.html> adresinden edinilmiştir.

Eğilmez, M., ve Kumcu, E. (2004). *Ekonomi politikası teori ve Türkiye uygulaması*. İstanbul: Remzi Kitapevi.

Eğilmez, M., ve Kumcu, E. (2005). *Ekonomi politikası*, İstanbul: Om Yayıncılık.

Elçin, A. B. (2012). *Kamu harcamalarının yansımaya analizi*, Ankara.

Elina, D. S. (05 Şubat 2019). Fiscal discipline, transparency and fiscal governance: a structural equation model approach. <http://laep.univ-paris1.fr/SEPIO/SEPIO120515DeSimone.pdf> adresinden edinilmiştir.

Emil F. ve Yılmaz, H. H (2003). Kamu borçlanması, istikrar programları ve uygulanan maliye politikalarının kalitesi: genel sorunlar ve Türkiye üzerine gözlemler, *ERC VWorking Papers in Economics ODTÜ*, 03/07.

Emil F., Yılmaz, H. H., ve Rijckeghem C.V. (2005). *Kamu borcu nasıl oluştu, bu noktaya nasıl gelindi*. İstanbul: Tavaslı Matbaacılık.

Emil, M.F., ve Yılmaz, H.H. (2004). Mali saydamlık izleme raporu, İstanbul: I. TESEV Yayınları.

Ener, M. ve Demircan E. (2006). Küreselleşme sürecinde yeni devlet anlayışı ve Türkiye. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4:2.

Ener, M. ve Siverekli,E. (2007). Müdahaleci devlet anlayışının erozyonu: iktisat ve maliye politikalarında değişim - Türkiye örneği. *Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt:2007 Sayı:2, 205-234.

Erdoğan, S. (2004). İktisat politikası uygulamaları üzerindeki etkileri açısından yeni ekonomi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2004/2 : 38-48.

Ergen, Z. (2011). Performans esaslı bütçe sisteminden program bazlı performans bütçe sistemine geçiş: yeni bütçe sistemi ile hedeflenenler. *Ömer Halis Demir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Yıl: 2021 Cilt-Sayı: 14(1), 280-302.

Eroğlu, N. (2011). *Türkiye’de parasal kesim ve Merkez Bankası işlemleri analizi*. İstanbul: Der Yayınları.

Ershovaa, I. ve Ershovb,A. (2015). Development of a strategy of import substitution. *Procedia Economics and Finance*, 39, 620 – 624.

Fischer, S. and Chairman, V. The independent bank of England--20 years on remarks. <https://www.bis.org/review/r171012d.pdf>. adresinden edinilmiştir.

Fischer, S. (1998). *Modern central banking*. London: Bank of England.

Fölscher, A. (05 Şubat 2019). *Local fiscal discipline: fiscal prudence, transparency and accountability*, <https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/LocalFinanceDisciplineTransparency.pdf> adresinden edinilmiştir.

Friedman, M. (1991). *The Counter revolution in monetary theory, monetarist economics*. Basil Blackwell Inc, ss. 1-20.

Gabera S., Gaberb V., ve Gruevskic İ. (2015). The Role of fiscal rules in ensuring fiscal discipline. *International Journal Of Sciences: Basic And Applied Research (IJSBAR)*, ISSN 2307-4531, 17-32.

Gale, W.G. ve Orszag P.R. (2002). The Economic effects of long-term fiscal discipline, *Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper*. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20021217.pdf> adresinden edinilmiştir.

Gölçek, A. G. (2016). Yerel yönetimlerde borçlanma. *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:814.

Gözen, M.Ç. ve Bucak İ. Bütçe dışı fonlar üzerine bir değerlendirme: Türkiye ekonomisi örneği. *Dünden Bugüne Ekonomi Yazıları*, s.193. <http://library.ecoei.org/wp-content/uploads/articles/B%C3%BCt%C3%A7e-D%C4%B1%C5%9F%C4%B1-Fonlar-%C3%9Czerine-Bir-De%C4%9Ferlendirme-T%C3%BCrkiye-Ekonomisi-%C3%96rne%C4%9Fi.pdf>. adresinden edinilmiştir.

Gül, E., Ekinci, A., ve Konya S. (2009). *Türkiye’de istihdam politikaları: yapısal bir analiz*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Günel, M. (2001). *Merkez Bankasının değişen rolü ve para politikası uygulamaları*. İstanbul: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası.

Günay, A. (2007). Mali disiplinin sağlanmasında anayasal denk bütçe yaklaşımı ve Türkiye’de uygulanabilirliği. *Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı*, Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık.

Günay, A. (2006). *Mali disiplinin sağlanmasında anayasal denk bütçe yaklaşımı ve Türkiye’de uygulanabilirliği*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Doktora Tezi.

Gündüz, A.Y. (1999). Türkiye ekonomisindeki yapısal değişiklikler ve 1980 sonrası uygulanan istikrar politikaları. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, Sayı:15, 277-288.

Güngör, K. (2011). *Küresel kriz mali kural ve Türkiye*. Ankara: Nobel Yayıncılık.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Erişim: 23.10.2020. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/doner-sermaye-hakkinda#>.

Hazine ve Maliye Bakanlığı. (23.10.2020). <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/06/BKMYBS-Politika-Belgesi-Eylem-Plan%C4%B1.pdf> adresinden edinilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı. (23.10.2020). <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mevcut-sorunlar> adresinden edinilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı. (23.10.2020). <https://muhasebat.hmb.gov.tr/temel-prensipier> adresinden edinilmiştir.

Hemming, R. (2003). Policies to promote fiscal discipline. Fiscal Affairs Department. *IMF*, 1-19. <https://www.nottingham.ac.uk/gep/documents/conferences/2003/tulane-conf-2003/hemming-2003.pdf>. (23 Ekim 2018).

Hepaksız, E. (2007). Kamu tercihi ve anayasal iktisat teorisi perspektifinden anayasal mali reform. *Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Sayı:514, Cilt:44, 89-109.

Hiç, S. (1988). Türkiye ekonomisi. İstanbul: Menteş Kitabevi.

Hou, Y. (2003). Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by Sub National Governments. *Public Administration Challenges of Inequality and Exclusion*, <https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/LocalFinanceDisciplineTransparency.pdf>. (23 Ekim 2018).

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü. (10.11.2021). <https://www.darphane.gov.tr/upload/files/mevzuat/kambiyo/TL91.32.5merkezbankasigenelge.pdf>. adresinden edinilmiştir.

Pitzer, J ve Dupuis, J.P. (2006). The General government and public sector, [Shttps://www.imf.org/external/np/sta/tfhpsa/2006/03/pdf/govern.pdf](https://www.imf.org/external/np/sta/tfhpsa/2006/03/pdf/govern.pdf) adresinden edinilmiştir.

TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu (10.11.2021). <https://www.resmiistatistik.gov.tr/detail/subject/ulusal-hesaplar/> adresinden edinilmiştir.

<https://www.yasalar.org/?s=162.+madde>. Erişim: 05.09.2020.

<https://www.yasalar.org/?s=163.+madde>. Erişim: 05.09.2020.

<https://www.yasalar.org/anayasa/madde-164/>. Erişim: 05.09.2020.

Intrılıgator, M. D. (2004). Globalization of the world economy: potential benefits and costs and a net assessment. *Journal of Policy Modeling*, Vol: 26, Issue. 4, 485-498.

2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, (10.11.2021).
https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/10/2021-2023_ButceHaz%C4%B1rlamaRehberi.pdf. adresinden edinilmiştir.

Kadochnikov, S.M. ve Chetverikov S.A. (2003). Import substitution in the Russian Federation in 1998-2002. No:62, 24-29.

Kara, H, ve Orak, M. (2008). Enflasyon hedeflemesi. *Ekonomik Tartışmalar Konferansı*, 1-69.

Karaarslan, E. (2005). Kamu kesimi eğitim harcamalarının analizi. *Maliye Dergisi*, Sayı:149, 36-75.

Karayazı, M. (2017). Mali kurallar: Türkiye’deki uygulamalar üzerine bir değerlendirme. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:10, Sayı: 50, 758-769.

Kartalcı, K. (2012). Döner sermaye işletmelerinin yeniden yapılandırılması. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, Cilt:3 Sayı:1, 106-129.

Katılım öncesi ekonomik program 2012, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Kat%C4%B1l%C4%B1m_%C3%96ncesi_Ekonomik_Program2012-2014.pdf. adresinden edinilmiştir.

Keleş, R. (2016). *Kentleşme politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.

Kennedy, S. and ve Robbins, J. (2001). The Role of fiscal rules in determining fiscal performance, *Department of Finance Working Paper*, 16, Canada.

Kepenek, Y., ve Yentürk, N. (2010). *Türkiye ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.

Kesik A. ve Bayar N. (2010). Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin. (ed. Aktan C.C. , Kesik A. ve Kaya F.), *Mali kurallar, maliye politikası yönetiminde yeni bir eğilim: vergi, harcama, borçlanma vs. üzerine kurallar ve sınırlamalar*(46-62). Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.

Keynes, J. M. (1936). The general theory of employment, interest and money. <http://cepa.newschool.edu/het/essays/keynes/gtcont.htm>, (10.01.2002). adresinden edinilmiştir.

Kirmanoglu, H. (2014). *Kamu ekonomisinin analizi*. İstanbul: Beta Yayım Dağıtım A.Ş.

Kocaoğlu, E. (2003). *Acemi milletvekilinin Ankara anıları*. İstanbul: İyi Adam Yayınları.

Koç, A. (2009). *Kamu açıklarının ekonomik, politik ve sosyal belirleyicileri: gelişmekte olan ülkeler üzerine bir uygulama*. (Doktora Tezi), Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı: Adana.

Kopits, G., ve Symansky S.A. (1998). *Fiscal policy rules*. Washington DC: International Monetary Fund.

Kopits, G. (2001). *Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament*. Washington DC: International Monetary Fund.

Kotia,A. ve Liedö,D. (2016). Do subnational fiscal rules foster fiscal discipline? new empirical evidence from Europe, *IMF Working Paper*, No.16/18,1-35. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Do-Subnational-Fiscal-Rules-Foster-Fiscal-Discipline-New-Empirical-Evidence-from-Europe-43857>

Krol, R. (1997). A survey of the impact of budget rules on state taxation, spending, and debt. *Cato Journal*, Vol.16, no.3, Winter, 295-307.

Kumar, S. M., ve Ter Minnassian, T. (2007). *Promoting fiscal discipline*. Washington: International Monetary Fund.

Küçükaycan, D. (2020). Mali saydamlık ve hesap verebilirlik aracı olarak: Türk sayıştayı'nın performans denetimi. *Denetışim Dergisi*, Yıl:10, Sayı:20, 35-54.

Lerner, Abba P.(1943). Functional finance and the federal debt. *Social Research*, vol.10, s.38-51.

Maksim F. A., Terinte, P. A. ve Oprea, F. (2016). Insights on the evolution of fiscal discipline in the European Union. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, S.10, 142-154.

Mali İzleme 1, (2005).

(https://www.tepav.org.tr/upload/files/1269864971r4590.Mali_Izleme_1.pdf).

adresinden edinilmiştir.

Mankiw, N. G. (2009). *Macroeconomics*. U.S.A: Worth Publishers.

Meulendyke, A. M. (1998). *U.S. Monetary policy and financial markets*. New York: Federal Reserve Bank of New York.

Mishkin, F. S. (2011). *The economics of money, banking and financial markets*. Canada: Pearson Education.

Musgrave, R. A, and Musgrave, P. B. (1959). *The Theory of public finance*. New York: McGraw-Hill.

Mutluer, K., Öner, E., ve Kesik, A. (2005). *Kamu bütçesi*. İstanbul: Bilgi İletişim Grubu Yayıncılık.

Neck, R., ve Sturm J-E. (2008). *Sustainability of public debt*. Massachusetts. London England: The MIT Press Cambridge.

Nemli, A. (1989). Gelişmekte olan ülkelerde de finansman sorunları. IV. Maliye Eğitimi Sempozyumu, Çeşme- İzmir: Aslar Matbaacılık.

Oğuz, A. (2019). Türkiye'nin borç stoku ve Euro. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(8), 296-309.

Orta Vadeli Program, (2010-2012). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2010-2012.pdf. adresinden edinilmiştir.

Otsubo, S. (1996). Globalization, a new role developing countries in an integrating World. *Policy Research Working Paper*, The World Bank International Economics Department, International Economic Analysis and Prospects Division, 1-55.

Olevs, T. ve Vilerts, C. (2019). The impact of government borrowing costs on fiscal discipline, *Kyklos*, Volume:72, Issue:3, 446-471.

Öçal, T., Çolak, Ö. F., Toğay, S., ve Eser, K. (1997). *Para banka teori ve politika*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Önder İ. ve Kirmanoğlu, H. (1994). *Kamu açıklarının tanımlanması, ölçülmesi ve etkileri, kamu kesimi finansman açıkları*. (ss.33-59). Antalya: X. Türkiye Maliye Sempozyumu.

Önder, İ. (1994). Özelleştirmeye genel yaklaşım. E. Arıoğlu (Ed). *Dünyada Ve Türkiye'de Özelleştirme*. (ss.9-46). Ankara: Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını.

Önder, İ. ve Kirmanoğlu, H. (1996). Kamu açıklarının tanımlanması ölçümü ve etkileri. *Kamu Kesimi Finansman Açıkları Maliye Sempozyumu*, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, s.33-60.

Öner, C. (2009). Bütçe dışı hükümler. *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl:67, Sayı: 4.

Öner, E. (2015). *Türk vergi sistemi*. Ankara: Seçkin.

Özatay, F. ve Sak, G. (2002). Banking sector fragility and Turkey's 2000-01 financial crisis. *Brookings Trade Forum*, 121-172.

Özbaran, M.H. (2004). Türkiye'de kamu harcamalarının son beş yılının harcama türlerine göre incelenmesi. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 53, 115-137.

Özbilen, Ş. (1999). *Maliye politikası*. Ankara: Atila Kitapevi.

Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye'nin 200 yıllık iktisat tarihi*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Parasız, İ. (1998b). *Para politikası Türkiye uygulaması*. Bursa: Ezgi Kitapevi.

Parasız, İ. (2006a). *İktisada giriş*. Bursa: Ezgi Kitapevi.

Parasız, İ. (2012c). *Para teorisi ve politikası*. Bursa: Ezgi Kitapevi.

Parasız, İ., ve Eroğlu, İ. (2017). *Tarihsel süreçte Türkiye ekonomisi*. Bursa: Ekin Yayın ve Dağıtım Evi.

Parlak, M. (2005). Bütçede gider tahminlerinin aşılması ve ekonomik etkileri. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:59, 73-87.

Pasinetti, L. L. (1997). The myth (or folly) of the 3% deficit/gdp Maastricht Parameter. <http://www.siecon.org/online/wp-content/uploads/2011/11/The-Myth-or-Folly-of-the-Maastricht-Parameter.pdf>. (23 Ekim 2018).

Paya, M. (2013). *Küresel ortamda iktisat politikaları*. İstanbul: Türkmen Kitapevi.

Pehlivan, O. (2008). *Kamu maliyesi*. Trabzon: Derya Kitapevi.

Petrei, H. (1998). *Budget and control*. Meryland: The Johns Hopkings University Press, 26-30.

Pınar, A. (2014). *Maliye politikası teori ve uygulama*. Ankara: Turhan Kitapevi.

Pitzer J. ve Dupuis J. P. (2006). *The general government and the public sectors*. International Monetary Fund.

Program Bütçe Rehberi, (2020). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/programrehber_Ocak2020.pdf. adresinden edinilmiştir.

Reinhart, C.M. ve Rogoff K.S. (2009). The aftermath of financial crises. *Nber Working Paper*, No:14656.

Resmi Gazete, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/06/20180626-5.htm> adresinden edinilmiştir.

Rodrik, D. (2001). The global governance of trade - as if development really mattered, www.undp.org. adresinden edinilmiştir.

Roubini, N. ve Sachs J. (1989). Fiscal policy. *Economic Policy, Printed in Great Britain*, Vol:4, No:8, 100-132.

<http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Roubini%20and%20Sachs%201989.pdf>, (23 Ekim 2018). adresinden edinilmiştir.

Sakal, M.(2003). *Türkiye’de mali disiplin sorunu: kamu açıkları ve borçlanmanın sürdürülebilirliği*. Ankara: Gazi Kitapevi.

Sakınç, S. (2012). *Yerel yönetimler maliyesi*. Ankara: Orion Kitapevi.

Saygılı, M.K. (2002). *Türkiye’de kamu fonu uygulaması, yıllık planlar ve konjonktür değerlendirme*. (Uzmanlık Tezi). Yayın No DPT: 2631. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/MehmetKaGanSAYGILI.pdf>

Saygılıoğlu, N. ve Erduran, A. Ç. (2011). *Mali kural ve etkinlik sorunu: Türkiye örneği*, 7. Ekonomik Yaklaşım Kongresi: “Türkiye Ekonomisi’nin Dinamikleri: Politika Arayışları”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. 100.Yıl Kongre Merkezi, Beşevler Ankara.

Schaltegger, C. A. ve Torgler, B. (2007). *Government accountability and fiscal discipline: A panel analysis using Swiss data*. Journal of Public Economics, 91(1): 117-140.

Schuknecht, L. (2004). EU Fiscal rules issues and lessons from political economy. *European Central Bank Working Paper Series*, No. 421, Germany, 1-38.

Schwartz, A. J.(2000). Son ödünç verme mercii’nin nitelikleri. Çev. Yusuf Bayraktutan. *Liberal Düşünce*, Yıl.5, Sayı.19, 5-13.

Sen, A. (1997b). From income inequality to economic inequality. *Southern Economic Journal*, V.64, N.2, P.384, 1-18.

Sen, A. (1997a). *On Economic inequality. enlarged edition with a substantial annexe ‘on economic inequality after a quarter century*. Oxford: Clarendon Press.

Sever E. ve Demir M. (2014). Finansal liberalleşme ve küresel ekonomik kriz ilişkisi üzerine inceleme. E. Sever ve M. Demir (Ed). *Küresel finansal krizden borç krizine: nedenler, etkiler ve beklentiler* (s.1-32). Bursa: Ekin Yayın ve Dağıtım Evi.

Sevim, Ş. Bozdoğan T. ve Toprakkaya, A. (2019). Uluslararası kamu sektörü muhasebe standartları perspektifinden düzenlenen devlet muhasebesi standartları ve

standartların uygulanmasına ilişkin bazı öneriler. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Sayı:42, 43-57.

Seyitoğlu, H. (2003). *Uluslararası iktisat*. İstanbul: Güzem Yayınları.

Sezgin, Z. (2013). Avrupa borç krizi'nin izini sürmek: mali disiplin. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi*, Yıl:12, Sayı:23, 81-90.

Sivrekli Demircan, E. (2008). 2007 Yılı merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri ve 2008 yılı merkezi yönetim bütçesi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Sayı:38, 14-27.

Sivrekli Demircan, E. (2009). Yerel yönetimler yerelleş (m)iyor mu?: mali yapı üzerine bir değerlendirme. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt:8, Sayı:16, 339-367.

Sivrekli, E. (2014). Türkiye'de kamu harcamalarının denetiminde bütçenin rolü: 2006/2013 dönemi analizi. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, Sayı:1, 59-80.

Smith A. (1776). *A Inquiry in to the Natüre and Cause of the wealth of nations*, cover design: Jim Manis, copyright, the Penndylvania State University.

Somçağ, S. (2007). *Türkiye'nin ekonomik krizi*. İstanbul: 2006 Yayınevi.

Söyler, İ. (2006). Kamu mali yönetim sisteminin bütçe ilkeleri açısından bir değerlendirmesi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:1, Cilt: 8, 187-208.

Söyler, İ. (2012). Yeni Kamu mali yönetim ve denetim sistemi çerçevesinde Sayıştay'ın rolü, *Sayıştay Dergisi*, 87, 61-96.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, (01.04.2019). <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. adresinden edinilmiştir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (01.04.2019). <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. adresinden edinilmiştir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (01.04.2019). <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. adresinden edinilmiştir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, (01.04.2019). <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. adresinden edinilmiştir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, (01.04.2019). <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. adresinden edinilmiştir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (01.04.2019). <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. adresinden edinilmiştir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, (01.04.2019). <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> adresinden edinilmiştir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (01.04.2019). <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. adresinden edinilmiştir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, (01.04.2019). <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. adresinden edinilmiştir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (01.04.2019). <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. adresinden edinilmiştir.

Şahin, H. (1995). *Türkiye ekonomisi*. Bursa: Ezgi Kitabevi.

Şen, H., ve Sağbaş, İ. (2015). *Vergi teorisi ve politikası*. Ankara: Kalkan Ofset.

Şen, H., ve Sağbaş, İ. (2004). *Bütçe açıkları teori ve Türkiye uygulaması*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Şengönül, A. ve Songül, M.(2010). Türkiye’de mali kural: olsaydı ya da olacaksa. *SETA Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı*, Sayı:26.

Şimşek, H.A. (2009). *Teoride ve uygulamada kamu borçlanması*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Taner, A. (2011). Kamuda hesap verme sorumluluğunun aracı olarak performans esaslı bütçeleme. *Sayıştay Dergisi*, sayı:83, 3-30.

Tanzi, V. (1998c). Fundamental determinants of inequality and the role of government, *IMF Working Paper*.

Tanzi, V. (1982). Fiscal disequilibrium in developing countries, word development, Vol:10, No:12, 1070.

Tanzi, V. (2005a). Fiscal policy and fiscal rules in the European Union. *Cesifo Forum*, ISSN 2190-717X, Vol. 06, Iss. 3, 57-64.

Tanzi, V. (2005b). The economic role of the state in the 21 st century. *Cato Journal*, Vol: 25, 617-638.

Tanzi, V., ve Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20 th century*. Newyork: Cambridge University Press.

Torgler, B., ve Schaltegger, C. A. (2005). *Tax morale and fiscal policy*. Working Paper.

Tufan, A. (1997). *Türkiye ekonomisi*. Ankara: A.Ü. Ziraat Fakültesi Halkla İlişkiler ve Yayın Ünitesi.

Tunca, Z. (2005). *Makro iktisat*. İstanbul: Filiz Kitapevi.

Tuncay, M. (2016). Uluslararası finansal piyasalar ve kuruluşlar. N., Eroğlu, H.İ. Aydın ve C.Y. Kesbiş (Ed.), *Para banka ve finans* (s.317-348). Ankara: Orion Kitapevi.

Tüğen, K. (2013). *Devlet bütçesi*. İzmir: Başsaray Matbaası.

Tüğen, K. ve Özen A. (2010). Bütçe uygulamalarında saydamlık ve Türkiye açısından değerlendirilmesi. *Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi: 1-15.

Tüğen, K. Günay Bekar A. ve Yapıcı, F. Türkiye’de Bütçe Dışı Fon Uygulamaları: Türkiye Varlık Fonunun Değerlendirilmesi.

http://www.izceas.org/2018/books/izceas-2018-fullpaper-proceedings-book-isbn-978-605-254-071-8-page511_to_1010.pdf. adresinden edinilmiştir.

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği TUSİAD (2005). 2006 yılına girerken Türkiye ekonomisi: istikrardan sürdürülebilir büyümeye. Yayın No: TUSİAD-T/2005-12-414.

Türk, İ. (2010). *Maliye politikası*. Ankara: Turhan Kitapevi.

Türk, Y.Z. (2014). Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının analizi (Uzmanlık Tezi). *T.C. Kalkınma Bakanlığı*, Yayın No:85.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (17.03.2019).
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc024/kanuntbmmc024/kanuntbmmc02404305.pdf. adresinden edinilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, (TBMM). (05.09.2020)
<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6363.html>. adresinden edinilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (09.09.2020).
<https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>. adresinden edinilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (09.09.2020).
<https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>. adresinden edinilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (09.09.2020).
<https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>. adresinden edinilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (09.09.2020).
<https://mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. adresinden edinilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (09.09.2020).
<https://mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. adresinden edinilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (09.09.2020).
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>. adresinden edinilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (09.09.2020).
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>. adresinden edinilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB) (1988). 1987 Yıllık Rapor (17.03.2019).
https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/ba38a574-b52d-493b-937c-33e9b4ef4933/1987_Yillik_Rapor.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWOR

KSPACE-ba38a574-b52d-493b-937c-33e9b4ef4933-mh5yd4j.
edinilmiştir.

adresinden

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği TOBB (2004). 59. Genel Kurul Ekonomik Rapor. Tüylüoğlu, Ş. (2004). Küreselleşme sürecinde kalkınma politikaları ve devletin zayıflayan rolü, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, Cilt:9, Sayı:1, 257-280.

Uçkan, B. (1999). Gelirler politikası ve sosyal diyalog. *Çimento İşveren Dergisi*, Sayı:1, Cilt:13, 16-21.

Uçma Uysal, T. ve Aldemir, C. (2018). Dijital kamu mali yönetim sistemi ve blok zinciri teknolojisi. *Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Dergisi*, 11 (3), 505-522.

Ulusoy. A. ve Akdemir, T. (2007). *Mahalli idareler: teori-uygulama-maliye*. (Güncellenmiş 5. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Ülgen, G. (2005). *Türkiye’de piyasa ekonomisine geçiş süreci ve sürdürülebilirliği*. İstanbul: Derin Yayınları.

Voigt, S. (1997). Positive constitutional economics: a survey. *Public Choice*, pp: 11-53.

White, W. R. (2006). Fiyat istikrarı yeterlimidir?. Çev. Pelin Ataman Erdönmez, *Bankacılar Dergisi*, s.116-125.

Woo, J. (2005). *The political economy of fiscal policy, public deficits, volatility, and growth, springe*. Berlin Heidelberg: Birkhäuser.

William G. G. ve Orszag P.R. (2002). The economic effects of long-term fiscal discipline, urban-brookings tax policy center discussion paper.

<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20021217.pdf> adresinden edinilmiştir.

Wyplosz C. (2012). Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences, *NBER Working Paper*, 17884.

Yay, G. (2001). Chicago Okulu, Milton Friedman ve Monetarizm. *Liberal Düşünce*, Güz, 196-207.

Yereli, A.B. (2003). *Ekonomik özgürlükler ve Türkiye’de devlet birey ilişkisi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Yılmaz H. H. ve Biçer M. (2014). *Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi: kamu yönetiminde değişim. Başkanlık ve Parlamenter Hükümet Sistemlerinde Bütçe Sürecinde Hesap Verebilirlik: Anayasa Değişikliği İle Türkiye’de Öngörülen Yeni yapı*.

https://www.researchgate.net/profile/H-Yilmaz-4/publication/325393207_Cumhurbaskanligi_Hukumet_Sistemi_Kamu_Yonetiminde_Degisim/links/5fa21d6592851c14bc0389ca/Cumhurbaskanligi-Huekuemet-Sistemi-Kamu-Yoenetiminde-Degisim.pdf adresinden edinilmiştir.

Yılmaz, B. E. ve Susam, N. (2001). Türkiye’de kamu harcamalarının GSMH içindeki payının analizi ve ülkeler arası karşılaştırma. *16. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa.

Yılmaz, H. H., (2006). *Türkiye’de 2000 sonrası dönemde uygulanan istikrar programlarında mali uyumda kalite sorunu*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı: Ankara.

Yurdadoğ, V. Akça, H. ve Bozatl O. (2019). Sürdürülebilir sosyal güvenlik sistemi için mali kural önerisi. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt:26 Sayı:2.

Zaitsev D.N. (2004). The Economy of the industrial enterprise. - M .: INFRA-M, 438.