



T.C.
GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE’DE 1990 SONRASI KRİZ DÖNEMLERİNDE KAMU
BÜTÇE AÇIKLARI İLE MÜCADELEDE İSTİKRAR
POLİTİKALARININ ROLÜ

Hazırlayan
Halil KETE

Maliye Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Cuma ÇATALOLUK

TOKAT – 2013

TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI KRİZ DÖNEMLERİNDE
KAMU BÜTÇE AÇIKLARI İLE MÜCADELEDE İSTİKRAR
POLİTİKALARININ ROLÜ

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 06 /05 / 2013

Jüri Üyeleri

İmzası

Başkan: Yrd. Doç. Dr. Cuma ÇATALOLUK

Üye: Yrd. Doç. Dr. Yusuf TEMUR

Üye : Yrd.Doç. Dr. S. Serdar KARACA

S.

Bu tez, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 24.04.2013 tarih ve 12. sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Prof. Dr. Ali ACIKEL
Enstitü Müdürü

Mühür
İmza

ETİK SÖZLEŞME

T.C.

GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçlara atıf yaptığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

(06/05/2013)

Halil KETE

ÖZET

Türkiye’de çok sık aralıklarla yaşanan ekonomik krizler, bütçe açıklarının büyümesine neden olmakta, kapatılmayan bütçe açıkları ise yeni krizlere yol açmaktadır. Kriz dönemlerinde uygulanan “istikrar paketleri” ise, bütçe açıklarının kapatılmasında oldukça büyük bir öneme sahiptir.

Bu çalışmada, Türkiye’de kriz dönemlerinde uygulanan istikrar paketlerinin, bütçe açıklarının kapatılmasındaki rolleri incelenmiştir. Özellikle 1990’lı yıllarda başlayan ve 2000’li yıllarda en üst seviyelere ulaşan bütçe açıklarının kapatılmasında, bazı istikrar paketleri başarısız olurken, bazılarının ise diğerlerine nazaran daha başarılı olduğunun sebepleri incelenmiştir. Aynı zamanda, 1990 sonrası dönemde, ekonomik dengeleri büyük oranda bozan 1994 Krizi, 2000 ve 2001 Krizleri ve son olarak da 2008 yılında yaşanan küresel krizin etkileri incelenmiştir. Bu kriz dönemlerinde uygulamaya konulan, 5 Nisan İstikrar Tedbirleri, 2000 yılı Enflasyonu Düşürme Programı, 2001 yılı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve 2002 yılı Acil Eylem Planları olarak bilinen istikrar paketlerinin bütçe açıklarının kapatılmasında başarısı, gerçekleşen bütçe rakamları ve sağlanan ekonomik verilerle anlaşılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Bütçe Açıkları, Ekonomik Kriz, İstikrar Paketleri, Bütçe Finansmanı.*

ABSTRACT

Economic crises frequently experienced in Turkey cause increases in budget deficit and as these deficits cannot be closed they bring new crises. So, the “stabilization programs” that tried to be implemented during crises become quite important.

In this study, the role of stabilization programs in closing budget deficit implemented during crises in Turkey has been analyzed. Especially it has been investigated that why some stabilization programs failed while others succeeded in closing the budget deficits emerged by the beginning of 1990s and reached its peak in 2000s. Also crises in 1994, 2000 and 2001 which substantially damaged economic balance in the period after 1990 and lastly the impact of 2008 global crisis have been researched. Success of stabilization programs in closing budget deficit, which were implemented during these crises, stabilization measurements in 5th April, inflation reduction program in 2000, transition to strong economy program in 2001 and urgent action plan in 2002, were tried to understand through actual budget figures and economic data.

Key Words: *Budget Deficit, Economic Crisis, Stabilization Programs, Budget Financing.*

İÇİNDEKİLER

ETİK SÖZLEŞME.....	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar LİSTESİ.....	vii
GRAFİK LİSTESİ.....	viii
EKLER	x
GİRİŞ.....	1

I. BÖLÜM

BÜTÇE AÇIKLARI: TEORİK ÇERÇEVE VE İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR

1.1. BÜTÇE AÇIKLARININ TANIMI.....	3
1.2. BÜTÇE AÇIĞI ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ.....	4
1.2.1. Geleneksel Açık	4
1.2.1.1. Konsolide Bütçe Açıkları.....	6
1.2.1.2. KİT Açığı	6
1.2.1.3. Sosyal Güvenlik Açığı	7
1.2.2. Birincil Açık.....	8
1.2.3. Nakit Açığı- Tahakkuk Açığı.....	9
1.2.4. İşlemsel Açık	10
1.2.5. Reel Açık- Nominal Açık	11
1.2.6. Konjonktürel ve Yapısal Açık	12
1.2.7. Bütçe Açığı Türlerinin Karşılaştırılması.....	13
1.3. BÜTÇE AÇIKLARINAYÖNELİK İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR	14
1.3.1. Klasik Yaklaşımda Bütçe Açıkları.....	15
1.3.2. Neo-Klasik Yaklaşımda Bütçe Açıkları.....	17
1.3.3. Keynesyen Yaklaşımda Bütçe Açıkları	18
1.3.4. Ricardocu Yaklaşımda Bütçe Açıkları.....	19
1.3.5. Monetarist Yaklaşımda Bütçe Açıkları.....	21
1.3.6. Kamu Tercihi Yaklaşımda Bütçe Açıkları.....	22

II. BÖLÜM

BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ, SONUÇLARI VE FİNANSMANINDA KULLANILAN YÖNTEMLER

2.1.BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ.....	23
2.1.1. Kamu İdaresinden Kaynaklanan Nedenler	23
2.1.2. Devlet Anlayışında Meydana Gelen Değişiklikler	25
2.1.3. Askeri Nedenler	26
2.1.4. Ekonomik Nedenler	27
2.1.5. Ekonomik ve Siyasi Krizler	29
2.2. BÜTÇE AÇIKLARININ MAKROEKONOMİK ETKİLERİ	30
2.2.1. Bütçe Açıklarının Milli Gelir ve Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri.....	31
2.2.2. Bütçe Açıklarının Özel Tasarruf ve Yatırımlar Üzerindeki Etkileri.....	34
2.2.3. Bütçe Açıklarının Faiz Oranları Üzerindeki Etkileri	37
2.2.4. Bütçe Açıklarının Enflasyon Üzerindeki Etkileri	38
2.3.BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ	41
2.3.1. Monetizasyon	42
2.3.2. Borçlanma	46
2.3.2.1. Borçların Süreleri Bakımından Sınıflandırılması	47
2.3.2.1.1. Kısa Vadeli Borçlar	47
2.3.2.1.2. Uzun Vadeli Borçlar	48
2.3.2.1.2.1. İtfa Süresi Belirli Borçlar	49
2.3.2.1.2.2. İtfa Süresi Belirsiz Borçlar	50
2.3.2.2. İç Borçlanma	50
2.3.2.2.1. İç Borçlanma Kaynakları	52
2.3.2.2.1.1. Bireyler	52
2.3.2.2.1.2. Merkez Bankası	53
2.3.2.2.1.3. Kamu Kurum ve Kuruluşları	53
2.3.2.2.1.4. Bankalar	54
2.3.2.3.Dış Borçlanma	54
2.3.2.3.1. Kamu Net ve Brüt Dış Borç Stoku	56
2.3.2.3.2. Uluslararası Mali Kuruluşlar	57
2.3.3. Döviz Rezervlerinin Kullanımı	58

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI EKONOMİK KRİZLER VE BÜTÇE AÇIKLARI

3.1. 1994 KRİZİ VE 5 NİSAN KARARLARI.....	60
3.1.1. Kararların Alınmasına Neden Olan Ekonomik Ortam.....	61
3.1.2. Kararların Amaçları	64
3.1.3. 5 Nisan 1994 Kararlarının Kapsamı	65
3.1.4. 5 Nisan Kararlarının Kamu Maliyesi Açısından Değerlendirilmesi.....	67
3.2. KASIM 2000 VE ŞUBAT 2001 KRİZLERİNDE BÜTÇE AÇIKLARI	69
3.2.1. Kasım 2000 Krizi.....	70
3.2.1.1. 2000 Yılı Genel Ekonomik Durum	71
3.2.1.2. 2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı	71
3.2.2. Şubat 2001 Krizi ve Bütçe Açıkları	74
3.2.2.1. Krize Götüren Ekonomik Ortam	75
3.2.2.2. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.....	76
3.2.2.2.1. GEGP'nda Gözlemler ve Çözüm Önerileri.....	78
3.3. 2002 YILI ACİL EYLEM PLANINDAN GÜNÜMÜZE BÜTÇE AÇIKLARI. 81	
3.3.1. 2002 Yılı Acil Eylem Planı.....	81
3.3.1.1. 2008 Krizine Kadar Olan Dönemde Kamu Mali Dengesi	82
3.3.2. 2008 Krizinin Bütçe Dengesi Üzerindeki Etkisi.....	84
3.3.2.1. Krize Karşı Alınan Önlemler	84
3.3.2.2. 2008 Krizi Sonrası Kamu Gelirleri İçerisinde Vergi Gelirleri ..	85
3.3.3. 2008 Sonrası Dönemin AB Ülkeleri Bazında Karşılaştırılması	87
3.3.4. Günümüzdeki Durum.....	90
SONUÇ.....	97
KAYNAKÇA	101
ÖZGEÇMİŞ.....	121

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1.1. Bütçe Açığı Türlerinin Genel Tablosu	14
Tablo 2. 1. 1998-2011 Yılları Arasında Türkiye Bütçe Dengesi, Milli Gelir Artış Hızı ve Kişi Başına Düşen Milli Gelir Artış Hızı.....	31
Tablo 2.2. 2002-2011 Yılları Arası Gini Katsayısı ve Bütçe Dengesi	33
Tablo 2.3. 1995-2010 Yılları Arasında Sektörler İtibarıyla Sabit Sermaye Yatırımları.	36
Tablo 2.4. 1990-2010 Yılları Arası Faiz Oranları ve Bütçe Dengesi	38
Tablo 2.5. 1994-2010 Yılları Arası Enflasyon Oranı ve Bütçe Dengesi	40
Tablo 2.6. 1990 Yılı Sonrası Merkez Bankası Özel ve Kamu Kesimi Kredileri Toplamı	45
Tablo 2.7. İç Borç Stoku-Cari Fiyatlarla- (Bin TL).....	51
Tablo 2.8. Türkiye 2002-2012 Yılları Arası Brüt Borç Stoku.....	56
Tablo 3.1. 1991-1997 Yılları Arasında Bazı Ekonomik Büyüklükler	68
Tablo 3.2. 2001-2008 Arası Temel Ekonomik Büyüklükler	84
Tablo 3.3. Hedeflenen ve Gerçekleşen Genel Bütçe Vergi Gelirleri (TL).....	87
Tablo 3.4. Avrupa Birliği Üye Devletleri ve Türkiye Bütçe Açıkları/ GSYH Oranları.	88
Tablo 3.5. 2007 Sonrası AB ve Türkiye’de Kamu Borç Stokunun GSYH’ya Oranları.	89
Tablo 3.6. Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Kümülatif)	92
Tablo 3.7. 2011 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe Gerçekleşmeleri	95
Tablo 3.8. Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri	96

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 2.1. 1998-2011 Yılları Arası Bütçe Açıkları ile Milli Gelir ve Kişi Başına Düşen Milli Gelir	32
Grafik 2.2. Yıllar İtibariyle Gini Katsayısı	33
Grafik 2.3. Yıllar İtibariyle Enflasyon ve Bütçe Dengesi.....	40
Grafik 2.4: Kamu Net Borç Stoku (%)	46
Grafik 2.5. Türkiye’de Nakit İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi.....	49
Grafik 2.6. AB Tanımlı Borç Stoku’nun GSYH’ya Oranı	52
Grafik 2.7. Türkiye Net Borç Stoku / GSYH (Milyon dolar %)	57
Grafik 2. 8. Merkez Bankası Döviz Rezervleri Yıllık Değişim % (Milyon Dolar).....	59
Grafik 3.1. 1988-1998 Döneminde GSMH ile Tarım ve Sanayi Sektörlerindeki Büyüme Oranları (%)	62
Grafik 3.2. 1985-1995 Yılları Arasında TÜFE ve ÜFE Yılsonu Değerleri(%).....	63
Grafik 3.3. 1990 Yılı Sonrası Kamu Gelir ve Giderleri (Bin TL)	63
Grafik 3.4. 1990 Sonrası Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	64
Grafik 3.5. 1999-2000 Yılları Bütçe Dengesi (12 Aylık).....	74
Grafik 3.6. Harcamalar Yöntemiyle Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Gelişme Hızları (1998 fiyatlarıyla).....	76
Grafik 3.7. 1990-2002 Yılları İç Borç Stoku Değişimi	77
Grafik 3.8. 2000/2001 Yılları Aylık Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri(Milyar TL).....	78
Grafik 3.9. Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe ve GSMH İçerisindeki Payları (%).....	79
Grafik 3.10. 1990-2003 Kons. Bütçe Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payı %	80
Grafik 3.11. 2000 Yılı Sonrası Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri(GSYH ‘ya Oranları).....	83
Grafik 3.12. 2000-2012 Yılları Arası Ortalama Vergi Gelirleri	86
Grafik 3.13. 2000-2012 Yılları Arası Ortalama Dolaylı ve Dolaysız Vergiler	86
Grafik 3.14. 2007 Yılı Sonrası Avrupa Birliği ve Türkiye Bütçe Açıklarının GSYH’ya Oranları	88

Grafik 3.15. 2007 Sonrası AB Tanımlı Kamu Borç Stokunun GSMH'ya Oranı	90
Grafik 3.16. 2009 Sonrası 4 Çeyrek Dönemlik GSYH Büyüme Hızları	93
Grafik 3.17. Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSYH' ya Oranı	94
Grafik 3.18. 2000-2012 Yılları Arası Bütçe Dengeleri ve Faiz Ödemelerinin GSMH'ya Oranları	95

EKLER

Ek. 1. 2012-2015 Yıllarına Ait Temel Ekonomik Büyüklük Tahminleri	114
Ek. 2. 2012-2015 Yılları Arası Kamu Kesimi Genel Dengesi (Milyar TL)	115
Ek. 3. 2012-2015 Yılları Arası Kamu Kesimi Genel Dengesi (GSYH'ya Oran).....	116
Ek. 4. 2012-2015 Yılları Arası Genel Devlet Dengesi	117
Ek. 5. 2012-2015 Yılları Arası Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri.....	118
Ek.6. 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Finansmanı(Milyon TL)	119

KISALTMALAR LİSTESİ

AEP	: Acil Eylem Planı
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GEGP	: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hâsıla
GSYH/ GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KMYKK	: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OVP	: Orta Vadeli Program
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

Bir ülkede temel makroekonomik ölçülerden biri bütçe açıklarıdır. Bütçe açıklarının birçok tanımı yapılmakla birlikte temel olarak; kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşması sonucu ortaya çıkan farktır. Özellikle Keynesyen iktisadın açık bütçeye rağmen ekonomik dengenin sağlanabileceği ve devletin gerekirse borçlanma ile açıkları kapatabileceği yönündeki görüşleri ülkemizde de kabul görmüştür. Bu nedenle bütçe açıkları ve kamu borç stoku kontrol edilemez boyutlara ulaşmıştır.

Bütçe açıklarının birçok makroekonomik etkisi vardır. Açıkların ekonomi üzerindeki etkisi kriz dönemlerinde daha fazla görülmektedir. Bütçe açıkları ülkemizde özellikle 1990'lı yıllardan sonra ciddi bir sorun haline dönüşmüştür. Açıkların kapatılamamasında yaşanan en önemli sorunlar, yanlış finansman teknikleri ve ekonomik istikrarla beraber siyasi istikrarında olmayışıdır.

Kriz dönemlerinde uygulanan istikrar paketlerinin başarısını ölçmek için ilerleyen yılların bütçe gerçekleşme rakamları ve diğer ekonomik verilerini incelediğimizde, bazı istikrar paketlerinin açıkları kapatmada yetersiz kalıp başarısız olduğu, bazı paketlerinde daha başarılı olduğu görülmektedir.

Bu çalışmada Türkiye'de kriz dönemlerinde bütçe açıklarının kapatılmasında istikrar paketlerinin rolü incelenecektir. Çalışmamızın birinci bölümünde; bütçe açıklarının teorik temelleri incelenmeye çalışılmıştır. Literatürde geçen farklı bütçe açıkları tanımlarına yer verilerek, bunlar arasındaki farklar açıklanmıştır. İktisat ekollerinin bütçe açıklarına getirdikleri farklı yaklaşımlar anlatılmıştır.

İkinci bölümde, bütçe açıklarının ekonomik, siyasi, askeri ve sosyal nedenleri irdelenmiştir. Bütçe açıklarının farklı makroekonomik etkileri yine bu bölümde ele alınmıştır. Bu kısımda birçok veri ve grafik kullanılarak, açıkların makroekonomik etkileri daha net görülmüştür. Ayrıca açıkların kapatılmasında ülkemizde kullanılan finansman yöntemlerine ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde 1990 sonrasında yaşanan ekonomik krizlerden sonra uygulanan istikrar paketleri ve bu paketlerin bütçe açıklarının kapatılmasında ki rolü incelenmiştir. 1994 Krizi- 5 Nisan Kararları, Kasım 2000 Krizi- Enflasyonu Düşürme Programı, Şubat 2001 Krizi- Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 2002 yılı Acil Eylem Planlarının uygulama sonuçlarını görebilmek için ayrıntılı bütçe gerçekleşme rakamlarına yer verilmiştir. İstikrar paketlerinin uygulanmaya başladığı yıl içindeki ve daha sonraki birkaç dönem verileri incelenerek hangi istikrar paketlerinin açıkları kapatmada daha başarılı olduğu anlaşılmaya çalışılmıştır. Son olarak 2007 ve 2008 yıllarında başlayan küresel ekonomik krizin bütçe açıklarını ne ölçüde etkilediği, etkisinin beklenenden daha az olmasının sebepleri araştırılmıştır.

I. BÖLÜM

BÜTÇE AÇIKLARI: TEORİK ÇERÇEVE VE İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR

1.1. BÜTÇE AÇIKLARININ TANIMI

Ekonominin en büyük aktörü olan, en büyük yatırım, harcama ve tasarrufları yapan devlet, büyük kaynaklara ihtiyaç duymaktadır. Devlet bu harcamaları yaparken ve ihtiyaç duyulan gelirleri toplarken bir kanuni yetkiye, yani kanuni bir metne ihtiyaç duymaktadır ki bu da “Bütçe” diye adlandırılmaktadır.

Büyük bir organizasyon olan devletten söz edebilmek için söz konusu siyasal iktidarın bir takım yetkilerle donatılmış olmasıyla beraber belli görevleri ve kaynakları vardır (Poggi, 2007: 27). Bu görevleri yerine getirirken devletin, ihtiyaç duyduğu gelirleri toplamasına ve harcamaları yapmasına izin veren belge bütçedir.

Bütçe ile ilgili birçok tanım yapılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun, üçüncü maddesinin f bendinde; “Bütçe: Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır.

Bütçe belirli bir dönemdeki kamu gelir ve gider dengesini gösteren ve söz konusu dönem boyunca gelirlerin toplanması ile beraber giderlerinde yapılması hususunda yasama organınca yürütmeye verilen bir yetki, yani bir kanun metnidir (Pehlivan, 2006: 218).

Devlet için çok mühim olan bütçenin genel olarak iki kalemi olan gelir ve giderler her zaman denk olamayabilir. En genel tanımı ile bütçe açıkları gelir ve

harcamalar arasındaki negatif farktır (Kharas ve Mishra, 2003: 61). Bu fark bazen çok büyük boyutlara ulaşır ülke ekonomilerini darboğazlara soktuğundan ekonomik olarak büyük öneme sahiptir.

Büyüyen toplum karşısında büyüyen devletten beklentiler artmakta ve sonuç olarak bu beklentileri karşılayabilmek için giderler artmaktadır. Devlet ise her zaman olağan gelir kaynakları ile harcamaların tamamını karşılayamayabilir. Bu gibi durumlarda başvurulan borçlanma, monetizasyon gibi bütçeye artı gelir sağlayıcı unsurlar, ileride bütçe açıklarının daha da büyümesine yol açabilir. Sonuç olarak bütçe açıkları enflasyon, istikrarsızlık, yüksek faiz oranları gibi ekonomik problemlere sebep olabilmektedir (Saatçi, 2007: 91).

Bütçe açıklarını hesaplamak için çeşitli ölçüler ortaya konulsa da farklı değerlendirme ve hesaplama tekniklerinin oluşu bütçe açıklarının hesaplanmasını karmaşık bir hale getirebilmektedir (Kharas ve Mishra, 2003: 61). Bu yüzden kamusal açıklar ele alınırken çeşitli ölçüm teknikleri geliştirilmiştir.

1.2. BÜTÇE AÇIĞI ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ

Bütçe açığının hesaplanmasında karşılaşılan bir takım zorluklar farklı hesaplama tekniklerinin ortaya çıkmasını gerekli kılmıştır. Aşağıda bunlardan bazıları ele alınacaktır.

1.2.1. Geleneksel Açık

Bütçe açığı konusunda literatürde yapılan ilk tanım daima geleneksel bütçe açığı olmuştur. Bütçe açığı gibi, hesaplanmasında ve tanımlanmasında birçok zorlukların

olduğu bir konuda işe daha dar ve özet bir çerçeve ile başlamak, konunun kavranması için doğru bir yöntem olacaktır.

Geleneksel bütçe açığı, bir ekonomide belli bir dönemde iç ve dış borç stoklarındaki değişimler hesaba katılmaksızın, toplam kamu harcamaları ve toplam kamu gelirleri arasındaki farktır (Şen vd, 2007: 1). Kısacası borçlardaki değişimler dikkate alınmaksızın dışarıda tutularak hükümetin toplam gelir ve giderleri arasındaki farktır (Egeli, 2002:30). Geleneksel açığı aşağıdaki gibi gösterebiliriz:

$$\text{Geleneksel Açık} = \text{Kamu Gelirleri} - \text{Kamu Giderleri}$$

Geleneksel açığın tam ve hatasız ölçülmesi için standart bir muhasebe sisteminin önemi büyüktür. Böyle bir sisteme de çoğunlukla gelişmekte olan ülkelerde rastlamak mümkün değildir. Standart bir muhasebe sisteminin olmayışı, ülkeler arasında karşılaştırma yapmayı güçleştirmektedir. Geleneksel açığın faiz ödemelerini de içine alması ve enflasyondan kayda değer derecede etkilenmesi yanlış değerlendirmelere yol açan diğer bir sebeptir. Bu gibi olumsuzlukların ortadan kaldırılması ve ülkeler arasında karşılaştırma yaparken daha sağlıklı veriler elde edilebilmesi için geleneksel açık yerine Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) bir gösterge olarak kullanılmaktadır (Şen vd, 2007: 2).

KKBG, konsolide bütçedeki gelir gider dengesine ek olarak, KİT'lerin kar ve zararlarını, yerel yönetimlerin açıklarını, bütçe dışı fonlar, döner sermayeli kuruluşlar ve sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçelerinin gelir gider dengelerini içine alan bir bütçe açığı hesaplama yöntemidir (Pınar, 2006: 123). KKBG borç ödemelerini hesaplama dışında tuttuğu için bir devletin taze mali kaynak kullanımını vermektedir. Eğer kamu

kesimi mali olarak fazla verirse bu tanım “Kamu Sektörü Borç Geri Ödemesi” şeklini alacaktır (Önder ve Kirmanoğlu, 1994: 36).

Geleneksel açığın üç ana başlığı vardır. Bunlar; konsolide bütçe açığı, KİT açığı ve sosyal güvenlik açığıdır

1.2.1.1. Konsolide Bütçe Açıkları

Konsolide bütçe açığı, mali yılbaşında genel bütçe tahmini gelirleri ve katma bütçe¹ tahmini gelirlerinin, söz konusu idarelerin bütçe dönemi boyunca üstlenecekleri tahmini giderleri karşılayamaması durumunda oluşan açıktır (Altuğ, 1994: 193). Konsolide bütçe açığı, konsolide bütçe gelirleri (Genel Bütçe Gelirleri + Özel bütçe) toplamının, konsolide bütçe harcamaları (Cari Harcamalar + Yatırım Harcamaları + Transfer Harcamaları) toplamından düşük olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır.

1.2.1.2. KİT Açığı

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT); temel amacı bir ekonomik faaliyette bulunmak olan ve devlet ya da diğer bir kamu kuruluşu tarafından kendilerine veya ortaklık yoluyla oluşturulan, sermayesinin tamamı ya da çoğunluğu devlete ait olan, denetimleri devlet tarafından sağlanan işletmelerdir. KİT’lerin ürettikleri mal ve hizmetler devlet tarafından üretiliyor gözüktense de, bunlar tam kamusal mal ve hizmet

¹ Konsolide bütçe, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundan önce genel bütçe ve katma bütçeden oluşmaktaydı. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 115.maddesine göre “Giderleri özel gelirlerle karşılanan ve genel bütçe dışında tutulan bütçelere katma bütçe denir” hükmüne yer verilmiştir. İşte 5018 sayılı KMYKK ile katma bütçe kavramı yürürlükten kaldırılmış ve yerine “Özel Bütçe” kavramı getirilmiştir.

özelliği taşımayıp, bu mal ve hizmetlerden yararlanabilmek için karşılıklarının ödenmesi gerekmektedir (Karluk, 2007: 275).

KİT'lerin her yıl ihtiyaç duydukları finansman gereksinimi KİT açığı diye ifade edilmektedir. KİT'lerin finansman ihtiyacı ise onların kaynak-ödeme dengesine bakılarak elde edilir (Berksoy, 1994: 234). Eğer KİT'lerin kaynaklar toplamı ödemeler dengesinin altında kalırsa, kaynak-ödeme açığı ya da işletme açığı ortaya çıkmaktadır. Fakat kaynaklar, ödemeleri aşarsa bir kaynak fazlasından söz edilebilir. Kaynak-ödeme açığının en önemli sebepleri arasında gösterilen faaliyet zararlarına görev zararları eklenirse bilanço zararı elde edilmektedir. KİT'lerin kaynak-ödeme açığı ve bu nedenle ortaya çıkan finansman ihtiyacı belirlendikten sonra, bu tutar toplam yatırım tutarı eklenir ve böylece genel finansman ihtiyacı ortaya çıkarılmış olur (Günay, 2007: 29).

1.2.1.3. Sosyal Güvenlik Açığı

Devletin anayasal görevleri arasında sayılan sosyal güvenlik hizmeti sosyal güvenlik kurumlarınca sunulur. 1982 Anayasasının "Sosyal Güvenlik Hakkı" başlıklı 60. maddesinde "*Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar*" ifadesiyle sosyal güvenliğin gerek genel olma özelliğini gerekse devletçe bu hizmetleri sağlayacak kuruluşların kurulacağına işaret edilmektedir

Sosyal güvenlik kuruluşlardan beklenen hizmetlerin yerine getirilebilmesi için gerekli kaynaklar özel finansman yöntemleri kullanılarak elde edilebilmektedir. Bu anlamda sadece kendi üyelerine hizmet sunan sosyal güvenlik kurumları, parafiskal kurumlar olarak da adlandırılmaktadır. Sunulacak hizmetlerin finansmanı, prim ve aidat

gibi öz gelirleri ile karşılanır (Mutluer, 2007: 27). Bilindiği gibi Türkiye’de 2006 yılına kadar sosyal sigorta hizmetleri temel olarak üç kurum (T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur) tarafından yürütülmüştür. 5502 sayılı kanun ile bu üç kurum “Sosyal Güvenlik Kurumuna” devredilmiştir.

Sosyal güvenlik açığı; daha önce üç kurum halinde örgütlenen, 2006 yılından sonra tek çatı altında toplanan “SGK” açıklarını kapsamaktadır.

1.2.2. Birincil Açık

Birincil açık (Faiz Dışı Fazla), mevcut borçların faizleri için yapılan ödemeler çıkarıldıktan sonra bütçedeki dengeye bakmamıza olanak sağlar. Faiz ödemeleri hariç tutularak gelirlerin harcamaları karşılama oranı elde edilir ve bu oranda hükümetlerin bütçeler üzerindeki kontrol edebilecekleri kısımdır (Cansız, 2006: 69). Borç stokunun, borçlanma faizlerinin yüksek olduğu ve borcun döndürülmesi konusunda bazı risklerin bulunduğu gelişmekte olan ekonomilerin çoğunda faiz dışı fazla, maliye politikasının başarısında bir ölçüt olarak kabul edilmektedir (Aytaç, 2006: 149).

Birincil açık, mali açıklarda sürekliliğin olduğunu gösterebilir. Fakat faiz ödemelerini karşılamak için bütçe fazla vermelidir. Birincil açıkta da finansal anlamda güvenilirlik, söz konusu ülkedeki kamusal gelir ve giderleri kaydeden etkin bir muhasebe sistemine bağlıdır. Buna göre, bütçe açığı rakamlarından, faiz ödemelerinin etkileri çıkarılmak istenmektaysen ve maliye politikasının etkileri ölçülmek isteniyorsa bu takdirde birincil bütçe açığı rakamları daha uygun bir ölçü olacaktır (Tanzi, 1993: 657).

Bütçe açığı sadece borçlanma ile finanse edilmesi koşulu altında, birincil açık düştükçe faiz ödemelerinin de dahil olduğu geleneksel açık azalan bir oranla yükselecektir (Ongan ve Karabulut, 2004: 220). Çünkü alınan borçlar bütçedeki faiz ödemeleri haricindeki dengeyi eşitleyebilir hatta bütçe fazla bile verebilir. Ancak bu borçlara karşılık yapılacak faiz ödemeleri bütçeye eklendiğinde bütçe açığı artacaktır.

1.2.3. Nakit Açığı- Tahakkuk Açığı

Nakit açığını açıklamadan önce bütçe avansları ve bütçe emanetleri kavramlarını açıklamak daha uygun olacaktır. Bütçe avansları, genellikle müteahhit avansları, yolluk avansları ve mutemet avanslarından oluşmakla beraber, devletin üçüncü kişilere yaptığı taahhüt işlemlerinde hak edişlerin belli bir kısmının söz konusu işlemlerden önce peşin olarak ödenmesidir (Şen vd, 2007: 21).

Bütçe avansları 5018 sayılı KMYKK'nun 35. maddesinde düzenlenmiştir. Aynı kanunun "ödenmeyen giderler ve emanet hesapları" başlıklı 34.maddesinde ise bütçe emanetleri düzenlenmiştir. Buna göre; mali yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı halde, hak sahibinin talep etmemesi veya başka nedenlerle ödenmeyen tutarlar, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir.

Konsolide bütçe dengesinden farklı olan "Nakit Açığı (Dengesi)" kavramı bütçe emanetleri ve avansları dikkate alınarak hesaplanır. Bütçe emaneti; mali yılsonuna kadar ödeme emrine bağlanmış olan ancak alacaklıya ödenmemiş tutarlardır. İşte bütçe dengesinde harcamalar tarafında gözükken bu tutarlar nakit dengesinde tersine fon meydana getirici kaynaklara dönüşürler. Emanet hesapları ne kadar büyürse nakit dengesi ile bütçe dengesi arasında, gelir bakımından nakit dengesi lehine bir fark ortaya

çıkacaktır. Fakat bu pozitif fark suni bir farktır. Çünkü emanette duran paralar bütçenin gelir kısmına ait değildir ve sahiplerine ödendiği zaman nakit dengesi lehine ortaya çıkan fark ortadan kalkacaktır (Berksoy, 1993: 148).

Dönem sonu bütçe açığı (tahakkuk açık), işlemlerin fiilen gerçekleşip gerçekleşmediğini dikkate almadan, ilgili mali yıl boyunca kullanılan net kaynakları (kamu taahhütlerini) kapsar. Nakit açık ve tahakkuk açık arasındaki en belirgin fark, nakit ödemelerde normal bir muhasebe dönemini aşan gecikmelerin de, yani bütçe emanetleri ile avanslardaki gelişmelerin de hesaba katılmasıdır. Eğer söz konusu gecikmeler, ödenmesi gereken borçların birikmesine neden olursa, açığın toplam talep üzerindeki etkisini belirlemek güçleşip, ekonomide daraltıcı bir etki meydana gelebilir (Egeli, 2002: 38).

1.2.4. İşlemsel Açık

Enflasyonist bir ortamda geleneksel açık tanımlarının eksiklerinin fark edilmelerinden sonra alternatif ölçümler ortaya konmuştur. Bunlardan birisi işlemsel açıktır. İşlemsel açık kısaca; geleneksel açıktan faiz ödemelerinin fiili enflasyondan aşınan kısmının düşülmesi veya birincil açığa faiz ödemelerinin reel kısmı yani reel faiz ödemeleri eklenmek suretiyle elde edilebilir. Bu tanımlamanın ekonomik temeli şu varsayıma dayanır; enflasyon kaynaklı faiz ödemeleri amortisman ödemelerinin etkilerine benzemektedir. Geleneksel açık, amortisman ödemelerini, açık hesaplamaları yapılırken dışarıda tutar. İşlemsel açık kavramı ise borç faiz ödemelerinin enflasyonla ilgili kısmını da ele almaktadır (Tanzi vd, 1987: 18-19).

İşlemsel açık kavramı enflasyonist sürecin daha yoğun yaşandığı ülkelerde önem taşımaktadır. Enflasyonist baskının daha az yaşandığı ülkelerde ise genel anlamda ifade edilen bütçe açığı büyüklüğü ile işlevsel açık, birbirine yakın değerler olacaktır. (Saatçi, 2007: 92).

İşlemsel açık yöntemi ile enflasyonun faiz ödemeleri üzerindeki aşınma etkisi tespit edilmeye çalışılmaktadır. Çünkü burada faiz ödemelerinin sadece reel değerleri dikkate alınmaktadır. İşlemsel açık yönteminde reel faiz ödemeleri gelir artırıcı veya azaltıcı bir unsur olarak ele alınmaktadır. Bu hesaplama yöntemi, faiz ödemelerinin enflasyona bağlı olarak daima otomatik olarak değişeceğinin kabul edilmesi sebebiyle de bazı araştırmacılar tarafından eleştirilmektedir (Çavdar, 2010: 5-6).

1.2.5. Reel Açık- Nominal Açık

Reel açık ve nominal açık kavramları da yine enflasyonun yüksek olduğu ülkelerde önem arz etmektedir. Nominal bütçe açığı, kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin nominal değerleri arasındaki negatif farkı ifade ederken, bu harcama ve gelirlerin reel değerleri arasındaki negatif fark ise reel bütçe açığını vermektedir. Enflasyon arttıkça bu iki açık arasındaki fark büyümektedir. Enflasyonun yüksek olduğu ülkelerde ise nominal bütçe açığı rakamlarının kullanılması, gerçek bütçe açığı rakamlarını verememektedir. Reel bütçe açığı hesaplamalarıyla, enflasyonun bütçe açıkları üzerinde meydana getirdiği olumsuzluk giderilmektedir (Şen vd, 2007: 24).

Reel bütçe açığı; enflasyonun, bütçenin kalemleri üzerinde meydana getirdiği artışı ortadan kaldırdığı için, nominal açıklara nazaran daha anlamlı bir bütçe açığı ölçüsü olarak kabul görmektedir. Çünkü nominal ölçüler, gerçek ekonomik durumdan

uzak bir durum ortaya koymaktadır. Reel açık net bütçe borçlarındaki değişmeyi de gerçek bir şekilde ortaya koyabilmektedir. Özellikle bir ülkenin iç ve dış borçlarındaki dönemsel değişikliklerin ekonomi üzerinde yarattığı gerçek etkilerinin ortaya konulmasında reel bütçe açığı ölçüsü tercih edilmelidir (Eisner, 1989: 78).

1.2.6. Konjonktürel ve Yapısal Açık

Bir ekonomideki ekonomik faaliyetler belli bir düzeyde sabit kalarak kesintisiz bir şekilde devam etmemektedir. Bunun aksine ekonomik faaliyetler dalgalanmalar göstermektedir. Bu dalgalanmalar konjonktürel dalgalanmalar diye adlandırılmaktadır. Ekonomik dalgalanmalar, ekonomik faaliyet hacminde 2-10 yıl gibi aralarla süren dalgalanmalardır. Ekonomik dalgalanmalar iniş ve çıkışlardan meydana gelmektedir. Bunlar genişleme, daralma gibi dönemlerle isimlendirilir (Parasız, 2000: 233).

Ekonomi tam istihdam düzeyine ulaştıktan sonra ortaya çıkan bütçe açığı türüne yapısal açık denmektedir. Konjonktürel açık ise iktisadi dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkan açıktır. Konjonktürel açık iktisadi dalgalanmaların bütçe açığı üzerindeki etkisini ortaya koymaya çalışmaktadır (Şen vd, 2007: 29).

Ekonomilerde şöyle bir özellik vardır; aynı ekonomik program farklı ekonomilerde küçük veya büyük açıklara yol açabilir. Büyük açıklar meydana geldiği zaman, bu durum daha büyük genişletici mali politikaların meydana çıkmasına neden olacaktır. Fakat durum her zaman böyle değildir. Örneğin GSYİH düştükçe, bireyler ve firmalar daha az kazanıp daha az vergi ödeyeceklerinden dolayı hükümetin en önemli vergi gelirleri de azalacaktır. Ayrıca hükümetin transfer harcamaları ve işsizlik ödemeleri gibi giderleri de yükselecektir (Baumol ve Blinder, 1998: 749).

Hükümetlerin ne zaman hangi politikayı uygulayacakları konusunda yapısal açık önem arz etmektedir. Ancak bazı ekonomistler için bu konu pratikte çok işe yarayan bir ölçü değildir. Çünkü yapısal açık gerçek harcama ve gelirlere ziyade hükümetlerin milli gelirin belirli düzeylerinde yaptığı harcama ve vergilemelere bağlıdır. Hükümet politikaları değiştikçe, yapısal açık da değişir (Baumol ve Blinder, 1998: 750).

Yapısal açık ve konjonktürel açık arasındaki farkı şöyle anlaşılabilir: yapısal açığa bakılarak hükümetlerin ne tür maliye politikaları (daraltıcı-genişletici) uyguladığı incelenebilirken; konjonktürel açık ise, bu ekonomide ki ekonomik dalgalanmaların bütçe açıkları üzerinde nasıl etkisi olduğunu ve etkinin büyüklüğünü anlamak adına önem arz etmektedir.

1.2.7. Bütçe Açığı Türlerinin Karşılaştırılması

Büyüklüğüne, nereden ve hangi koşullarla finanse edildiğine bağlı olarak ekonomideki makroekonomik unsurları etkileyen bütçe açıkları, ekonomide toplam talebi, tasarrufları ve yatırımları etkilemektedir. Makroekonomik dengeleri etkileyen bütçe açıklarının tam ve doğru olarak ölçümü büyük önem taşımaktadır. Ancak her ülkede bütçe sistemi farklılık gösterebilmektedir. Bu yüzden ülkelerarası karşılaştırmalarda daha doğru sonuçlara ulaşabilmek için yukarıda açıklanan farklı bütçe açığı ölçüm yöntemleri geliştirilmiştir (Şen, 2007: 35).

Özellikle faiz dışı fazla ve kamu kesimi borçlanma gereği kavramları son yıllarda bütçe açığının etkilerinin tespitinde diğer ölçütlere nazaran daha fazla kullanılmaktadır. Faiz dışı fazla ile hükümetlerin kontrol edebilecekleri bütçe açığı büyüklüğü tespit edilirken, KKBG daha geniş bir açık tanımı olduğundan genel

durumun analizlerinde tercih edilmektedir. Aşağıdaki tabloda, yukarıda açıklanan bütçe açığı türlerinin arasındaki farklar görülebilmektedir.

Tablo 1.1. Bütçe Açığı Türlerinin Genel Tablosu

<u>ACIK TÜRLERİ</u>		<u>A</u>	<u>B</u>
Geleneksel Açık	<i>Konsolide Bütçe Açığı (A - B)</i>	Genel Bütçe Gelirleri + Özel Bütçe Gelirleri	Cari Harcamalar + Yatırım Harcamaları + Transfer Harcamaları
	<i>Kit Açığı(A-B)</i>	Kaynaklar	Ödemeler + Yatırımlar
	<i>Sosyal Güvenlik Açığı(A-B)</i>	Sosyal Güvenlik Katkıları	Harcamalar
Birincil Açık (A-B)		Konsolide Bütçe Gelirleri	Konsolide Bütçe Harcamaları - Toplam İç ve Dış Borç Faiz Ödemeleri
İşlemsel Açık(A-B)		Konsolide Bütçe Açığı	Faizlerdeki Enflasyonun Neden Olduğu Aşınma Payı
Reel ve Nominal Açık(A-B)		Nominal/Reel Kamu Gelirleri	Nominal/Reel Kamu Harcamaları
Konjonktürel ve Yapısal Açık(A-B)		Toplam Kamu Harcamaları	Transfer Harcamaları - Vergiler

1.3. BÜTÇE AÇIKLARINAYÖNELİK İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR

Bütçenin gelir-gider dengesi, iktisatçıların önemle üzerinde durduğu konulardan birisidir. Çünkü ileride de açıklanacağı gibi bütçenin açık vermesi veya denk olması bir ekonominin genel gidişatı açısından oldukça önemlidir.

Bütçe politikası, bir ekonomide ulaşılmak istenen hedefler doğrultusunda bütçenin gelir ve giderlerinin miktar ve bileşenlerinin ayarlanması olarak tanımlanabilir. Zamanla devletten beklenen fonksiyonlar değiştikçe, devletinde uygulamada en önemli aracı olan bütçenin de fonksiyonlarının değişmesi gerekmiştir (Tüğen, 2009: 351).

Kamu harcamalarının artmasıyla birlikte, bütçe açıkları ortaya çıkmakta ve bu durum gayri safi milli hâsılaya göre kamu borçları payının artmasına yol açmaktadır. Bütçe açıkları kamu borçlarını artıran bir unsurdur. Çünkü artan kamu harcamalarını karşılamak için vergiler yetersiz kaldığında, borçlanma ve diğer yollara da başvurulmaktadır. Artan harcamaların, borçlanma ile finanse edilmesi ise bütçe açıklarını büyütmektedir. İşte iktisadi görüşler, bütçe dengesinin yanında finansman şekli konusunda da farklı bakış açılarına sahiptir (Öztürk, 2007: 201).

1.3.1.Klasik Yaklaşımda Bütçe Açıkları

İktisatta klasik ekolden söz edilince 18.yy'dan itibaren A.Smith, Ricardo, Malthus, St.Mill, J.B.Say gibi isimler ön plana çıkar. Bu düşünürler daha çok liberalizmi ve ferdiyetçiliği savunmuşlardır (Özgüven, 2005: 81).

Klasiklere göre bireyler kendi menfaatleri için hareket edecekler ve kişisel menfaat sonuçta toplumsal faydaya da yararlı olacaktır. Klasiklerin “bırakınız yapsınlar” anlayışı buraya dayanmaktadır. Yine klasik iktisadın öncüsü olarak kabul edilen Adam Smith 1776 yılında yayınlanan “Milletlerin Zenginliği” adlı eserinde görüşlerini şahsi menfaate dayandırır. Aynı şekilde toplumsal refaha ulaşılabilmesi için “bırakınız yapsınlar-bırakınız geçsinler” ilkesini benimsenmiştir (Nadaroğlu, 1996: 95).

Klasik iktisat, temelde koruyucu veya tarafsız devleti istemektedir. Devlet; iç ve dış güvenlik, kamu düzeni gibi klasik faaliyetlerle ilgilenip, iktisadi ve sosyal düzene karışmaktan kaçınmalıdır. Fakat tarihte hiçbir devlet böylesine müdahaleden uzak bir yönetim anlayışına sahip olmamıştır (Nadaroğlu, 1996: 96).

Müdahaleye karşı olmanın sebeplerinden biriside “say yasası”dır. Buna göre her arz kendi talebini meydana getirebilir, dolayısıyla devlet müdahalesi olmadan ekonomik denge meydana gelebilir (Özgüven, 2005: 101). Klasikler para politikasına kısmen yer verirken maliye politikasına tamamen karşıdırlar. Çünkü klasik ekonomistler devletin ekonomideki ağırlığını küçük tutmayı arzulamaktadırlar, bu bağlamda kamu bütçesini büyütecek her türlü faaliyete karşıdırlar (Yıldırım vd, 2006: 138).

Klasik iktisadi yaklaşım, bütçe harcamalarının olabildiğince az olmasını ister. Bu ekole göre vergiler, tarafsız ve nötr olmalı, yani ekonomideki birimlerin karar alma süreçlerini etkilememelidir. Bütçe ile ilgili en önemli yaklaşımları “bütçe denklidir”. Eğer bütçe açık verirse ve fazla harcamalar, borçlanma ile finanse edilirse bu gerçek bir gelir değildir. Çünkü bütçe açık vermiştir ve gelecek nesillere bir borç aktarılmıştır. Bütçe açıklarının para basımı yoluyla finansmanı da istenen bir durum değildir. Çünkü para basımı fiyatlar genel düzeyini yükseltecek ve ekonomik dengeyi bozacaktır (Tüğen, 2009: 354/355). Klasik maliyeciler, katı bir bütçe denkliliği ilkesini benimseyerek, bunun gerçekleştirilmesi için her şeyin yapılması gerektiğini savunurlar. Ancak klasikler gelir ve giderlerdeki artı veya negatif fazlalığın ülke ekonomisi açısından ne gibi sonuçlar doğurabileceği konusuna fazla ehemmiyet vermemektedirler (Mutluer vd, 2006: 91).

Klasik iktisadın bütçe açıklarına yaklaşımını şöyle özetlenebilir; klasik iktisat bütçe açığına da bütçe fazlasına da karşıdır. Bütçe açığı ekonomide devletin payının artması demektir ve dengeleri bozmaktadır. Bütçe fazlası ise ekonomideki kaynakların atıl durumda kalması demektir. Klasiklere göre en iyi bütçe; denk ve küçük bütçedir.

1.3.2. Neo-Klasik Yaklaşımında Bütçe Açıkları

Neo-Klasik iktisatçılar birçok konuda klasiklerle hemfikirdirler. Neo-Klasikler analizlerinde zamanı anlık olarak ele almışlardır ve klasikler gibi parayı nötr saymışlardır. “Marjinal” kavramını geliştirmişler ve konuları marjinal olarak incelemişlerdir. Bu yolla maksimum tatmini araştırmışlardır. Arza önem vermekle beraber daha çok talep faktörü üzerinde durmuşlardır (Özgüven, 2005: 216).

Neo-Klasik yaklaşıma göre ekonomide özel kesim kaynaklı istikrarsızlık olmaz, ancak özel kesimle beraber kamu kesimi de denk bütçeye önem vermelidir. Eğer bütçe açıkları vergilerden yapılan indirimlerden kaynaklanmışsa ve bu açıktaki borçlanma yoluyla finanse edilmişse, bu durum nesiller arası gelir dağılımını bozacaktır. Bugün ödenmesi gereken vergi yükü ve borçlar gelecek nesillere aktarılmış olacaktır (Şen vd, 2007: 41).

Neo-Klasik yaklaşım bütçe açıklarını analiz ederken bütçe açıklarını geçici ve sürekli olmalarına göre iki farklı şekilde analiz etmektedir. Eğer bütçe açıkları geçici ise bu açık makroekonomik değişkenler üzerinde çok küçük değişikliklere sebep olacaktır. Bu açıkları özel tasarrufları teşvik bile edebilir. Ancak bütçe açıkları süreklilik arz ederse, tasarrufları da olumsuz etkileyip ekonomide yapısal aksaklıklara sebep olacaktır (Şen vd, 2007: 42).

1.3.3. Keynesyen Yaklaşımda Bütçe Açıkları

Klasik iktisat teorisi bilindiği gibi bir ekonomideki iktisadi dalgalanmalara geçici ekonomik olaylar olarak bakmakta ve ekonominin kendiliğinden dengeye gelip tam istihdama ulaşabileceğini savunmaktadır. Dolayısıyla devletin ekonomiye müdahale etmesine gerek yoktur.

Keynes'in *Treatise on Money (Para Üzerine Bir İnceleme)* adlı eseri 1930'da yayınlanmadan önce ekonomik şartlar radikal bir şekilde değişmekteydi. İşsizlik artık bir İngiliz problemi olmaktan çıkıp uluslar arası bir problem haline dönüşmekteydi. Artık klasiklerin iddia ettiği gibi kendi kendine denge mümkün gözüküyordu (Glasner, 1988: 70). Keynes işsizliğin yapısal bir problem olduğunu düşünmekte ve uygun istihdam programlarının gerekirse devlet tarafından uygulanmasını öne sürmüştür (Wray, 2007: 15).

John Maynard Keynes, geleneksel iktisadın "kendiliğinden tam istihdamda denge" kavramına karşı çıkmıştır. Keynes'in "Genel Teori"sinin başarısı, bir ölçüde dönemin hem ekonomik ve sosyal şartlarına bağlıdır. Geleneksel (Ortodoks) iktisadın öngörülleri 1920'li yıllarda yaşanan ekonomik hadiseleri açıklayamamıştır. 1930'lu yıllarda başta İngiltere olmak üzere, batının sanayileşmiş diğer ülkeleri, geleneksel iktisadın açıklayamadığı endüstriyel durgunlukla birlikte uzun süre devam eden yoğun işsizlik sorununu ciddi bir şekilde yaşamaktaydılar. İşte böyle bir ortamda Keynes, belirsizliğin iktisadi analizlerdeki önemi, paranın ekonomide değişen rolü ve eksik istihdam varsayımı ile Klasik iktisadın temel varsayımlarının sorgulanmasına neden olmuştur (Fisunoğlu ve Tan, 2009: 31).

Keynesyen yaklaşım, para politikasını ikinci derece bir araç olarak görüp efektif talebe büyük önem vermiştir. Keynesyen politikanın en önemli unsurlarından biriside bütçe politikasıdır. Keynesyen yaklaşım bütçe denkliğine karşıdır, daha doğrusu bütçenin denkliğine sıkı sıkıya bağlı olmak yerine bütçeye açık yada fazla verdirilerek ekonomide mevcut istikrarsızlıkların giderilmesinde bir araç olarak kullanılmasından yanadır (Eğilmez, 2010: 251).

Bütçenin denk olması yerine ekonominin genel dengeye sahip olmasını öne süren modern ekonomik anlayış ve Keynesyen talep yönlü politikalar, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülke ekonomilerinde açık ve borç sorunlarının artmasına neden olmuştur. Keynesyen politikalara göre bütçe denkligi yerine makroekonomik denge sağlanmalıdır ve gerektiğinde devlet borçlanmaya başvurmalıdır. Ancak borçlanmanın olası olumsuz etkileri göz ardı edilerek bütçe açıklarının finansmanında yoğun olarak kullanılması açık-borç dinamiğini bozmuş ve kamu açıklarının çok hızlı bir şekilde artması ile borç stoklarındaki önlenemez yükselişler, geleneksel maliye politikalarının sorgulanmasına yol açmıştır (Yıldırım ve Özcan: 2011: 39).

1.3.4. Ricardocu Yaklaşımda Bütçe Açıkları

David Ricardo'ya göre de paranın değeri, miktarı ile ters orantılıdır. Para miktarı arttıkça, paranın değeri azalacaktır. Ricardo ekonomik istikrarın sağlanması için para miktarının olabildiğince sınırlı tutulmasını savunmaktadır. Ricardo, mal miktarı değişmezken para arzının artırılarak fiyatların artışını önlemek için paranın, altına bağlanması yani altın karşılığı olarak basılması gerektiğini öne sürmüştür (Dileyici ve Özkıvrak, 2001: 111).

Ricardocu denklik teoremi; devlet harcamalarında esas olarak reel kamu harcamalarını gösterge olarak kabul etmektedir. Ayrıca bu harcamaların ne şekilde finanse edildiği çok önemli değildir. Bundan dolayı bütçe açıklarının, vergilendirme veya borçlanma ile finanse edilmesinde bir fark yoktur ve hangi yöntem uygulanırsa uygulansın ekonomik kararlar üzerinde bir fark olmayacaktır. Ricardocu iktisatçılara göre bütçe açıklarının finansman şekli vergileri ertelemektedir (Arıcan, 2005: 84). Ayrıca bu yaklaşıma göre bütçe açıkları ile cari açık arasında bir ilişki olmadığından dolayı, bütçe açıklarının reel faiz, yatırım miktarı ve cari işlemler dengesi üzerinde sorun teşkil edecek bir etkisi yoktur. Tüketiciler şöyle bir varsayıma sahiptir; kamunun bugünkü mevcut vergi gelirlerindeki azalma bir sorun teşkil etmemektedir. Çünkü ileride vergi oranlarındaki artış ile bu telafi edilecektir (Sever ve Demir, 2007: 47).

Ricardocu Denklik Teoremi, gerek iktisat teorisi, gerekse iktisat politikası açısından bütçe açıkları ya da kamu borçları sorununun, mikro-analitik bir bazdan hareketle dönemler-arası etkilerini içerecek şekilde ele alınmasının ve buna uygun olarak 1950'lerden beri süregelen hâkim makro iktisat analiz çerçevesinin sorgulanmasının gerekliliğine işaret etmektedir (Yay, 1996: 1342).

Ricardocu denklik teoremi çeşitli varsayımlara dayandırılır. Bunlardan bazıları:

- İnsanlar sonsuza kadar yaşayacakmış gibi karar alacaklardır,
- Bireyler rasyonel düşünmektedirler,
- Sermaye piyasası mükemmeldir,
- Nesiller arası transferler söz konusudur (Uğur ve Karatay, 2009: 116).

İşte eleştirilerin başta gelenleri de bu varsayımlara yönelik olmuştur. Örneğin insanların sonsuza kadar yaşamaları gerçek dışı olduğundan, hayatta oldukları süre boyunca karar alacaklar ve gelecek dönemleri çok fazla dikkate almayacaklardır. Ayrıca sermaye piyasaları mükemmel değildir, eksik yanları bulunmaktadır (Barro, 1988: 6).

1.3.5. Monetarist Yaklaşımda Bütçe Açıkları

Monetarist yaklaşım, para arzındaki değişmelerin kısa dönemde milli geliri uzun dönemde ise fiyatlar genel düzeyini etkilediğini bu yüzden en ideal para politikasının para arzının doğru kontrolü olduğunu savunur (Eğilmez, 2010: 183). Maliye politikasının etkili olabilmesi için para stokunda değişmelere gidilmesi gerekmektedir (Kalenderoğlu, 2002: 252). Özellikle para arzının kontrolü bütçe açıkları bakımından oldukça önemlidir. Açıkların, para arzının artırılması ile finanse edilmeye çalışılması enflasyonu artıracaktır.

Monetarist iktisadi düşüncenin bütçe konusundaki temel prensibi; bütçe denk olmalıdır. Ancak bütçe açıklarının nereden ve hangi şartlar altında finanse edildiği, bu açıkların enflasyonist olup olmadıklarını belirleyen temel faktördür. İleriki bölümlerde anlatılacak olan bütçe açıklarının finansman şekilleri çeşitlilik arz etmektedir. Eğer bütçe açıklarının finansmanında para basılmaksızın doğrudan halktan borçlanma yoluna gidilirse ekonomide genişleme etkisi ortaya çıkacaktır. Bütçe açıklarının parasal genişlemeye neden olması, ekonomide enflasyonist baskıları artıracaktır, dolayısıyla bütçe açıklarının finansmanında merkez bankası kaynaklarının da kullanımına karşındırlar. Özet olarak monetaristler daha çok bütçe açıklarının finansmanı ile ilgilenip temel olarak bütçe açıklarına karşı çıkmışlardır (Şen vd, 2007: 50-51).

1.3.6. Kamu Tercihii Yaklaşımında Bütçe Açıkları

Kamu tercihi teorisi, James Buchanan ve Robert Tollison tarafından kapsamlı bir şekilde, 1972 yılında yayımlanan *The Theory of Public Choice* (Kamu Tercihii Teorisi) isimli eserlerinde ele alınmıştır. Bu yaklaşımın temelinde seçmen ve politikacı tercihleri yer almaktadır. Temel ekonomik teorilerde genellikle bireylerin ve hükümetlerin davranışları ele alınırken; kamu tercihi teorisinde seçmenlerin, politik parti liderlerinin, bürokratların kısacası kamu tercihinde bulunan bütün rollerin davranışlarına yönelik bir bakış açısı analiz edilmektedir (Buchanan ve Tollison, 1984: 12-13).

Kamu tercihi teorisinin bütçe noktasındaki görüşleri denk bütçe etrafında yoğunlaşmıştır. Buchanan bunu açıklarken politik başarının sağlanmasında, açık bütçe politikasının daha etkin olduğunu da göz ardı etmez. Buna göre eğer politik başarı temel amaç ise burada harcamaların daha rahat yapılmasından dolayı bu başarı daha rahat temin edebilecektir. Fakat denk bütçe politikası ise gerek politikacılar gerekse vatandaşlar açısından daha az maliyetli olacaktır (Buchanan ve Tollison, 1984: 241).

II. BÖLÜM

BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ, SONUÇLARI VE FİNANSMANINDA KULLANILAN YÖNTEMLER

Bütçe açıklarının kapatılması için yapılan istikrar programlarının başarılı olması açıkların nedenlerinin, etkilerinin ve bunlara göre uygulanacak finansman yöntemlerinin tespiti oldukça önemlidir. Bu bölümde kamu bütçe açıklarının nedenleri, makroekonomik sonuçları ve finansman şekilleri üzerinde durulacaktır.

2.1.BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ

Günümüzde, bütçe açıkları konusu gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerin temel problemlerinden biridir. Elbette gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıkları, gelişmiş ülkelere göre çok daha ciddi bir problem olup, bazılarında kronik bir hale gelmiştir. Literatürde bütçe açıklarının nedenleri sıralanırken öne çıkan başlıkları şu şekilde sıralayabiliriz; kamu idaresinden kaynaklanan nedenler, devlet anlayışında da meydana gelen değişmelerle beraber güvenlik harcamalarının hızla artması, ekonominin yapısal sorunlarından kaynaklanan nedenler ve farklı dönemlerde yaşanan ekonomik krizlerdir.

2.1.1. Kamu İdaresinden Kaynaklanan Nedenler

Bütçe açıklarının nedenleri incelenirken kamu kesiminin bu noktada etkinliğinin önemi büyüktür. Bütçe açığı ile mücadele etmeye çalışan birçok hükümet, çözüm için ciddi adımlar atmaktadır. Ancak bazen yanlış müdahaleler, tedbirler veya yönetimin bizzat kendisinden kaynaklanan eksiklikler bu açıkların artmasına yol açmaktadır.

Kamu idarelerinin verimsiz çalışmaları, koordinasyon eksiklikleri veya kurumlar arası işbirliği yetersizliği gibi nedenler bütçe açığının artmasına neden olabilir. Bütçenin en önemli gelir kaynağı bilindiği üzere vergilerdir. Bu nedenle bütçe açıklarının nedenleri arasında vergi tahsilâtındaki idarenin etkinliği oldukça önemlidir. Vergi tahsilâtında teknolojik imkânların yeterince kullanılması, bu işlemler için idarenin yeterli personele sahip olması, vergi kaçakçılığının önlenmeye çalışılması gibi tedbirler vergi tahsilâtını artıracak dolayısıyla bütçenin gelir kısmı artacağından bütçe açığı azalacaktır (Egeli, 1997: 25).

Bütçe açıklarının oluşmasında siyasal karar alma süreçleri etkili olmaktadır. Harcamaları artırmak, siyasal iktidar için her zaman daha kolaydır, çünkü siyasal rant sağlanmaktadır. Fakat açığın finansmanına yönelik adımlar siyasal risk taşımaktadır. Örneğin açıkların finansmanında kullanılan vergilerin artırılması kolay bir yöntem değildir. Öncelikle yasal düzenlemeler gereklidir ve mevcut vergilerin artırılması veya yeni vergiler konulması, yasalaşsa bile bu noktada siyasal iktidar ciddi bir vergi direnci ile karşılaşılabilir. Siyasal iktidar bu kısımları atlatsa bile seçim sürecinde ciddi bir risk almış olacaktır. Dolayısıyla tam tersine harcamaların artırılması siyasal rant sağlayacak; fakat, bütçe açıkları büyümeye devam edecektir. (Pınar, 2010: 138).

Bütçe açıklarını artıran bir başka nedende bakanlık sayılarındaki gereğinden fazla artıştır. Gelişmiş ülkelerde bakanlıkların sayısı 15-20 arasında değişirken ülkemizde bazı yıllarda bu rakam 37'ye kadar yükseltilmiştir. Bakanlık sayısındaki artış doğal olarak bölge müdürlükleri, genel müdürlükler, ilçe teşkilatları gibi giderleri artırıcı teşkilatlanmaları da beraberinde getirecektir. Teşkilatlanmadaki artış personel

giderlerini artıracaktır. Tüm süreçlerin hepsi bütçeye ağır yükler getirecektir. 2011 yılından itibaren bakanlık sayısı yirmi beştir (Şener, 2008: 43-44).

2.1.2. Devlet Anlayışında Meydana Gelen Değişiklikler

1929 yılında, Büyük Ekonomik Buhranın yıkıcı etkilerinden sonra, Klasik İktisadi düşünce politikaları yerine, devletin ekonomideki faaliyetlerini artıran ve devletin ekonomide daha etkili konumda olması gerektiğini savunan Keynesyen İktisadi Düşünce hâkim olmaya başlamıştır. Keynesyen İktisat bütçe açıklarını çok doğal görmüş ve artan devlet harcamalarının finansmanı konusunda vergiyle finansman yerine borçlanmaya ağırlık vermiştir. Bu yöntemin uygulanması ise bütçe açıklarını giderek arttırmış ve dolayısıyla bütçe açıkları/GSMH oranı ile borç stoku/GSMH oranlarının da yükselmesine sebep olmuştur. Giderek artan devlet borçları karşılığında yapılan faiz ödemeleri artmış ve borç-faiz kısır döngüsü içinde ülkeler ekonomik istikrarlarını ve mali disiplinlerini kaybetmişlerdir (Özen, 2002: 39).

Yıllarca hemen hemen aynı çizgide yürütülen “Keynesyen İktisat Politikaları” çerçevesindeki bütçe denklığı politikaları ekonomik ve mali istikrarı bozmuş ve siyasal iktidarlar gerek durumu iyileştirebilmek gerekse siyasal rant uğruna bütçe denklığınden sürekli tavizler vermişlerdir.

Günümüzde özellikle gelişmiş ülkelerin birçoğunda özellikle sosyal güvenlik hizmetlerine ayrıca önem verilmektedir. Bunun için bütçeden sosyal harcamalara ayrılan payda giderek artmaktadır. Ayrıca keynesyen iktisat politikalarına göre sosyal devlet yatırımları teşvik eder ve refah arttıkça ekonomik büyüme devam eder. Ancak

artan sosyal harcamalar aynı hızda finanse edilmediğinden bütçe açıklarını artırmaktadır (Şener, 2008: 395).

21. yüzyılda, devletin görev, rol ve fonksiyonlarında; nüfus artışı, dünya iktisadi ve siyasi konjonktüründeki gelişmeler ve ekonomik ve sosyal yaşantının değişmesi gibi birçok nedene bağlı olarak önemli değişimler meydana gelmiştir ve değişim hala devam etmektedir. Devlet anlayışında ortaya çıkan değişim ile birlikte, kamu hizmetlerinde nicelik ve nitelik itibarıyla etkilenen en önemli hizmet alanlardan biride karşılanması için çok büyük kaynaklara ihtiyaç duyulan sağlık hizmetleri olmuştur. Bilindiği gibi sağlık hizmetleri dışsallık özelliği nedeniyle yarı kamusal mal ve hizmet olma özelliği gösterir. Ancak günümüzde taşıdığı dışsallık özelliğinin uluslararası ve küresel bir boyuta taşınması nedeniyle küresel kamusal mal olma niteliği kazanmıştır. Özellikle 1980 sonrası dönemde hızla artan sağlık harcamaları devlet bütçeleri üzerinde bir yük oluşturmaya başlayarak, özellikle gelişmekte olan ülkelerde GSMH'nın yaklaşık % 10'luk bir kısmına karşılık gelmektedir. Türkiye'de bu rakam % 5-6 civarındadır. (Ener ve Demircan, 2008: 78).

2.1.3. Askeri Nedenler

Silahlanma yarışının ve savaş tehdidinin her geçen gün arttığı günümüzde savunma hizmetlerinin tüm ülkeler için ayrı bir öneme sahip olması savunma harcamalarının artmasında belirleyici bir etken olmaktadır. Savunma harcamalarının düzeyini ve dağılımını belirleyen çeşitli faktörler bulunduğundan dolayı, savunma harcamalarının miktarı ve talebi sadece güvenlik ile açıklanamaz (Giray, 2004: 196). Sadece savaşlar değil, savaş sonrası maddi ve manevi kayıplarında giderilmesi için çok büyük kaynaklar kullanılmakta ve bütçe açıkları artmaktadır (Şen vd, 2007: 69).

Türkiye’de savunma ve milli güvenlik harcamaları için GSMH’nin yaklaşık olarak % 5’i ayrılmaktadır. Savunma harcamaları beşeri sermaye yatırımı olarak eğitim ve sağlık harcamaları ile karşılaştırıldığında, savunma harcamalarının bütçe içindeki payının diğer harcamaların payından oldukça yüksek olduğu gözlenmektedir. Bu durumun ekonomik büyümeye önemli katkıları olan beşeri sermaye harcamalarına ayrılacak kaynaklar bakımından olumsuz bir durum ortaya çıkarabilir. Ülkemizde savunma harcamalarının düzeyinin yüksek olduğu söylenebilir. Fakat bu düzey sınır komşularıyla karşılaştırıldığında mevcut durumun çok abartılı olmadığı gözlemlenebilir. Çünkü komşu ülkelerdeki savunma harcamalarının da yüksek olduğu görülmektedir (Giray, 2004: 196).

2.1.4. Ekonomik Nedenler

Gelişmekte olan ülkeler pek çok ekonomik problemle karşı karşıyadır. Yaşam standardını artıran, sürekli bir yüksek büyüme oranını gerçekleştirmede birçoğu başarısız olur. Yüksek enflasyon oranı ve finansal yetersizlikler, yatırımların gelişmekte olan ülkelere çekilmesini engellemektedir. Hükümetler bu sorunların çözümü için kaynak ihtiyaçlarını iç ve dış borçlanmalar yaparak çözmeye çalışmaktadırlar. Ancak pek çok ülke dış borçlarla ilgili problemlerden kaçınmak için dış borçlanmadan kaçınabilir. Bu yüzden bütçe açıklarını kapatmada iç kaynaklara daha çok başvurabilirler (Feltenstein ve Iwata, 2002: 3-4).

Ülkeler daha büyük borç ve açık problemleri yaşadıkça bunu para genişlemesi yoluyla geçici bir süreliğine çözmekle beraber, faiz oranları ve enflasyonun artmasına da sebep olmuşlardır. Sonuç olarak kısır bir döngüye dönüşen borçlanma, borç

ödemeleri ve bunlarla beraber bütçe açığı problemi o ülkeler için içinden çıkılmaz bir hale dönüşmüştür (Eliana ve Albert, 1990: 331).

Bütçe açıklarına neden olan bir diğer durum sürekli enflasyon sürecindeki parasal endekslemedir. Finansal piyasaların tam manasıyla gelişmemiş olduğu, hükümetin merkez bankası dışında çok fazla borçlanma imkânı olmadığı ekonomilerde; Merkez Bankasından borçlanılması veya kontrolsüz para basılması açıkları artırmaktadır. Bu durumlarda bütçe açıklarını azaltmanın bir yolu olarak, talebin azaltılması ve enflasyonun düşürülmesi şeklinde bir çözüm önerilse de çoğu kez başarısızlıkla sonuçlanmaktadır (Pınar, 2010: 140).

Faiz ödemelerindeki artışlar nedeniyle bütçe açıkları artmaktadır. Bu durum ise sağlıklı bir mali yapının oluşturulamamasıyla beraber, parasal ve ekonomik disiplinin sağlanamamasına dolayısıyla sistemde bir “mali disiplinsizlik” probleminin çıkmasına neden olmaktadır (Kesik, 2003: 89).

Burada bütçe açıklarına bir sebep olarak enflasyonu gösterirken, yapılan bazı çalışmalarda enflasyona sebep olarak da bütçe açıkları gösterilmektedir. Enflasyonla mücadele yöntemlerinin başında da bütçe açıklarının kontrol altına alınması gelmektedir. Sonuç olarak bütçe açığının bir nedeni olarak ele aldığımız enflasyon aslında uzun vadede bütçe açıklarının bir sonucudur. Ekonomik istikrarsızlıkların olduğu çoğu ülkede bu kısır döngü yıllarca ekonominin ana bir problemi olarak kalmaktadır. (Ulusoy ve Cural, 2006: 6).

Bütçe açıklarının temel ekonomik nedenleri yukarıdaki açıklamalar ışığında şu şekilde sıralanabilir;

- Ekonomik istikrarsızlıklar,
- Hükümetlerin merkez bankalarından karşılıksız borçlanmaları,
- Enflasyon,
- İç ve dış borçların anapara ve faiz ödemeleri,
- Ekonomide piyasanın yetersizliğinden dolayı devletin piyasada bulunma çabası,
- Mali disiplini sağlamada isteksizlik veya başarısızlık,
- Konjonktürel dalgalanmalar,
- Vergi gelirlerinin yetersiz oluşu ve vergi toplamadaki düşük başarı oranı,
- Ekonomik krizler.
- Kriz ortamlarında uygulamaya konulan istikrar paketlerinin uygulanamaması.

2.1.5. Ekonomik ve Siyasi Krizler

Ekonomik kriz; herhangi bir mal, hizmet, üretim faktörü veya döviz piyasasındaki fiyat veya miktarların, alışılagelmiş değişim oranlarından çok daha fazla olarak gerçekleşen dalgalanmalar olarak tanımlanabilir. Bu krizlerin ortaya çıkışları ve sonuçları, o ülkedeki politik ve ekonomik istikrarsızlıkla yakından ilişkilidir (Kibritçioğlu, 2001: 174).

Ekonomik krizler etkiledikleri sektörler bakımından iki temel gruba ayrılabilir; reel sektör krizleri ve finansal sektör krizleri. Reel krizler, üretimde veya istihdamda önemli daralmalar şeklinde ortaya çıkarken, finansal krizler ekonominin reel kesimi üzerinde tahrip edici etkiler meydana getirebilen ve piyasaların etkin işleyiş gücünü

bozan finansal piyasa çöküşleridir. Her iki durumda da görülmesi muhtemel ortak nokta, bütçe açıklarının artış gösterebilmesidir. Örneğin bir reel krizde istihdam daralmasını çözebilmek için hükümet, yatırımları arttırmak isteyecek ve bu durum bütçe açıklarının artmasına sebep olabilecektir (Delice, 2003: 58).

Düşük rezervlere ve zayıf ekonomik temellere sahip ülkelerde, bu sorunlara birde politik istikrarsızlıklar eklendiğinde ekonomik kırılganlıklar artmaktadır. Bölünmüş ve kutuplaşmış parlamentolarda, koalisyon hükümetleri reformları yapmakta gecikmekte ve koalisyondaki partiler arasında reformlar konusunda ortaya çıkan anlaşmazlıklar da bütçe açıklarının artmasında dolaylı, fakat güçlü bir etkiye sahip olmaktadır (Aslan ve Bilge, 2009: 270).

Yapılan analizler göstermiştir ki genel bütçe gider tahminleri ile genel bütçe gider gerçekleşme rakamları arasındaki fark, koalisyon hükümetleri dönemlerinde tek partili hükümet dönemlerine göre artmaktadır ve bu fark tesadüfî değil sistemattir (Aslan ve Bilge, 2009: 285).

2.2. BÜTÇE AÇIKLARININ MAKROEKONOMİK ETKİLERİ

Bütçe açıkları bir ekonomide genellikle uzun vadede makroekonomik etkiler ortaya çıkarmaktadır. Uzun yıllar bütçe açığı veren ekonomilerde, insanların beklentileri olumsuz yönde etkilenmektedir. Dolayısıyla milli gelirden yatırımlara, özel tasarruflardan gelir dağılımına kadar birçok makroekonomik büyüklük bütçe açıklarına bağlı olarak olumsuz yönde etkilenmektedir.

2.2.1. Bütçe Açıklarının Milli Gelir ve Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri

Bütçe açıklarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin doğrudan mı veya dolaylı mı olduğu tartışmalı bir konudur. Ancak bir çok ampirik çalışmada bütçe açıklarının artışının ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediği ortaya koyulmuştur (Şen vd, 2007: 119).

Hükümetler ekonomik konjonktüre göre bütçe açıklarının büyüklüğünü ayarlayabilirler. Örneğin; toplam talebin artırılmasına yönelik olarak üretimin artırılması veya istihdamın sağlanması gibi amaçlar gerçekleştirilmek isteniyorsa bütçe açıkları artırılabilir. Diğer taraftan ekonomik istikrarı sağlamak, enflasyonu önlemek gibi amaçlar gerçekleştirilmek isteniyorsa bütçe açıkları azaltılabilir. Hükümetler milli gelir düzeyinin belirlenmesinde bütçeyi bir iktisat politikası aracı olarak kullanmaktadırlar (Egeli, 1997: 59).

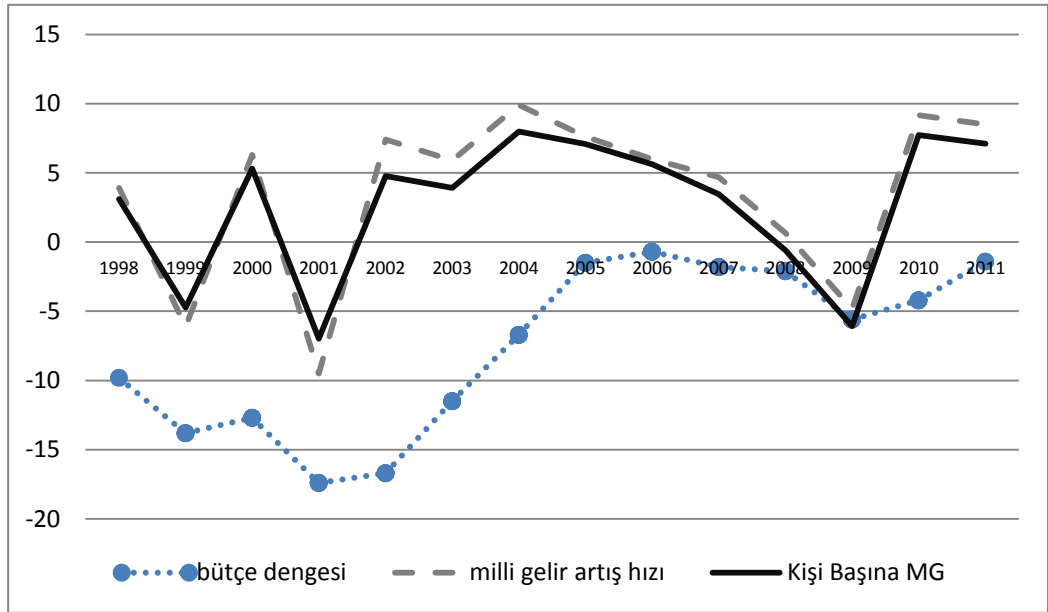
Tablo 2. 1. 1998-2011 Yılları Arasında Türkiye Bütçe Dengesi, Milli Gelir Artış Hızı ve Kişi Başına Düşen Milli Gelir Artış Hızı

<u>Yıllar</u>	<u>Bütçe Dengesi</u>	<u>Milli Gelir Artış Hızı</u>	<u>Kişi Başına MG Artış Hızı</u>
1998	-10	3,9	3,1
1999	-14	-6,1	-4,7
2000	-13	6,3	5,3
2001	-17,4	-9,5	-7,0
2002	-17	7,4	4,8
2003	-12	5,9	3,9
2004	-7	9,9	8,0
2005	-2	7,6	7,1
2006	-1	6	5,6
2007	-2	4,7	3,4
2008	-2	0,7	-0,6
2009	-6	-4,8	-6,1
2010	-4	9,2	7,7
2011	-1	8,5	7,1

Kaynak: TÜİK 2012 yılı verileri(www.tuik.gov.tr)

Bütçe açıklarının ekonomi üzerindeki bir etkisi, dışlama etkisine sebep olup yatırımları düşürmesi ve sermaye stokunun olması gerekenden daha yavaş büyümesini sağlamaktadır. Burada bahsedilen dışlama etkisi 1-2 yıllık dönemlerde dikkate değer seviyede olmayıp, 10 yıl ve daha fazla bir süre devam etmesi durumunda, ekonominin mal ve hizmet üretim kapasitesini önemli ölçüde etkilemektedir. Bu durumun milli gelir üzerindeki etkisi dolaylı olarak gözlemlenebilir. Bütçe açıkları dışlama etkisi ile yatırımları olumsuz yönde etkilerse, yatırımlardaki düşüş nedeniyle üretim düşeceğinden ulusal gelirden gerileyecektir (Şen vd, 2007: 121).

Grafik 2.1. 1998-2011 Yılları Arası Bütçe Açıkları ile Milli Gelir ve Kişi Başına Düşen Milli Gelir



Grafik 2.1’de görüldüğü gibi, genel olarak bütçe açıklarının arttığı yıllarda milli gelir ve dolayısıyla kişi başına düşen milli gelir artış hızı azalmıştır. Grafikte bütçe açıklarının en fazla olarak gerçekleştiği 2001 yılında milli gelirden en düşük seviyesindedir.

Gini katsayısı, ülkeler arasında yada bir ülkede farklı yıllar arasında, gelir dağılımı eşitsizliğini ölçen bir katsayıdır. Bu katsayı 0 ve 1 arasında değerler alır.

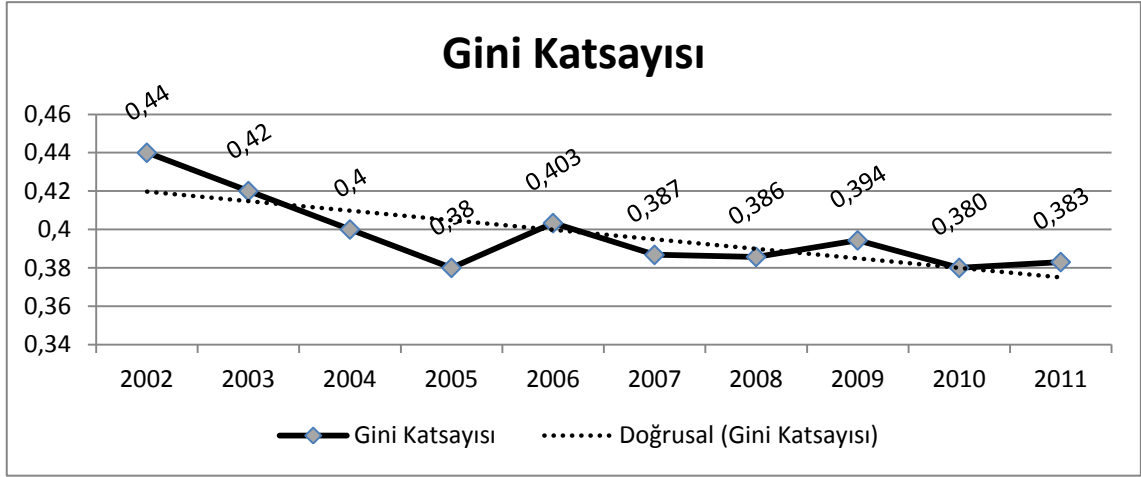
Katsayı 1'e yaklaştıkça eşitsizlik artar, sıfıra yaklaştıkça eşitsizlik azalmaktadır. Katsayı sıfır olduğunda, o ülkede gelir dağılımı sağlamış demektir (Orhan ve Erdoğan, 2005: 182).

Tablo 2.2. 2002-2011 Yılları Arası Gini Katsayısı ve Bütçe Dengesi

Yıllar	Gini Katsayısı	Bütçe Dengesi
2002	0,44	-17
2003	0,42	-12
2004	0,4	-7
2005	0,38	-2
2006	0,403	-1
2007	0,387	-2
2008	0,386	-2
2009	0,394	-6
2010	0,380	-4
2011	0,383	-1

Kaynak: TÜİK ve DPT

Grafik 2.2. Yıllar İtibariyle Gini Katsayısı



Grafik 2.2'de gösterildiği gibi, gini katsayısı yıllar itibariyle sıfıra doğru yaklaşmaktadır. Yukarıda da değinildiği gibi gini katsayısının sıfıra yaklaşması gelir dağılımının daha adil bir çizgiye doğru gittiğini gösterir. Bütçe açıklarının azalmasıyla birlikte gelir dağılımında da adaletin daha iyi sağlandığını Tablo 2.2'de görülebilir.

2.2.2. Bütçe Açıklarının Özel Tasarruf ve Yatırımlar Üzerindeki Etkileri

Kamu borçlarının artmasıyla yükselen faiz oranları özel kesimde tasarruf artışına sebep olacaktır. Bu durumda özel sektördeki tasarruf kısılması kamu sektörüne aktarılan tutarın altında olacaktır. Ayrıca açıkların arttığı dönemlerdeki vergi artışları da tasarruf ve yatırımları etkilemektedir. Vergi karşısında borçlanmanın tüketim-tasarruf üzerindeki etkisi, borçlanmanın ve verginin türüne bağlı olarak tasarruf ve tüketimi kısma katsayılarına göre tasarruf ve sermaye birikimini etkiler. Bu etkilere bakılarak, vergiler tasarruflar yanında tüketimi de kısacağından dolayı bir ünite kamu harcamasının ihtiyari borçlanma yerine vergi ile finanse edilmesi halinde toplam tasarruflar artabilir (Önder ve Kirmanoğlu, 1994: 48).

Bütçe açıklarının birçok etkisi olmakla beraber, bu etkilerin çoğunun ortak sonucu, ulusal tasarrufların azalmasıdır. Ulusal tasarruf ise özel ve kamu tasarruflarının toplamından oluşmaktadır. Kamu kesiminde bütçe açığı söz konusu olduğu zaman, kamu tasarrufları özel tasarrufların altına inerek negatif olur. Kamu tasarruflarında ortaya çıkacak bir azalışa karşın, özel tasarruflarda o azalışa kısmen denk gelebilecek bir artış olacaktır. Örneğin vergilerdeki 1 TL'lik bir azalma olsun, bu indirim kamu tasarruflarının 1 TL azaltmasına karşın, aynı zamanda hane halkının vergi sonrası özel tasarrufları da 1 TL artacaktır. Muhtemelen hane halkı bu beklenmedik paranın bir kısmını harcayabilir ve bir kısmını da tasarruf edebilir (Ball ve Mankiw, 1995: 3).

Sonuç olarak; bütçe açıkları meydana geldiği dönemde kamu harcamaları arttığından, bu özel tasarruf ve yatırımları artırabilir. Ancak, bütçe açıklarının kapatılmasına yönelik tedbirler alındığında tasarruf ve yatırımlar azalacaktır. Örneğin;

vergi oranları artırılarak veya ek vergiler getirilerek bütçe açığının kapatılmaya çalışılması sonucu, özel yatırımlar azalacaktır.

Bütçe açıklarının tasarruf ve yatırımları etkilemekle beraber, üretim faktörlerinin fiyatlarını da değiştirmesi söz konusudur. Şöyle ki; bütçe açıklarının sermaye stokunu azaltması halinde, işgücünün marjinal ürünü düşerken, sermayenin marjinal ürünü yükselmektedir. Burada işgücünün marjinal ürünü, reel ücretleri; sermayenin marjinal ürünü ise, kârı belirlemektedir. Sermaye stokunun azalması, her bir işgücü için çalışacağı daha az sermayeye sahip olması demektir. Sermaye yetersizliği ise, ilave her birim sermayeyi daha değerli hale getirecektir. Bütçe açıkları sermaye stokunu azalttığı ölçüde daha düşük reel ücretlere, fakat daha yüksek sermaye kazancına yol açacaktır (Şen vd, 2007: 120).

Bütçe açıklarının arttığı dönemlerde imalat sektöründeki yatırımların azaldığı, açıkların azaldığı dönemlerde ise arttığı şeklinde ters bir orantı olduğunu Tablo.2.3'te görülebilmektedir. Aynı şekilde bu durum birçok sektörde de her dönem olmazsa da genel trende bakıldığında ters orantılı olarak ilerleme göstermiştir.

Tablo 2.3. 1995-2010 Yılları Arasında Sektörler İtibarıyla Sabit Sermaye Yatırımları

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BÜTÇE DENGESİ	-6,1	-11,8	-11,3	-9,8	-13	-12,7	-17,4	-16,7	-11,5	-6,7	-1,5	-0,7	-1,8	-2,1	-5,6	-4,2
TARIM	4,1	4,7	4,3	4,8	3,0	3,2	2,1	1,9	2,4	3,9	3,2	3,6	2,6	1,8	1,0	2,3
MADENCİLİK	1,1	1,1	1,1	1,4	1,7	1,1	1,6	1,8	2,0	1,9	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5	1,6
İMALAT	26,2	26,1	22,9	23,4	24,5	25,9	24,4	32,8	36,3	41,4	44,4	46,0	46,1	45,3	39,8	38,1
ENERJİ	0,8	2,9	6,4	5,3	4,6	3,7	9,5	4,1	2,8	1,6	2,1	2,8	3,3	3,9	7,2	5,6
ULAŞTIRMA	16,4	17,4	21,6	20,7	20,8	27,5	23,4	16,8	15,9	19,0	19,3	17,4	16,9	18,3	22,9	20,3
TURİZM	2,4	2,3	2,5	3,7	5,5	4,7	6,1	6,5	7,5	7,0	7,4	6,7	5,1	5,8	6,5	6,3
KONUT	43,0	38,7	33,4	32,0	30,0	23,9	20,9	23,3	21,7	15,3	11,4	12,0	14,5	12,6	11,5	17,1
EĞİTİM	0,7	1,1	1,1	0,9	1,8	1,9	1,9	1,5	1,5	1,2	1,1	1,0	1,0	1,3	0,8	1,1
SAĞLIK	1,2	1,8	2,9	3,6	3,2	3,6	3,8	3,8	3,5	3,7	4,6	4,5	4,6	4,9	3,3	3,1
DİĞER HİZMETLER	4,1	4,0	3,8	4,2	5,0	4,6	6,4	7,5	6,4	5,1	4,7	4,3	4,4	4,7	5,4	4,4
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı

2.2.3. Bütçe Açıklarının Faiz Oranları Üzerindeki Etkileri

Kamu açıklarının faiz oranları üzerindeki etkisine bakabilmek için, söz konusu açıkların iç veya dış borçlanma ile finanse edilip edilmediğine bakmak gerekir. Ayrıca açıkların enflasyonist bir etkiye sebep olup olmadığı da önemlidir. Bütçe açıkları eğer iç borçlanma ile finanse edilmişse, sermaye piyasasında kamu kesiminin fon talebini artırıp, piyasadaki fon yapısını bozup faiz oranlarını yükseltmektedir. Faiz oranları yükseldiğinde firmaların ve tasarruf sahiplerinin tasarruf ve yatırım kararları değişmektedir. Fon piyasasında bulunan mevcut kaynaklar kamu borçlanma senetlerine aktarıldığında, özel kesim yatırımları için fon sıkıntısı yaşayacaktır. Yaşanan fon sıkıntısı faiz oranlarını artıracaktır (Sak, 1995: 37).

Kamu açıkları eğer dış borçlarla finanse edilirse, açıkları dış ödemeler dengesi üzerinde doğrudan bir etki oluşturacaktır. Ancak, açıklar iç borçlanma ile finanse edilirse faiz oranları ve döviz kurları üzerinde dolaylı bir etki meydana gelecektir. Bütçe açıklarını kapatmak için hükümet tarafından iç borçlanmaya gidilirse bunun ilk makroekonomik etkisi faiz oranlarının artması şeklinde olacaktır. Piyasada atıl fon bulunmadığında, tasarrufların yatırımlardan küçük olduğu koşullarda, yeni borç bulabilmek için neredeyse tek yol faiz oranlarını artırmaktır. Ülkemizde de kamu açıklarının kapatılması için yapılan iç borçlanmalar faiz oranlarını artırmıştır (Sonat, 1994: 123).

Tablo 2.4. 1990-2010 Yılları Arası Faiz Oranları ve Bütçe Dengesi

Yıllar	Tasarruf Mevduatı Faiz Oranı	TCMB Reeskont Faiz Oranı	İnterbank Gecelik Faiz Oranı	Bütçe Dengesi
1990	59,4	45,0	62,7	-3,0
1991	72,7	48,0	59,9	-5,3
1992	74,2	48,0	67,8	-4,3
1993	74,8	48,0	69,9	-6,7
1994	95,6	55,0	92,1	-3,9
1995	92,3	50,0	106,3	-4,0
1996	93,8	50,0	74,3	-8,2
1997	96,6	67,0	77,9	-7,6
1998	95,5	67,0	79,0	-5,4
1999	46,7	60,0	69,9	-8,7
2000	45,6	60,0	199,0	-8,0
2001	62,5	60,0	59,0	-12,1
2002	48,2	55,0	44,0	-11,4
2003	28,6	43,0	26,0	-8,8
2004	22,1	38,0	18,0	-5,4
2005	20,4	23,0	13,5	-1,3
2006	23,7	27,0	17,5	-0,6
2007	21,0	25,0	15,8	-1,6
2008	25,7	25,0	15,0	-1,8
2009	15,7	15,0	6,5	-5,5
2010	13,0	14,0	1,5	-3,6

Kaynak: TCMB ve T.C. Kalkınma Bakanlığı

2.2.4. Bütçe Açıklarının Enflasyon Üzerindeki Etkileri

Bütçe açıklarının sonuçları arasında enflasyonla ilgili olanlarını üç şekilde gerçekleştirebileceği söylenebilir. İlki kamu açığı doğrudan talep genişletici bir etki

meydana getirebilir. Kamu açıkları, kamu harcamalarının kontrolsüz bir artışından kaynaklanıyorsa ve ekonomide çarpan etkisi yüksekse üretimle karşılanamayan talep fazlası, enflasyonist baskıya neden olabilir. İkinci ve üçüncü sonuçlar, kamu açığının finansman biçimi ile ilgilidir. Kamu açıkları ağırlıklı olarak tahvil ve bono gibi iç finansman yoluyla finanse ediliyorsa, reel tasarruf hacmi sınırlı olan bir ekonomide, kamu kesiminin iç piyasadan bu ek talebi maliyet yönlü enflasyonist bir baskıya neden olabilir. Ancak kamu açıkları daha çok emisyon ile karşılanıyorsa doğrudan enflasyon artışı beklenir. Çünkü para arzındaki kontrolsüz artış, fiyatlar genel düzeyini artıracaktır. (Erol, 1997: 173).

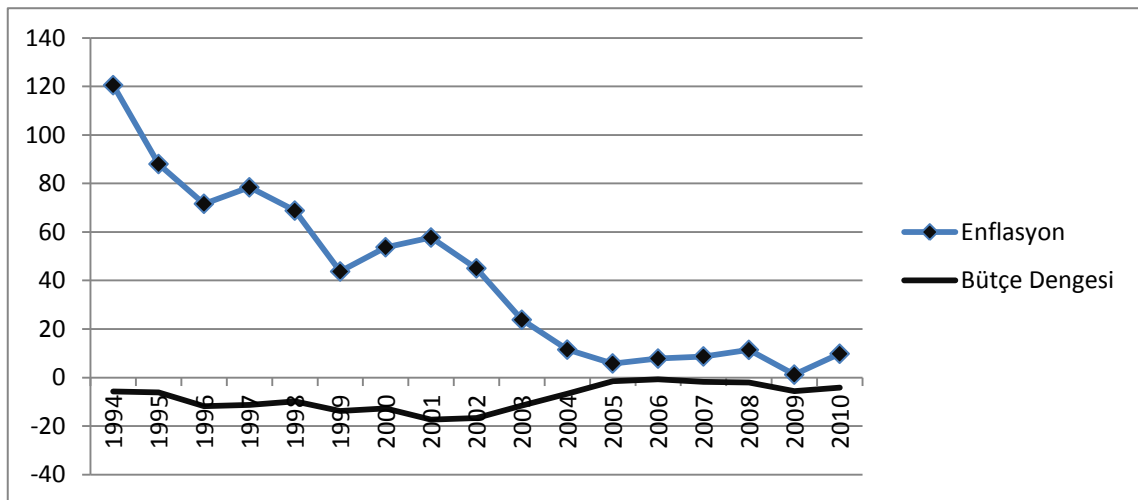
Kamu açıkları-enflasyon ilişkisi ekonomistler arasında tartışma konusu olsa da, birleştikleri ortak nokta kamu açıkları enflasyona neden olan makroekonomik bir olgudur. Ancak kamu açıklarının enflasyonu tetiklediği kabul edilse de, kamu açıklarının hangi aşamada enflasyonu etkilediği Keynesyen ve Klasik-Parasalcı yaklaşımlara göre farklı şekillerde analiz edilmektedir. Klasik ve Parasalcı görüşlere göre enflasyonun temel nedeni para miktarındaki artıştır. Keynesyen görüşe göre; kamu harcamalarındaki aşırı artışa rağmen üretim kapasitesinin iç talepteki artışı karşılayamamasından dolayı enflasyon artmaktadır. Ülkemiz açısından da bu süreçlerin farklı gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Örneğin, 1980 yılı öncesinde kamusal açıkların finansman şeklinin enflasyonu etkileme süreci parasalcı yaklaşıma uygun bir şekilde gerçekleşirken, 1980 sonrasında Keynesyen yaklaşım çerçevesinde gerçekleştiğini söylemek mümkündür (Ejder, 2002: 189).

Tablo 2.5. 1994-2010 Yılları Arası Enflasyon Oranı ve Bütçe Dengesi

Yıllar	Enflasyon	Bütçe Dengesi
1994	120,5	-6
1995	88	-6
1996	71,6	-12
1997	78,4	-11
1998	68,8	-10
1999	43,7	-14
2000	53,7	-13
2001	57,7	-17,4
2002	45	-17
2003	23,8	-12
2004	11,5	-7
2005	5,8	-2
2006	7,8	-1
2007	8,7	-2
2008	11,4	-2
2009	1,2	-6
2010	9,8	-4

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı ve İTO

Tablo 2.5'te ve Grafik.2.3'te görüldüğü gibi bütçe açıklarının daralmaya başladığı dönemlerde enflasyonun artış hızı da azalma eğilimine girmiştir. Çünkü kamu açıklarının azaltılmaya çalışıldığı dönemlerde para arzı daha kontrollü bir şekilde artırılmaktadır. Para arzındaki kontrollü artış enflasyonu azaltabilmenin en önemli adımlarındadır.

Grafik 2.3. Yıllar İtibariyle Enflasyon ve Bütçe Dengesi

Birçok ülkede yapılan çalışmalarda, Merkez Bankasının siyasi iktidara çok sıkı bağlı olduğu durumlarda, siyasal iktidarlar Merkez Bankası kaynaklarına sık sık başvurmaktadır. Böyle ülkelerde enflasyon oranının daha yüksek olduğu söylenebilir. Kamu kesimi açıklarının da kapatılmasında Merkez Bankası kaynaklarına başvurulması en kolay yollardan biridir. Ancak bu durum enflasyonu artıracaktır. Çünkü kamu kesimi açıkları monetize edildiği noktadan itibaren enflasyonist bir sürecin içine girilmeye başlanmıştır (Demir vd, 2005: 252).

Merkez bankasından borçlanmak enflasyona sebep olmakla beraber senyoraaj gelirleri de elde edilebilmektedir. Reel para talebindeki artışa karşın bir parasal taban gerçekleşirse, enflasyonist bir baskıya sebep olmaksızın para basarak gelir elde etme olanağına sebep olunabilir. Fakat, monetizasyon enflasyon vergisine de sebep olabilmektedir. Yönetimler monetizasyon ile kamusal açıklarını kapatmak ve iç borç stoklarını eritme çabasında oldukları ölçüde enflasyon şiddetlenecektir (Sönmez, 1993: 161).

2.3.BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Kamu kesimi açıkları finansmanının temel olarak dört şekli vardır; para basımı, döviz rezervlerinin kullanımı, dış borçlanma ve iç borçlanma. Para basmak yoluyla hükümet gelirleri, açık finansmanın bir kaynağı olarak tanımlanır. Aslında her bir finans şekli bir ekonomik dengesizlikle eşleştirilebilir. Para basımı yani monetizasyon ile enflasyon, döviz rezervlerinin kullanımı ile döviz krizlerinin başlangıcı, dış borçlanma ile dış borç krizleri, iç borçlanma ile yüksek reel faiz oranları ilişkilendirilebilir (Fischer ve William, 1990: 131).

Bütçe açıklarının aşırı büyümesi istenilen bir durum değildir. Kısa dönemde bütçe açıklarını istikrara kavuşturmak mümkün olmadığından, hükümetler daha hızlı çözüm yollarına başvurmayı deneyeceklerdir. Çünkü mali istikrarın sağlanması cari bütçe açığının kapatılmasına göre çok daha uzun bir zaman diliminde gerçekleşmektedir. Bu yüzden hükümetler kendilerine daha hızlı kaynak bulabilmek için farklı finans yöntemlerine başvurmaktadır. Aşağıda bu finansman yöntemlerine değinilecektir.

2.3.1. Monetizasyon

Bir ülkenin mali sisteminde kredi ve mali piyasa diye iki piyasa çeşidi bulunmaktadır. Kredi piyasasında Merkez Bankası kaynakları kullanılmaktadır. Mali piyasaların yetersiz duruma gelmesi durumunda hükümet, kaynak eksikliğini Merkez Bankasına başvurarak gidermektedir. Bu görevi hükümet adına Hazine gerçekleştirir (Parlaktuna ve Şimşek, 2007: 47).

Monetizasyon, devletin para basma konusundaki yetkisini kullanarak parasal tabanda artışlar sağlayıp gelir elde etmesi şeklinde tanımlanabilir. Para politikasının temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Bir ülkede fiyat istikrarını sağlayabilmek için parasal büyüklükler ile fiyat düzeyi arasında anlamlı bir ilişkinin olması gerekir. Bununla beraber para politikasının başarılı olması için para büyüklüğünün kontrolünün para otoritesinde olması gerekmektedir. Bazı durumlarda maliye politikası etkinliğini yitirmekte ve hükümetler monetizasyona başvurabilmektedirler. Enflasyonu başlatması beklenen böyle bir durumda da tek başına para veya maliye politikalarını kullanmak mümkün olmamaktadır. Böyle durumlarda hükümetlerin iki politikayı birbirini

tamamlayıcı şekilde beraber kullanmaları politikaların etkinliğini artırabilmektedir (Kesbiç vd, 2004: 28).

Bütçe açığı söz konusu olduğunda devletin borçlanması beklenir. Hükümet bunu iki şekilde yapabilir; ya halktan borçlanarak ya da Merkez Bankasından borçlanarak. Hükümetin ikinci yöntemi seçmesi durumunda parasal finansman yöntemi söz konusudur ve Hazine, Merkez Bankasına menkul kıymet satarak borcun monetizasyonunu gerçekleştirecektir. Merkez Bankası da satın almış olduğu borçları finanse etmek için parasal tabanda genişleme yapacaktır. Parasal tabanın artması faiz oranlarını düşürecektir. Ancak bu durumda fiyatlar genel düzeyinin artması beklenmektedir. Çünkü para arzının artması toplam talebi arzdan daha fazla artırarak fiyat düzeyinin artmasına vesile olacaktır (Ataç, 2009: 253).

Monetizasyonun bir diğer olumsuz yanı, para arzı enflasyonu arttıracığından vergilerin tahakkuku ve toplanması arasındaki geçen sürede enflasyon nedeniyle reel vergi gelirleri bir kayba uğrayacaktır. Hükümet para arzını artırıp bir gelir artışı sağlamaya çalışırken enflasyonun vergi gelirleri üzerinde yaptığı yıpratma, bu gelirin azalmasına neden olacaktır (Ulusoy, 2006: 337). Kısa vadede hükümetlerin monetizasyonla gelir elde ederek görünürde bir çözüm ürettikleri düşünülse de, para arzı artışının gerek reel vergi gelirlerindeki azalmaya sebep olması gerekse makro ekonomik dengeleri bozduğu göz önüne alındığında aslında sorunu daha da derinleştirdiği söylenebilir.

Devletin Merkez Bankasından elde ettiği gelirlerin tamamını verimsiz kullandığını söylemekte doğru olmaz. Böyle dönemlerde hükümet aldığı kaynakları daha çok emek yoğun teknolojilerin kullanıldığı alanlarda harcayarak yeni bir satın

alma gücünün oluşmasını sağlayabilir. Emek yoğun teknolojilerin kullanımının artması da, işsizliği azaltabilir (Erdem, 2009: 31).

Enflasyon, kamu giderlerinin cari olarak artmasına neden olmaktadır. Bu durumda borçlanma gereksinimi artacak, iç ve dış borçların yetersiz kaldığı durumlarda, “emisyon” başvurulacak bir kaynak olacaktır. Nitekim emisyonunda, bir borçlanma yani Hazinesinin Merkez Bankasından borçlanması anlamına gelmektedir. Bu süreç bütçe açığı-borçlanma-emisyon-enflasyon-borçlanma-bütçe açığı şeklinde kısır bir döngü şeklinde devam edecektir. Bu durum sürekli hale geldiği zaman, enflasyon oranı da artacaktır. Faizlerde bu süreçte enflasyonla birlikte artacaktır. Ekonomi enflasyonist bir döneme girdiği için faiz, enflasyonu, enflasyonda faizi artıracaktır. Bu durum gelir dağılımı üzerinde de olumsuz etkiler meydana getirebilir. Faiz oranları ile yatırımlar arasındaki ters yönlü ilişki göz önüne alındığında, artan faiz oranlarının yatırımları azaltıcı etkisi bütçe açığının azaltılmasında Hazinesinin Merkez Bankasından borçlanmasının olumsuz sonuçlarından biri olarak gösterilebilir (İnce, 2001: 27).

1211 Sayılı Merkez Bankası kanununun 50.maddesine göre banka, miktarı cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının %15’ini geçmemek üzere Hazineye kısa vadeli bir avans hesabı açmaktadır. 25.04.2001 tarihine kadar bu avans hesabına uygulanacak faiz haddi ile ekonomik durum göz önünde tutularak kullanılacak avans nispeti Maliye Bakanlığı ile Banka arasında kararlaştırılırdı. Ancak Banka’nın temel amacını gerçekleştirebilmesi ve para politikasının etkin bir şekilde yürütülebilmesi için, Hazine’ye kısa vadeli avans verilmesine ilişkin 50. madde ile kamu müesseselerine kredi sağlanmasına ilişkin 51 inci madde 25.4.2001 tarihli ve 4651 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, Maastricht Anlaşması’nın 104 üncü maddesi ve

Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsü'nün 21.1 maddesi ile uyum sağlanmış, Merkez Bankası'nın bağımsızlık derecesi artırılmıştır.

Tablo 2.6. 1990 Yılı Sonrası Merkez Bankası Özel ve Kamu Kesimi Kredileri Toplamı

YILLAR	MERKEZ BANKASI KREDİLERİ		
	KAMU	ÖZEL	TOPLAM
1990	4.449	3.183	7.632
1991	18.454	3.961	22.415
1992	42.584	8.681	51.265
1993	82.936	17.691	100.628
1994	148.208	12.322	160.530
1995	193.877	12.249	206.126
1996	373.196	7.689	380.885
1997	339.199	7.676	346.875
1998	1.559	7.539	9.098
1999	2.913	7.675	10.588
2000	1.724	500.000	501.724
2001	0	766.270	766.270
2002	0	262.804	262.804
2003	0	6.556	6.556
2004	0	309.978	309.978
2005	0	1.372	1.372
2006	0	755	755
2007	0	374	374
2008	0	389	389
2009	0	485.839	485.839
2010	0	689.345	689.345

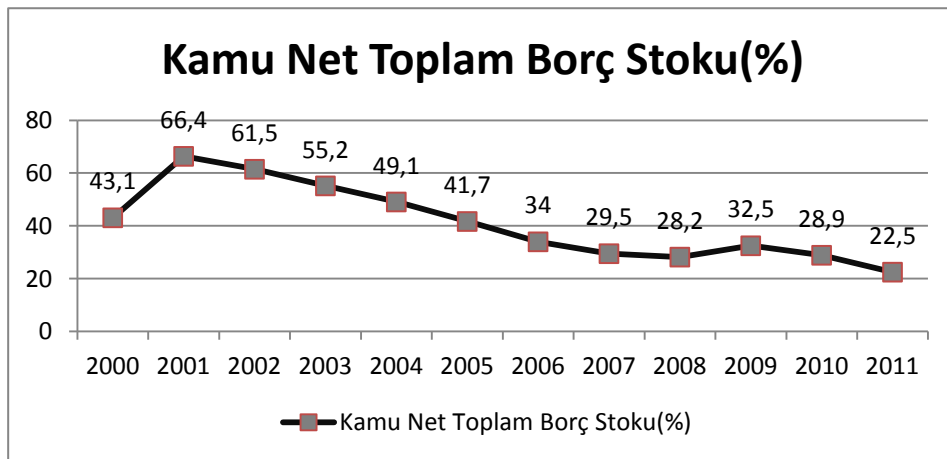
Kaynak: TCMB

Tablo 2.6’da görüldüğü gibi 2001 yılında çıkarılan 4651 sayılı kanunla Hazinesinin Merkez Bankasından kısa vadeli avans kullanımının önüne geçilmiş ve sıfırlanmıştır. Makroekonomik dengeleri bozan 2001 krizinden sonra alınan bu karar borçlanma-enflasyon sürecinin önüne geçmek için önemli bir adım olmuştur.

2.3.2. Borçlanma

Devletin gelir ve giderleri arasında ortaya çıkan farkları kapatmanın çeşitli yöntemleri vardır. Yukarıda da belirtildiği gibi Hazinesinin Merkez Bankasından borçlanması ya da monetizasyon dediğimiz yöntem hükümet için en kolay finansman şekillerinden biridir. Çünkü borç verende borç alanda kendi hiyerarşisine tabi kurumlardır. Bu finansman yönteminin çoğu kez rahatlıkla ilk başvurulacak kaynak olması makroekonomik dengeleri bozmuştur. Kamu gelir ve giderlerini kapatabilmek için devlet çeşitli şekillerde borçlanabilir.

Grafik 2.4: Kamu Net Borç Stoku (%)



Kaynak: Maliye Bakanlığı

Her ne kadar Hazinesinin Merkez Bankası kaynaklarını kullanması da bir borçlanma olarak ele alınabilse de, yukarıda belirtildiği gibi borç veren ve alan

kurumlar bağımsızlıktan uzak, hükümete bağlı olarak çalıştıkları zaman tam bir borç ilişkisinden söz etmek pek doğru olmamaktadır. Ancak literatürde bu borçlar kısa vadeli borç sınıfında olmak üzere ele alınabilmektedir.

Çok büyük gelir ve giderlere sahip olan devletin aynı oranda da borca ihtiyacı olur. Bu ihtiyaçlarını farklı şekillerde karşılayabilirler. Literatürde farklı ayrımlara tabi tutulsa da, biz çalışmamızda borçları süreleri bakımından, sağlandıkları kaynaklar bakımından ve gönüllü olup olmadıklarına göre üçlü bir ayrıma tabi tutacağız.

2.3.2.1. Borçların Süreleri Bakımından Sınıflandırılması

Kamu borçlarını süreleri bakımından sınıflandırırken en çok kullanılan yöntem kısa vadeli ve uzun vadeli borç ayrımıdır. Devlet aldığı borcu, yaptığı ekonomik planlara göre çeşitli şekillerde geri ödemektedir. Bu vade süresi 1 yıldan az veya 1 yıldan uzun sürmesine göre farklı isimlendirilmektedir. Buna göre; vade süresi 1 yıldan az olan borçlar “kısa vadeli borçlar”, 1 yıldan daha uzun sürede ödenen borçlar “uzun vadeli borçlar” olarak sınıflandırılabilir (Ulusoy, 2006: 40).

2.3.2.1.1. Kısa Vadeli Borçlar

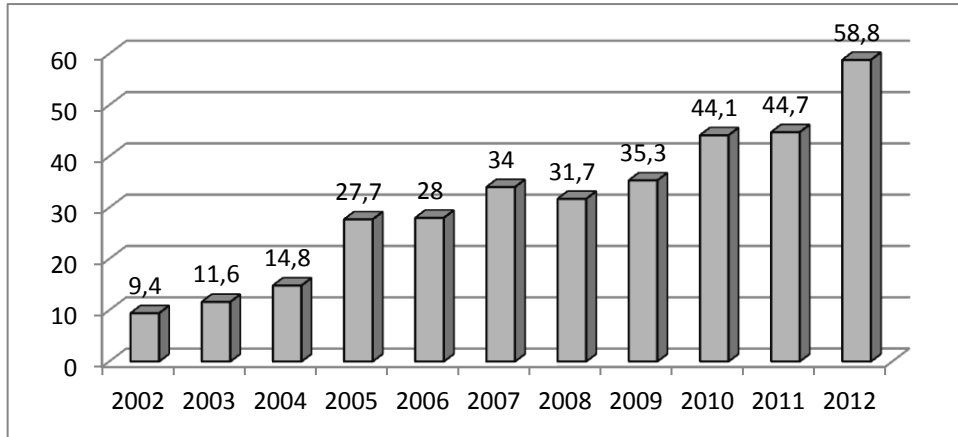
Kısa vadeli (*Dalgalı*) borçlar genellikle, kamu gelir ve giderleri arasında kısa süreli dalgalanmaları önlemek veya vergi gelirlerinde beklenmedik bir azalma meydana geldiği zaman gelir elde etmek için başvurulmuş bir finansman türüdür. Bu borçlanma türü daha çok para piyasalarından sağlanmaktadır ve yıl içerisinde büyük dalgalanmalar gösterebilmektedir. Çünkü bu borçlanma türüyle kamu gelir ve giderleri zaman bakımından denkleştirilmeye çalışılmaktadır (Ulusoy, 2006: 41).

Kısa vadeli borçlar diğer borçlarla karşılaştırıldığında faiz oranları daha düşüktür. Ancak faizlerin düşük olması yatırımcılar için bir dezavantaj oluşturmaz. Çünkü ellerinde nakit para bulunan firma veya bankalar, bu fonlarına atıl durumda tutmak yerine hem kolay hem de kısa sürede gelir getiren bir kaynak haline getirebilirler. Kısa süreli borçlanma genellikle iç piyasadan karşılanır (İnce, 2001: 37).

Kısa vadeli borçlanmaya gidilmenin temel nedeni bütçe gelir ve giderleri arasında zaman bakımından bir denklik sağlayabilmektir. Aslında kısa vadeli borçlanmaya gidilmesi bir uzun vadeli borçlanmaya hazırlık aşaması da olabilir. Bu şekilde devlet önce kısa vadeli borçlanmakta, daha sonra şartlar oluştuğunda uzun vadeli borçlanmaya gitmektedir. Örneğin; ekonomide deflasyonist bir eğilim söz konusu olduğu zaman, ödünç verilebilir fonlar fazla olacağından kısa vadeli borçlanmaya gitmek oldukça kolay olacaktır. Aynı şekilde olağanüstü dönemlerde (savaş, doğal afet vb.) uzun vadeli borçlanma yapmak zordur. Bu nedenle daha kolay ulaşılabilir bir kaynak olan kısa vadeli borçlanmaya başvurulur (Ulusoy, 2006: 42-43).

2.3.2.1.2. Uzun Vadeli Borçlar

Uzun vadeli borçlar, süresi bir yılı aşan borçlardır. Bu borçlar genellikle sermaye piyasalarından sağlanmaktadır. Uzun vadeli borçların vade süreleri çok uzun zaman dilimleri olabileceğinden, faiz oranları kısa vadeli borçlarla karşılaştırıldığında daha yüksektir. Konsolide borç diye de adlandırılan uzun vadeli borçların kaynağını genelde uzun dönemde yapılacak yatırımlar için tutulan tasarruflar oluşturur (Erdem, 2009: 36).

Grafik 2.5. Türkiye’de Nakit İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Grafik 2.5’te görüldüğü gibi Türkiye’de nakit borçlanmanın ortalama süresi ay olarak giderek artmaktadır.

Uzun vadeli borçları vadelerinin belirli olup olmamasına göre “itfa süresi belirli borçlar” ve “itfa süresi belirsiz borçlar” olarak ikiye ayrılmaktadır.

2.3.2.1.2.1. İtfa Süresi Belirli Borçlar

Konsolide borçlar içinde en sık başvurulanı itfa süresi belirli borçlardır. Bu borçların ödeme süresi önceden belirlenmiş bir plan çerçevesinde gerçekleştirilir. Bu ödeme planı tek aşamalı veya yıllara yaygın olarak belirlenebilir. Tek aşamalı olduğunda tek bir tarih vardır ve o süre dolunca borcun tamamı ödenir. Fakat bu durum ciddi sıkıntılar doğurabilir. Bu yüzden borcun ödenmesi genellikle kademeli olur. Devletin vade süresince ödediği anapara ve faiz ödemelerinin yıllık parçalarına “taksit” adı verilir. Bu taksitler; “sabit taksit” ve “değişken taksit” olarak ikiye ayrılır. Sabit taksitte ödenen taksitin miktarı değişmez. Değişken taksitte ise borcun anapara ve faiz

ödemeleri yıllara yayılarak ödenir, vade süresi ilerledikçe ödenen faiz miktarı azalır ve anapara ödemelerinin toplam ödenen miktar içindeki ağırlığı artar (İnce, 2001: 53).

2.3.2.1.2.2. İtfa Süresi Belirsiz Borçlar

Bu kategorideki borçlar belirli bir vadeye bağlı değildir ve devlet geri ödeme taahhüdünde bulunmamıştır. Bu borçlanma türünde borçlanma kâğıtlarının sahipleri sadece faiz geliri elde etmektedir. Bu yüzden faiz oranları diğer borçlara göre daha yüksektir. Türkiye’de uygulanmamış bu kredi sistemi bazı Avrupa ülkelerinde görülmektedir (İnce, 2001: 52).

2.3.2.2. İç Borçlanma

Temel olarak bir ülkenin iç piyasasından sağlanan borçlara iç borç, dış piyasalar veya uluslar arası finans kuruluşlarından sağlanan borçlara da dış borç denmektedir. Aslında devletin normal borç kaynağı iç borçlardır. Ancak iç piyasanın bu borcu karşılayacak gücü olmadığı takdirde dış borca başvurulur. İç borçlanma milli gelir üzerinde herhangi bir değişikliğe sebep olmaz. Çünkü borçlu ve alacaklı aynı ekonomik sistemin bir parçası olduklarından sadece milli gelirin yapısı ve dağılımında kayda değer değişiklikler olmaktadır. Devletin iç piyasadan borçlanması dış borçlanmaya göre daha kolay olduğundan, devlet borçlarının büyük bölümü iç borçlardan oluşmaktadır (Ulusoy, 2006: 53).

İç borçlar milli gelirin miktarında değil yapısında değişiklik meydana getirip devletin iç sorunu olma özelliği taşımaktadır. Bu yüzden borçlanmanın devletin genel çıkarlarına uygun yapılması gerekir. İç borçlanma yoluyla devlet enflasyon, deflasyonla mücadele edip ekonomik istikrarı sağlamaya çalışır. Yüksek enflasyon dönemlerinde,

anapara üzerindeki enflasyonun yıpratıcı etkisinden dolayı geri ödemede devlet lehine bir durum ortaya çıkarır (Eker ve Sakal, 1989: 17-18).

Tablo 2.7. İç Borç Stoku-Cari Fiyatlarla- (Bin TL)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ödemeler						
Anapara Ödemeleri	135.222.285	118.892.883	114.193.187	94.030.166	98.165.334	141.583.142
Faiz Ödemeleri	39.269.562	38.658.718	41.539.680	44.516.489	46.762.027	42.148.430
Borçlanma	155.521.219	125.581.080	118.033.116	113.547.480	153.342.617	164.419.701
Net Borç Kullanımı	20.298.934	6.688.197	3.839.929	19.517.313	55.177.283	22.836.559
İç Borç Stoku	244.781.857	251.470.054	255.309.983	274.827.296	330.004.579	352.841.138

Kaynak: Maliye Bakanlığı

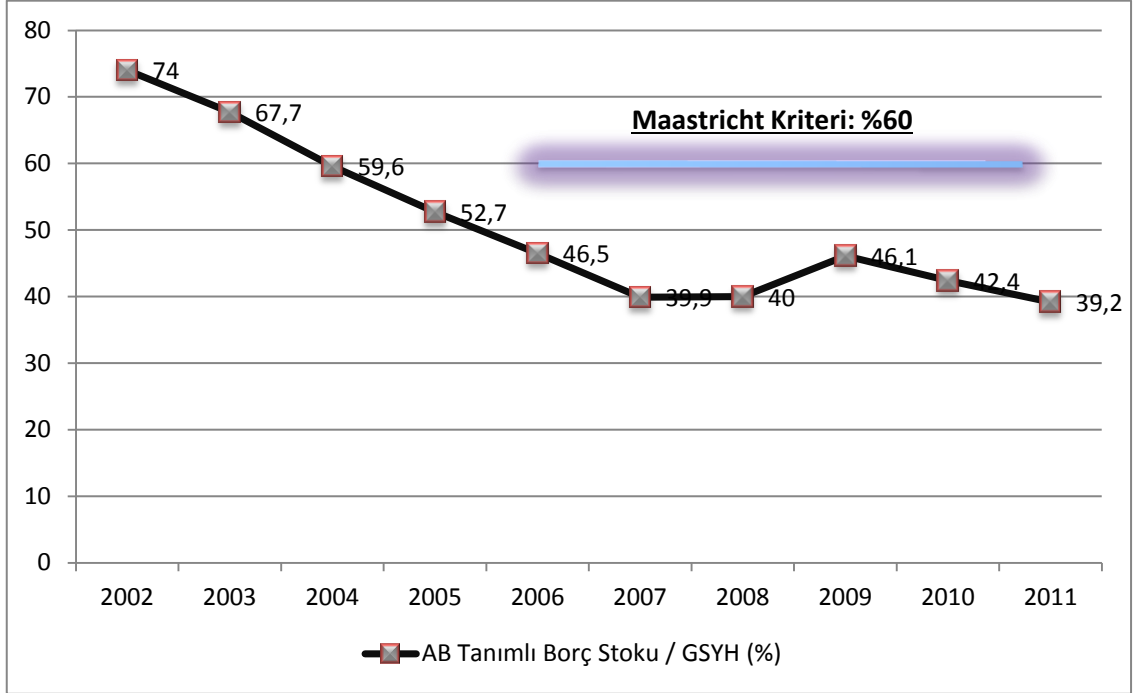
Borç stoku alanında kullanılan tanımlardan biri de “AB tanımlı genel yönetim nominal borç stoku” kavramıdır. Bu borç büyüklüğü, AB ekonomik ve parasal birliğe geçişin ön koşulu olan Maastricht Kriterleri kapsamında hesaplanmakta olup, Türkiye adaylık sürecinde olmasına rağmen uyum süreci ile alakalı olarak bu hesaplamalara uygun mali bildirim tabloları Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanmaktadır².

AB tanımlı genel yönetim nominal borç stoku Maliye Bakanlığının Genel Yönetim Mali İstatistikleri Genel Tebliği’nde belirlenen genel yönetim sınıflandırması kapsamında hesaplanmaktadır. Burada genel yönetim borç stoku hesaplamasına esas teşkil eden genel yönetim sınıflandırması aşağıdaki şekildedir³;

- Merkezi Yönetim
- Yerel Yönetimler
- Sosyal Güvenlik Kuruluşları (İşsizlik Sigortası Fonu dahil)

²⁻³ AB Tanımlı Nominal Borç Stoku hakkında daha ayrıntılı bilgilere Hazine Müsteşarlığının web adresi olan www.hazine.gov.tr ‘den ulaşılabilir.

Grafik 2.6. AB Tanımlı Borç Stoku'nun GSYH'ya Oranı



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Grafik 2.6'da görüldüğü gibi Maastricht Kriterlerinden biri olan “devlet borçlarının GSYİH'ına oranının, yüzde 60'ı geçmemesi” kuralı 2004 yılından sonra tutturulmuş bir hedeftir.

2.3.2.2.1. İç Borçlanma Kaynakları

Devletin borçlanabileceği iç kaynakları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Pehlivan, 2006: 191);

- A. Bireyler
- B. Merkez Bankası
- C. Kamu Kurum ve Kuruluşları
- D. Bankalar

2.3.2.2.1.1. Bireyler

Tahvil ve benzeri borçlanma araçları kullanarak, devlet bireylerden borçlanabilir. Ülkemizde 1950'ye kadar devlet tahvillerine bireyler tarafından büyük ilgi gösterilmesine rağmen, 1950'den sonra bu ilgi giderek azalmıştır. Bunun bir nedeni olarak enflasyon oranındaki hızlı yükselişi gösterilebilir (İnce, 2001: 82).

2.3.2.2.1.2. Merkez Bankası

Merkez Bankası temel olarak bir devletin para ve kredi politikasını yönlendirerek fiyat istikrarını sağlamakla görevlidir. Bankanın en önemli kaynaklarından birisi, para basımı yoluyla elde ettiği gelirdir. Eğer kanuni olarak bir engel yoksa Merkez Bankası devlete sınırsız borç verebilir. Bu mekanizmanın kontrollü kullanılmaması ise makroekonomik dengeleri olumsuz olarak etkilemektedir. Bu nedenden dolayı ülkemizde 2001 yılında 1211 sayılı Merkez Bankası Kanununda yapılan değişiklik ile Merkez Bankasının her yıl bütçe ödeneklerinin toplamının belli bir oranı kadar Hazineye kısa vadeli avans verme yetkisi yürürlükten kaldırılarak ekonomik kriz dönemlerinde krizi derinleştiren bir uygulamanın önüne geçilmiştir (Pehlivan, 2006: 191).

2.3.2.2.1.3. Kamu Kurum ve Kuruluşları

Devlet iç borçlanma yaparken Merkez Bankası yanında diğer bazı kamu kurum ve kuruluşlarından da borçlanma yapabilir. Devlet Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) kaynaklarından borçlanabilir. Ancak borçlanmanın gerçekleşebilmesi için, ilgili kurumların yasalarında borçlanmaya izin veren bir maddenin bulunması gerekir (Pehlivan, 2006: 191).

2.3.2.2.1.4. Bankalar

Devlet tahvillerinin en büyük alıcısı çoğu zaman ticari bankalardır. Bankalar genellikle fazla rezervlere sahip olduklarından, devlet tahviller aracılığı ile bu rezervleri kullanmayı ister. Bankalarda atıl bir şekilde duran fonlar, tahviller aracılığı ile devlet tarafından alınıp ekonomiye aktarılır. Bazen de piyasa kontrolünü sağlayabilmek veya ticari kredileri kısmak için bankalara tahvil satılabilir. Ekonominin durgunluk dönemlerinde tahvil satın almak bankalar için karlı bir yatırımdır (İnce, 2001: 82).

2.3.2.3. Dış Borçlanma

Ülkelerin yapacakları harcamaları finanse eden kaynaklar yetersiz olması durumunda borçlanma yapabileceği belirtilmişti. İç kaynakların kullanılması söz konusu ise bankalar, finansal kuruluşları veya bireyler tercih edilebilir. Ancak devletin ihtiyaç duyduğu kaynakları iç piyasadan sağlayamaması ve iç piyasanın borçlanmaya elverişli olmaması durumunda, devlet dış borçlanma yolunu tercih edecektir. Bu borçlanma şekli daha çok gelişmekte olan ülkelerde tercih edilecektir. Çünkü bu ülkelerde üretim düzeyi ve milli gelir düşük olmakla beraber milli gelire bağlı olarak tasarruf ve yatırımlarında istenilen düzeyde gerçekleşmemesi ülkeleri dış kaynak arayışı içine sokacaktır (Çisil vd, 2012: 312).

Devleti iç borçlanma yerine dış borçlanmaya iten iki önemli neden vardır;

- I. Ekonomideki mevcut kaynaklara katkıda bulunmak,
- II. Ekonomide döviz cinsinden yeni ödeme imkânları oluşturmaktır.

Dış borçlanma ile sağlanan kaynaklar borca girildiği yılda tüketim ve yatırımları artırır. Dış borçlar ülkenin yatırım yapabilme kapasitesini toplam yatırım hacmini artırır. Dış borçlanmanın iç borçlanmadan bir farkı ülkenin kullanabileceği toplam kaynak miktarını artırmasıdır. Ancak borcun anapara ve faiz ödemeleri sırasında ciddi kaynak çıkışları olacağından borçlanılan dönemde tüketim ve yatırımlar kontrollü bir şekilde artırılmalıdır. Dış borçların verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadıklarının bir ölçüsü, her bir milyar dış borcun GSMH’da ne kadar bir artış sağladığıdır. Bir diğer ölçü ise sermaye/hâsıla oranıdır. Eğer oran küçük ise sermaye, yüksek gelir getiren alanlara yatırılmış demektir (Karluk, 2007: 157).

Dış borçlanmadan elde edilen fonların finansmanda kullanılması emisyon artışına yol açabilmekte ve çoğaltan mekanizması ile toplam talebi genişletebilmektedir. Bununla beraber dış borçlanma, faiz oranları artışını yavaşlatması ve elde edilen döviz gelirlerinin ithalatta kullanılması ile toplam arz üzerinde olumlu bir etki meydana getirip enflasyonist baskıyı azalmaktadır. Ancak elde edilen döviz gelirleri kamu açıklarının finansmanında kullanılırsa, döviz karşılığında kamu gideri olarak harcanan ulusal para enflasyonist etki meydana getirecektir (Demir ve Sever, 2009: 14).

Özetle borçlanmaya gidilirken önemli olan borçlanmanın, ekonomik dengeleri olumsuz olarak etkilememesidir. Ekonomide iç kaynakların yetersiz olması durumunda başvurulmuş dış borçlanma, ekonomiye yeni bir kaynak girişi sağlamakla beraber ekonominin iç kaynak hacminin artmasına katkıda bulunmalı ve istikrarı sağlamada yardımcı bir kaynak olarak kullanılabilirdir. Eğer bir borçlanmada yapılan analizler sonucu borçlanmanın maliyeti faydayı aşmışsa sürdürülebilir bir borçlanmadan söz etmek mümkün değildir.

2.3.2.3.1. Kamu Net ve Brüt Dış Borç Stoku

Bir ülkenin kamu kesimi borç stoku, Kamu İktisadi Kuruluşlarının dışında kalan kuruluşların iç ve dış borçlarından oluşur. Borç stokunun belli bir dönemdeki GSYH'ya bölünmesiyle de Kamu Kesimi Borç Yükü elde edilir. İşte buradaki borç stoku kavramı Kamu Kesimi Brüt Borç Stokudur. Brüt borç stokundan kamu kesimine ait alacakları düşüğümüzde Kamu Kesimi Net Borç Stokunu elde ederiz⁴.

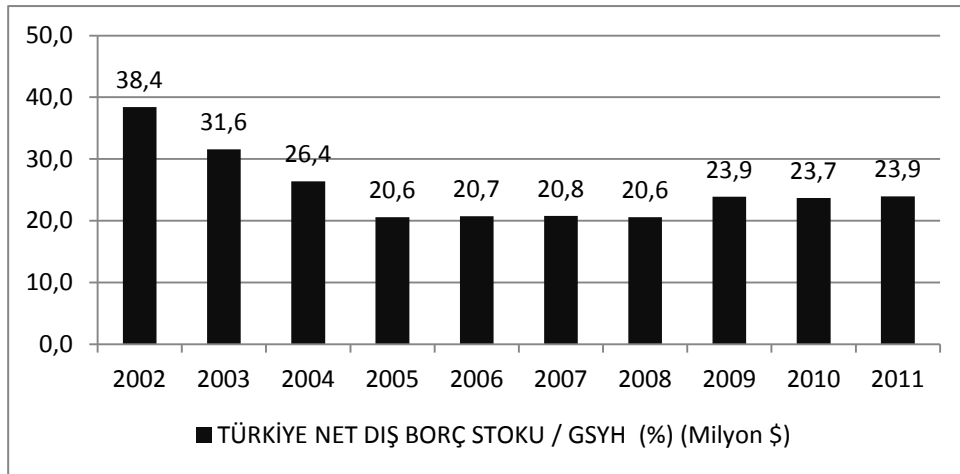
Tablo 2.8. Türkiye 2002-2012 Yılları Arası Brüt Borç Stoku

(Milyon ABD Doları)	KAMU SEKTÖRÜ			TCMB			ÖZEL SEKTÖR			TÜRKİYE BRÜT DIŞ BORÇ STOKU (I+II+III)	TÜRKİYE BRÜT DIŞ BORÇ STOKU / GSYH (%)
	KISA VADELİ STOK	UZUN VADELİ STOK	TOPLAM DIŞ BORÇ STOKU (I)	KISA VADELİ STOK	UZUN VADELİ STOK	TOPLAM DIŞ BORÇ STOKU (II)	KISA VADELİ STOK	UZUN VADELİ STOK (*)	TOPLAM DIŞ BORÇ STOKU (III)		
2002	915	63.618	64.533	1.655	20.348	22.003	13.854	29.202	43.056	129.591	56,2
2003	1.341	69.503	70.844	2.860	21.513	24.373	18.812	30.058	48.870	144.087	47,3
2004	1.840	73.828	75.668	3.287	18.123	21.410	27.078	36.852	63.930	161.008	41,2
2005	2.133	68.278	70.411	2.763	12.662	15.425	34.024	50.710	84.734	170.570	35,4
2006	1.750	69.837	71.587	2.563	13.115	15.678	38.547	82.594	121.141	208.406	39,6
2007	2.163	71.362	73.525	2.282	13.519	15.801	38.707	122.379	161.086	250.412	38,6
2008	3.248	75.040	78.288	1.874	12.192	14.066	47.405	141.624	189.029	281.382	37,9
2009	3.598	79.866	83.464	1.776	11.529	13.305	43.671	129.108	172.779	269.548	43,6
2010	4.290	84.786	89.076	1.576	10.251	11.827	71.603	119.716	191.319	292.222	39,9
2011	7.013	87.268	94.281	1.269	8.430	9.699	75.565	127.159	202.724	306.704	39,6
2012 Ç1	10.683	90.411	101.094	1.275	8.419	9.694	78.304	129.577	207.881	318.669	
2012 Ç2	12.772	89.482	102.254	1.159	7.559	8.718	85.080	127.420	212.500	323.472	

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, TCMB ve TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Tablo 2.8'de görüldüğü gibi Türkiye brüt borç stokunun GSYH'ya oranı genel itibariyle azalma eğilimine girmiştir. 2009 yılındaki artışı dünyadaki global krizin etkileri olarak değerlendirilebilir. Borç dağılımında kamu kesiminin ağırlığı görülmektedir.

⁴ Kamu kesimi brüt borç yükü hakkında daha ayrıntılı bilgilere Hazine Müsteşarlığının web adresi olan www.hazine.gov.tr 'den ulaşılabilir.

Grafik 2.7. Türkiye Net Borç Stoku / GSYH (Milyon dolar %)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Kamu net dış borç stokunun GSYH'ya oranı 2005 yılına kadar düşüp 2008 yılına kadar hemen hemen aynı seviyede kalmıştır. 2009 yılından itibaren artmaya başlamıştır. 2002-2011 yılları arasında en yüksek oran 38,4 ile 2002 yılında gerçekleşmiştir. Burada da 2001 krizinin makroekonomik dengeler üzerindeki bozucu etkisi görülebilir.

2.3.2.3.2. Uluslararası Mali Kuruluşlar

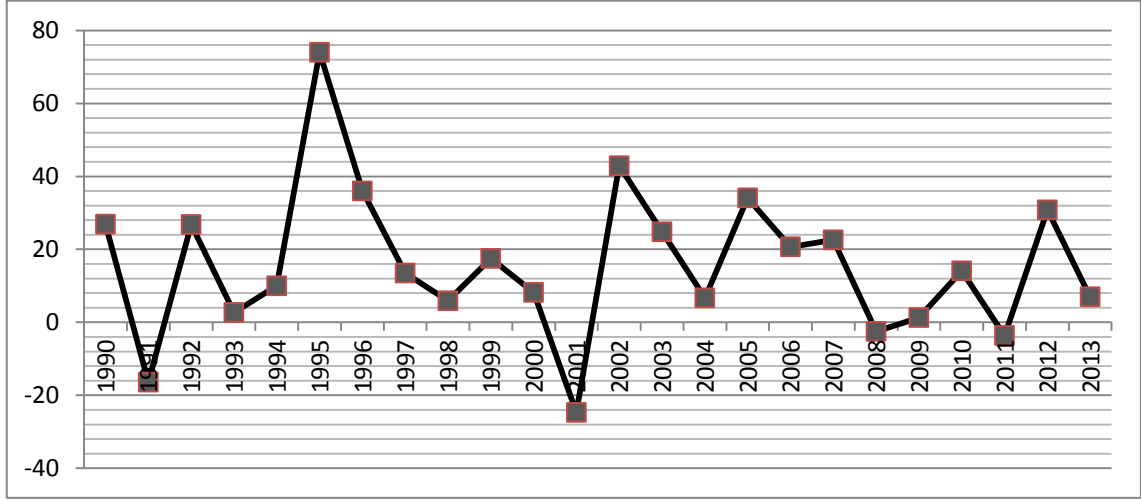
Uluslararası mali kuruluşlar, kuruluşuna ve sermayesine, birden fazla ülkenin katıldığı ve yönetiminde de birden fazla ülkenin yer aldığı ve tüm üye ülkelere mali imkânlar sunan kuruluşlardır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin en önemli problemlerden biri yeterli sermaye birikimine sahip olmamalarıdır. Uluslararası mali kuruluşlar bu ülkelere mali destek sundukça gelişimlerine katkıda bulunacak ve gelişmiş ülkelerde olan ekonomik ilişkiler artacaktır. Bu durumda iki tarafta karlı çıkacaktır (Ulusoy, 2006: 370). Çok uluslu mali kuruluşları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür;

- Uluslararası Para Fonu(IMF)
- Dünya Bankası Grubu
 - Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD)
 - Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA)
 - Uluslararası Finans Kurumu (IFC)
 - Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı (MIGA)
- İslam Kalkınma Bankası (IDB)
- Avrupa Yatırım Bankası (EIB)
- Asya Kalkınma Bankası (ADB)
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

2.3.3. Döviz Rezervlerinin Kullanımı

Döviz rezervlerinin kullanımı ile devlet, bütçe açıklarından kaynaklanan enflasyonist etkileri kısa süreli olarak engelleyebilir. Uzun dönemde bu yöntemde devam edilmesi durumunda döviz karşılığı ulusal paranın kamu açıklarının finansmanında kullanılması ve enflasyona sebep olma ihtimali vardır. Bundan başka döviz rezervlerinin aşırı kullanımı ile ulusal para aşırı değer kazanarak ihraç mallarının artmasına neden olur ve sonuçta cari işlemler açığı meydana gelir. Döviz rezervlerinin kullanımı ve cari işlemler açığının artmaya devam etmesiyle dövize yönelik olarak spekülasyon beklentileri artacaktır (Şen vd, 2007: 106). Döviz rezervlerinin kullanımı ancak kısa dönemde düşünülebilir, uzun dönemde buna başvurulması halinde rasyonel bir tercih olmamaktadır.

Grafik 2. 8. Merkez Bankası Döviz Rezervleri Yıllık Değişim % (Milyon Dolar)



Kaynak: TCMB

Türkiye’de Merkez Bankasının döviz rezervlerinin yıllık yüzdelerik değişimlerine bakıldığında her kriz dönemi için farklı sonuçların çıktığı görülmektedir. 2001 krizinde döviz rezervleri hızla erimiş olmasına karşın 1994 krizinde aynı durumu görmek mümkün değildir.

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI EKONOMİK KRİZLER VE BÜTÇE AÇIKLARI

Son yıllarda dünyada ve ülkemizde yaşanan küresel ve ulusal ekonomik krizler, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri ekonomik büyüme, istihdam ve bütçe açıkları gibi birçok makroekonomik ölçü açısından etkilemektedir. Ülkemizdeki krizlerin başlangıcını 1929 yılı Büyük Bunalımından başlatmak mümkündür. 1929'dan bu yana iç ve dış ekonomik dengelerden kaynaklanan bir çok krizle karşı karşıya kalındığı malumdur. Ancak çalışmanın bu bölümünde yakın tarihimizde, özellikle 1990 yılından sonra yaşanan ve etkisi diğerlerine göre daha çok hissedilip daha uzun süre devam eden krizlere değinilecektir.

3.1. 1994 KRİZİ VE 5 NİSAN KARARLARI

1993 yılı sonbaharında dış ticaret bilançosunun 14 milyar dolar düzeyinde rekor bir seviyeye ulaşması ve uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının Türkiye'nin kredi notunu "yatırım yapılabilir ülke" derecesinden "spekülatif ülke" derecesine düşürmeleri finans piyasalarında bir kargaşaya neden olmuştur. Kriz ortamlarında genellikle görülen dövize hızlı yönelme ve bunun sonucunda da döviz fiyatlarının yükselmesi süreci bu dönemde de yaşanmıştır. İlk başlarda Merkez Bankası piyasaya döviz sürmeye başlamış fakat daha sonra TCMB rezervlerini ne kadar piyasaya aktarırsa aktarsın döviz kurlarındaki yükselmeyi durdurmanın mümkün olmayacağı anlaşılmıştır. Aynı olumsuz hava borsada da kendini hissettirmiş ve borsa bileşik

endeksi 1993 yılı sonunda 30.000'den 13.000 düzeyine gerilemiştir. Yaklaşan yerel seçimler de hükümetin önlem almasını geciktirmiştir (Şahin, 2007: 219).

Bu dönemde kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) artmış, TL aşırı değerlendirilmiştir. Cumhuriyet tarihinin en büyük cari ve kamu açığı büyük bir ekonomik dengesizlik olarak tarihe geçmiştir (Çoban, 2007: 55).

3.1.1. Kararların Alınmasına Neden Olan Ekonomik Ortam

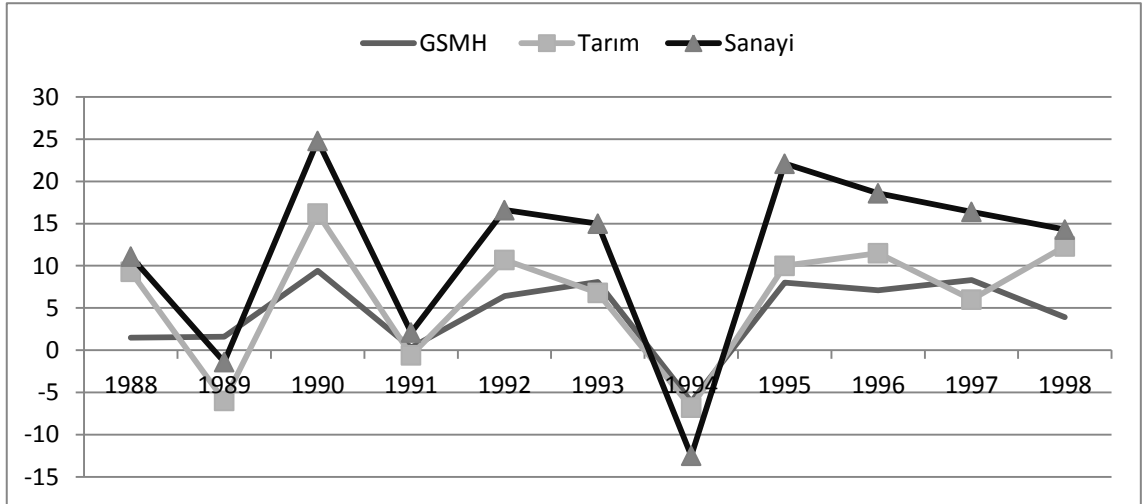
1980'li yılların ikinci yarısından itibaren kamu açıkları hızla artmış ve 1988 yılında %4,8 olan KKBG/GSMH oranı 1993 yılında %12'lere kadar yükselmiştir. Kamu açıklarındaki artış, talep baskısını beraberinde getirmiş ve reel büyüme hızı artmıştır. Büyüme hızındaki inişli çıkışlı istikrarsız ilerleme makroekonomik dengelerin bozulmasına neden olmuştur. 1992 yılında dış ticaret açığı 8,2 milyar dolardan 14,2 milyar dolara yükselmiştir (Öçal, 2005: 186).

Önceki bölümde değinildiği gibi krize giden süreçlerde önemli adımlardan biri de Hazinesinin Merkez Bankası kaynaklarını kullanmasını sağlayacak kısa vadeli avans miktarının artırılmasıdır. Bu yöntem hükümetler için en kolay başvurulabilecek kaynak niteliğinde olup, ekonomide uzun dönemde gerek bütçe dengesi gerekse enflasyon ve diğer ekonomik göstergeleri olumsuz etkilemektedir.

1993 yılının Ağustos ve Kasım aylarında yürürlüğe giren iki kanunla Hazinesinin Merkez Bankasından kullanacağı kısa vadeli avans miktarı artırılmış buna ilave olarak geçici bir çözüm olarak Ağustos 1993'te Hazinesinin Merkez Bankasına olan borçlarından bir kısmı silinmiştir. Kısa vadeli avans kullanımının sürekli artması fazla likiditenin piyasada kalmasına neden olmuştur. Piyasadaki bu fazla likidite 1994 yılı başlarında dövize yönelmiştir. Bu yöneliş TL'nin aşırı değer kaybetmesine neden

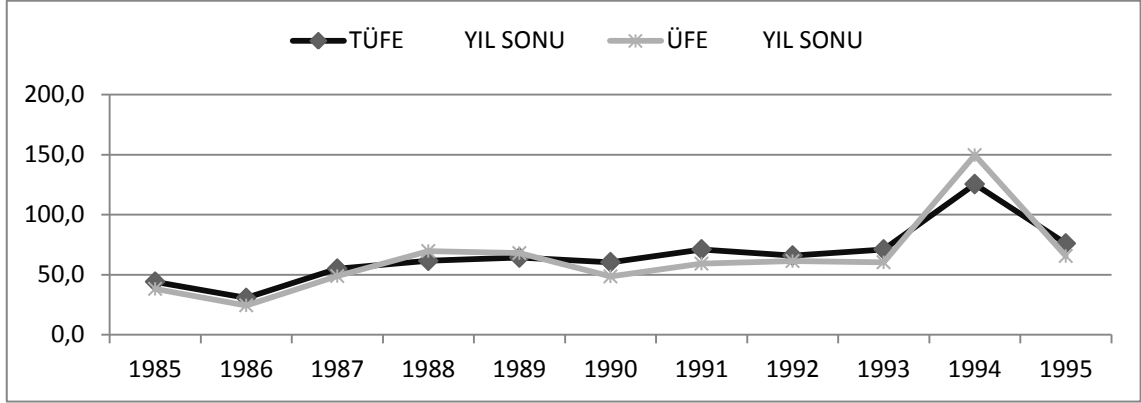
olmuştur. 1994 yılının Ocak ayından Nisan ayına kadar TL, ABD dolarına karşı nominal olarak %172.6 oranında değer kaybetmiştir. Merkez Bankası piyasaya müdahaleler sonucu rezervlerini hızla eritmiş, Kasım 1993'te 7.2 milyar dolar olan rezervler Mart 1994'te 3.3 milyar dolara kadar düşmüştür. Tüm bu olumsuz gelişmelere ilave olarak uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının Türkiye'nin kredi notunu düşürmeleri ve üç küçük bankanın kapatılması artık ekonomik krizin eşğine geldiğinin en önemli köşe taşları olmuştur (Öçal, 2005: 189).

Grafik 3.1. 1988-1998 Döneminde GSMH ile Tarım ve Sanayi Sektörlerindeki Büyüme Oranları (%)



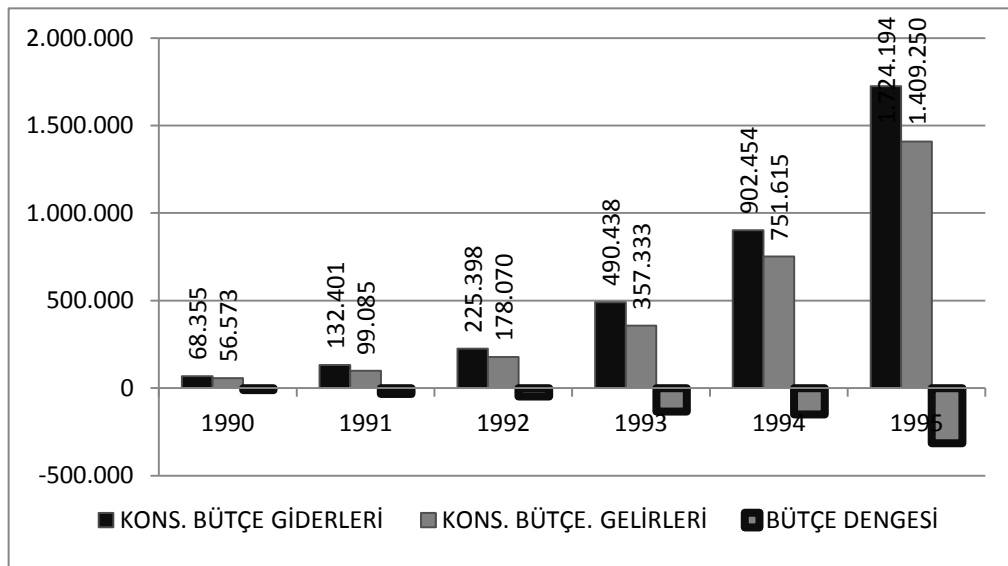
Kaynak: TÜİK ve DPT

1994 Krizinin etkisine sektörel olarak bakıldığında, büyüme hızlarında ciddi bir düşüşü görmek mümkündür. Özellikle yıllar itibariyle genel trende bakıldığında tam manasıyla bir istikrarın sağlanamadığı ve ekonomideki istikrarsızlıkların derinleştiği gözlenmektedir. Ayrıca 1994 Krizi TÜFE ve ÜFE oranlarını da negatif olarak etkilemiştir. Bu oranlar 1987 yılından itibaren belli bir seviyede ilerlerken, 1993'ten itibaren ciddi olarak artmıştır.

Grafik 3.2. 1985-1995 Yılları Arasında TÜFE ve ÜFE Yılsonu Değerleri (%)

Kaynak: Merkez Bankası ve Hazine Müsteşarlığı

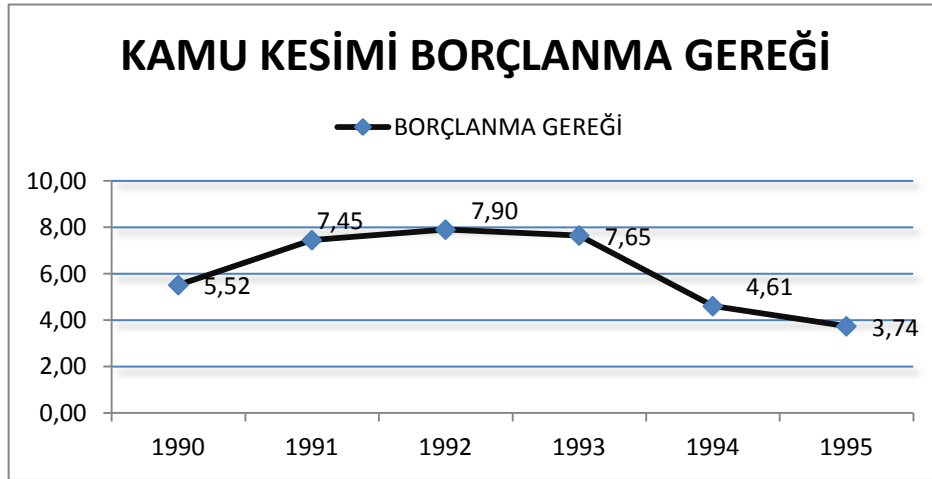
Grafik 3.2’de görüldüğü gibi 1994’ten önce, önemli bir ekonomik gösterge olan TÜFE ve ÜFE oranlarında yüzdelerik olarak ciddi artışlar yaşanmaya başlamıştır. 1986’da ÜFE %24, TÜFE %30 civarlarında iken 1994’e gelindiğinde ÜFE oranı % 149’a ve TÜFE oranı % 125’e kadar yükselmiştir. Yüksek oranlı fiyat artışları hükümetin de harcamalarını artırmıştır. Çünkü böyle kriz ortamları, gerek paranın uğradığı değer kaybından dolayı, gerekse hükümetlerin, halka asgari bir geçim standardı sunmak için sosyal harcamaları artırmalarından dolayı, kamu harcamaları artmaktadır.

Grafik 3.3. 1990 Yılı Sonrası Kamu Gelir ve Giderleri (Bin TL)

Kaynak: Maliye Bakanlığı

1990 yılı sonrası artmaya başlayan kamu gelir ve giderleri arasındaki fark 1994 ve 1995 yıllarında daha da artmıştır. Kamu açıklarının kapatılamayacak boyutlara ulaşılması, iç ve dış piyasada başvurulabilecek kaynakların kısıtlı olması veya olmaması hükümetin 5 Nisan 1994 ekonomik tedbirlerini almasına sebep olmuştur.

Grafik 3.4. 1990 Sonrası Kamu Kesimi Borçlanma Gereği



Kaynak: Maliye Bakanlığı

Bütçe dengesinde meydana gelen değişmelere bağlı olarak KKBG'nin GSMH'ya oranı 1990'lı yıllarda giderek artış göstermiştir. Öçal (2005)'in vurguladığı gibi bu yıllarda KKBG üzerinde meydana gelen baskının bir nedeni de Kamu İktisadi Teşebbüsleridir. KİT'ler bir nevi bir sosyal politika aracı olarak görülmüş özellikle birkaç büyük KİT'lerin görev zararları KKBG'nin artmasında önemli bir rol oynamıştır.

3.1.2. Kararların Amaçları

İstikrar programı, enflasyon oranını azaltma, TL'ye kararlılık kazandırma, ihracatı artırma ve bunları gerçekleştirerek, "sürdürülebilir" bir ekonomik ve toplumsal gelişme sürecini elde etmeyi amaçlamıştır. Bu amaçlara ulaşılması için, başta kamu kesimi açıkları azaltılarak bir dizi yapısal yeni düzenlemeler gerçekleştirilmek

istenmiştir. 5 Nisan kararları “temel ilke” olarak “üretim yapan, sübvansiyon dağıtan bir devlet yapısından, ekonomide piyasa mekanizmasının tüm kurum ve kurallarıyla işlemlerini sağlayan ve sosyal dengeleri gözetilen bir devlet yapısına geçmeyi” kabul etmiştir (DPT, Ekonomik Önlemler Uygulama Paketi, 1994).

Ekonomik istikrar programları uygulanacak önlemlerin kapsamı ve uygulama süreleri bakımından “şok tedavisi” veya “aşamalı tedavi” olarak ikiye ayrılabilir. İsminden de anlaşılacağı üzere şok tedavisinde istenen sonuçlara en kısa sürede ulaşılmak istenir. Bir diğer ayırım ise Ortodoks ve Heterodoks istikrar önlemleridir. Ortodoks istikrar önlemlerinin iki temel amacı vardır. Yüksek enflasyonun hızlı ve kalıcı bir şekilde aşağı çekilmesi ile dış dengenin sürekli iyileştirilmesidir. Heterodoks programlar ise, ücret ve fiyatlara istikrar kazandıracak bir kontrol sistemi getirerek mali disipline oldukça önem vermektedir. Kronik enflasyonun yaşandığı ülkelerde Heterodoks programların daha başarılı olduğu söylenebilir (Şahin, 2007: 224-225).

İşte bu tanımlar çerçevesinde 5 Nisan Kararları, kısa vadede ortodoks-şok tedavisi öngören, uzun dönemde ise heterodoks-aşamalı politikalar içeren karma bir yapıya sahiptir. Örneğin; kamu kesimince üretilen mal ve hizmetlere çok yüksek oranlarda ani olarak zam yapılmakla beraber kamu harcamaları % 30 seviyelerine kadar kısılmıştır (Şahin, 2007: 225).

3.1.3. 5 Nisan 1994 Kararlarının Kapsamı

5 Nisan Kararları kısa vadeli politika önlemlerinden yapısal düzenlemelere kadar çok kapsamlı olmasına rağmen, iç ve dış baskılar sonucunda uygulamadan ziyade bir plan olarak kâğıt üzerinde kalmıştır. Bu kararları Karluk (2007) “popülist” yani ağır

basan bir önlemler demetidir diye tanımlamaktadır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, 1994 krizinden her ne kadar o dönemki hükümet sorumlu olsa bile, önceki birkaç hükümetinde popülist uygulamalarını göz ardı etmemek gerekir. 1989 yılından bu yana hükümetler gerek iç finans problemlerini çözmek gerekse büyüme oranını yükseltebilmek için sık sık dış borçlara başvuruydular (Aydın, 2005: 116).

5 Nisan Kararları ve 5 Nisandan sonra mevcut kararlar çerçevesinde alınan kararları ve kararların bazı sonuçlarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Karluk, 2007: 426);

- Türk Lirası % 39 oranında dış değer kaybına uğramıştır,
- Hazine bonosu, tahvil ve repo gelirlerinden alınan % 5 vergi kaldırılmıştır,
- Bankalar topladıkları paraların belirli bir kısmını devlete munzam karşılıklar şeklinde vermek zorundaydılar, bu oran sıfırlanmıştır,
- Bir defaya mahsus olmak üzere ek vergiler getirilerek 70 trilyon liralık ek gelir elde edebilmek hedeflenmiştir,
- TL cinsinden tasarruf mevduatı ve döviz tevdiat hesaplarının sigorta kapsamı önce yükseltilmiş daha sonra sınırsız hale getirilmiştir,
- 1984'ten sonra ilk defa IMF ile destekleme düzenlemeleri yapılmaya başlamıştır,
- KİT ve TEKEL ürünlerine büyük oranlarda zamlar yapılmıştır,
- Akaryakıt ürünlerindeki % 10'luk kesintiler % 25'e çıkarılmıştır,
- İstikrar programında Nisan-Haziran döneminde 16.3 trilyon TL ilave gelir sağlanması, bütçe harcamalarında 22 trilyon TL tutarında kısıntıya gidilmesi,

bütçe açığında 38 trilyon TL tutarında iyileşme sağlanması ve bütçe açığının bu üç ay için 10 trilyon TL'ye indirilmesi hedeflenmiştir.

- Hazinesinin merkez bankasından alacağı avans, bütçe ödenek artışının %12'si ile sınırlandırılmıştır. Bu oran 1996-1997-1998 yıllarında sırasıyla % 10 - % 6 - % 3 şeklinde uygulanacağı karara bağlanmıştır.

3.1.4. 5 Nisan Kararlarının Kamu Maliyesi Açısından Değerlendirilmesi

Kamu açıkları 1993 yılında oldukça yüksek seviyelere ulaşmış ve bütçe açıkları, iç borçlanma ve faiz oranlarındaki yükselme 1994 yılında da devam etmiştir. Hazine, %90'lardan %124'lere ulaşan faiz oranlarında tahvil çıkarmıştır. On yıl aradan sonra tekrar IMF ile işbirliği yapılmak zorunda kalınmıştır. Ancak 5 Nisan 1994 kararları ile ilgili ciddi düzenlemeler yapılamadığı ve planların çoğunun kâğıt üzerinde kalmasından dolayı söz konusu istikrar paketi, büyük bir başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu dönemde özelleştirme uygulamalarındaki başarısızlıklar, kamu bürokrasisi, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kuruluşları ile ilgili düzenleme çalışmalarının istenen sonuca ulaşmaması kamu gelir ve giderleri arasındaki, giderler lehine olan farkı daha da artırmış ve borçlanma ihtiyacı doğmuştur (Kantarıcı ve Karacan, 2008: 145).

Mayıs 1994'ten sonra ödemeler dengesi, döviz kuru, kamu dengesi, faiz oranı ve parasal büyüklükler incelendiğinde 5 Nisan Kararlarının etkisinin sınırlı olduğu ve bütçe açıklarının bu dönemden sonrada Türkiye'nin en büyük problemlerinden biri olduğu gözlemlenmiştir (Kepenek ve Yentürk, 2000: 489).

Kamu Maliyesi açısından ele alınacak en önemli ölçülerden birisi de bütçe açıklarıdır. 5 Nisan kararlarının en önemli hedeflerinden birisi de bütçe açıklarını

kapatıp KKBG'nin GSMH'ya oranını % 6,2'ye indirebilmektir. IMF de Konsolide bütçe açığına 109,6 trilyon TL üst limit koymasına rağmen bu rakam tutturulamamıştır. İlk birkaç ay bütçe açığı azalmaya başlasa da Eylül ayından itibaren vergi, fon ve özelleştirme gelirlerinde istenilen artışların sağlanamaması ve harcamaların hızlı artış eğiliminde olması, bütçe açığının büyümesine neden olmuştur (Öçal, 2005: 204).

Tablo 3.1. 1991-1997 Yılları Arasında Bazı Ekonomik Büyüklükler

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Konsolide Bütçe Giderleri(Bin TL)	132.401	225.398	490.438	902.454	1.724.194	3.961.308	8.050.252
Konsolide Bütçe Gelirleri(Bin TL)	99.085	178.070	357.333	751.615	1.409.250	2.727.958	5.815.099
Tüfe(Yıl Sonu)%	71,1	66,0	71,1	125,5	76,0	79,8	99,1
Üfe (Yıl Sonu)%	59,2	61,4	60,3	149,6	65,6	84,9	91,0
Bütçe Dengesi/GSMH	-6,3	-5,6	-9,1	-5,7	-6,1	-11,8	-11,3
Vergi Gelirleri/GSMH	12,4	12,8	13,2	15,1	13,8	15,0	16,1
KKBG/ GSMH	7,5	7,9	7,7	4,6	3,7	6,5	5,8
Toplam KKBG(Bin TL)	63.111	116.147	203.811	239.573	390.028	1.294.178	2.258.007

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, TCMB ve Hazine Müsteşarlığı verilerinden derlenmiştir.

Tablo 3.1'de görüldüğü gibi, gerek özelleştirme uygulamalarındaki başarısızlıklar gerekse vergi gelirlerinde istenen başarının elde edilememesi sonucu bütçe 1994 yılı sonunda yaklaşık 150 trilyon TL açık vermiştir. Hedeflerin birçoğunun tutturulmasında zorlanılmıştır. TÜFE ve ÜFE oranları 1994 yılı sonunda %100 oranını bile geçmiştir.

Reel sektör Cumhuriyet tarihindeki en büyük daralmalardan birini yaşamıştır ve ekonomi durgunluk sürecine girmiştir. Enflasyon oranı % 150'ye ulaşarak yine başka bir rekor kırılmıştır. 1994'te ekonomide hem durgunluğun olması hem de enflasyonun yükselmesi anlamına gelen stagflasyonun yaşanması bir diğer problem olmuştur. Bunun yaşanmasında kamu harcamalarının kısılamaması ve kamu gelirlerinin istenilen şekilde artırılmamasının büyük etkisi olmuştur (Karluk, 2007: 427).

1994 yılında 4050 no'lu kanun⁵ 30 Kasım 1994 tarihinde resmi gazetede yayınlanmış ve 100 trilyon TL'lik ek bütçe çıkarılmıştır. Tütün, tütün mamulleri, tuz ve alkol işletmeleri genel müdürlüğünün görev zararlarının karşılanmaması kabul edilmiştir. Fakat bu tür kararların hiç biri istikrarı sağlayamamış ve ekonomideki kriz süreci devam etmiştir.

Sonuç olarak 5 Nisan Kararları ile istenen sonuca ulaşamamıştır. Alınan kararların uygulanmasındaki kararlılığın ancak birkaç ay sürdüğünü görmek mümkündür. Kriz döneminde oldukça önemli olduğu vurgulanan sıkı maliye politikalarından tavizler verilmesi sonucu bütçe açıkları kontrol edilememiştir. Bütçe gelir kalemlerinde önemli artışlar görülebilmemesine rağmen, giderlerdeki büyük artışlar ile iç ve dış borç faiz ödemeleri ve özelleştirme uygulamalarında istenilen neticeye ulaşamaması bütçe açıklarının büyümesine neden olmuştur. 1994 Krizinden çıkış olarak görülen ve özellikle bütçe açıklarını kapatmaya yönelik tedbirlerin başarısız olduğu sonucuna ulaşmaktadır. Bütçe açıkları için sadece gelirleri artırma ve harcamaları kısma yönelik alınan tedbirlerin etkisinin kısa dönemli ve az olduğunu söylemek mümkündür.

3.2. KASIM 2000 VE ŞUBAT 2001 KRİZLERİNDE BÜTÇE AÇIKLARI

1994 yılında yaşanan büyük bir ekonomik krizden sonra ekonomi negatif bir şekilde ilerleyişini sürdürmüştür. Ancak tam olarak “ekonomik kriz” diye adlandırabileceğimiz ve büyük çapta olan krizler 2000 ve 2001 yıllarında yaşanmıştır.

⁵ 3941 Sayılı 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu İle Bağlı (A) Ve (B) İşaretli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Ve Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun.

17 Ağustos 1999 yılında yaşanan Marmara depremi zaten kötü giden bir ekonomide dengeleri iyice sarsmış ve bütçe açıklarının artmasına neden olmuştur. Ekonomi % 6,1 oranında küçülmüş, enflasyon oranı %70'lere çıkmıştır. Bunlar gibi yaşanan birçok gelişme ekonomiyi bir uçuruma sürüklerken, ülkede bir taraftan da siyasi istikrarsızlıklar, kısa ömürlü koalisyon hükümetleri ve bunların bir sonucu olarak ekonomik açıdan etkisiz bir yönetim varlığını sürdürmekteydi.

3.2.1. Kasım 2000 Krizi

1999 yılı ekonomide yine kamu maliyesi ve finansal sektör açısından zor bir dönem olmuştur. Bu süreçte bilginin kullanılmaması, risk, belirsizlik, güvensizlik, şeffaf olmayan mali piyasa, enflasyon beklentisi de eklenince kriz beklentisi artmıştır. Siyasi yönetimdeki aksaklıklar ekonomiyi darboğaza sürükleyen bir başka neden olmuştur. Tüm bu gelişmeler hükümeti yeni bir istikrar programı uygulamak zorunda bırakmıştır ve 9 Aralık 1999 tarihinde program uygulamaya konulmuştur (Karaçor, 2006: 386).

İstikrar programının amacı; enflasyonu düşürmek, sürdürülemez kamu iç borçlanma sürecine son vermek ve ekonomik büyümeyi yeniden sağlamaktır. Programın genel çerçevesi, enflasyonist beklentilerin aşağı çekilmesi, sıkı maliye politikasının uygulanması, döviz kurlarının hedeflenen enflasyon çıpasına bağlandığı para politikası, likitide genişlemesini yabancı kaynak girişine bağlamak olarak belirlenmiştir. İstikrar programı faiz ve ücret oranları ile fiyatları serbest bırakırken, döviz kurunu sabit oranlı artırmayı öngörmüştür. Bu uygulamayı yapabilmek için mali sektörün kırılganlığının düşük ve sermaye hareketliliğinin olmaması gerekiyordu. Ancak bu durum devletin

kamu harcamalarını finanse etme yöntemine uygun olmadığı için program baştan bir çelişki ile uygulanmaya başlanmıştır (Karaçor, 2006: 387).

3.2.1.1. 2000 Yılı Genel Ekonomik Durum

Kasım 2000’de ekonominin genel durumu şu şekilde özetlenebilir:

Faiz oranları önemli ölçüde yükselmiş, yurtdışına büyük boyutlu bir sermaye çıkışı gerçekleşmiş, Merkez Bankası rezervleri hızla gerilemiş, hisse senedi fiyatlarında keskin bir düşüş gözlenmiş ve orta ölçekte bir banka sistem dışına alınmıştır. Krizin daha da derinleşmesini önlemek amacıyla Kasım ve Aralık aylarında bir dizi önlemler uygulamaya konulmuş olsa da bu önlemler ancak geçici bir iyileşme sağlayabilmiştir. Ancak, Şubat 2001’de Hazine ihalesi öncesindeki olumsuz gelişmeler uygulanan programa olan güvenin tamamen kaybolmasına neden olmuş ve Türk Lirasına karşı bir spekülatif atak meydana gelmiştir. Tüm bu gelişmeler Kasım 2000 Krizini ve Şubat 2001 Kriz sürecini tetiklemiştir (BDDK, 2010: 20).

3.2.1.2. 2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı

2000 yılı başında enflasyonu düşürebilmek ve ekonomiyi tekrar istikrarlı bir büyüme oranına kavuşturabilmek için “Enflasyonla Mücadele Programı” uygulamaya konulmuştur. Programda sıkı bir maliye politikası uygulaması ve yapısal reformların hayata geçirilmesi ile beraber enflasyon oranını aşağı çekebilmek gibi hedefler bulunmaktadır (Akiş vd, 2011: 112).

1 Ocak 2000’de yürürlüğe giren “Enflasyonla Mücadele Programı”nın temel amacı 3. Maddede aşağıdaki gibi açıklanmıştır (Erçel, 2000: 1);

- Tüketici enflasyonunu, yapısal reformlarla desteklenen, birbirleriyle tutarlı, güçlü, itibarlı ve süreklilik arz eden maliye, gelir, para ve kur politikalarının eş güdümlü uygulanması ile 2000 yılı sonunda % 25, 2001 yılı sonunda % 12 ve 2002 yılında % 7'ye indirmek,
- Reel faiz oranlarını makul düzeylere düşürmek,
- Ekonominin büyüme potansiyelini artırmak,
- Ekonomideki kaynakların daha etkin ve adil dağılımını sağlamaktır.

Programın temel amacı burada çizilmiş olmakla beraber, birçok yapısal problem ilerleyen kısımlarda ele alınmış bunlar içinde çeşitli çözüm önerileri getirilmiştir. Programın ana hatları kısmında özellikle kamu gelir gider dengesiyle doğrudan veya dolaylı olarak ele alınan maddeleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür: (Erçel, 2000: 3);

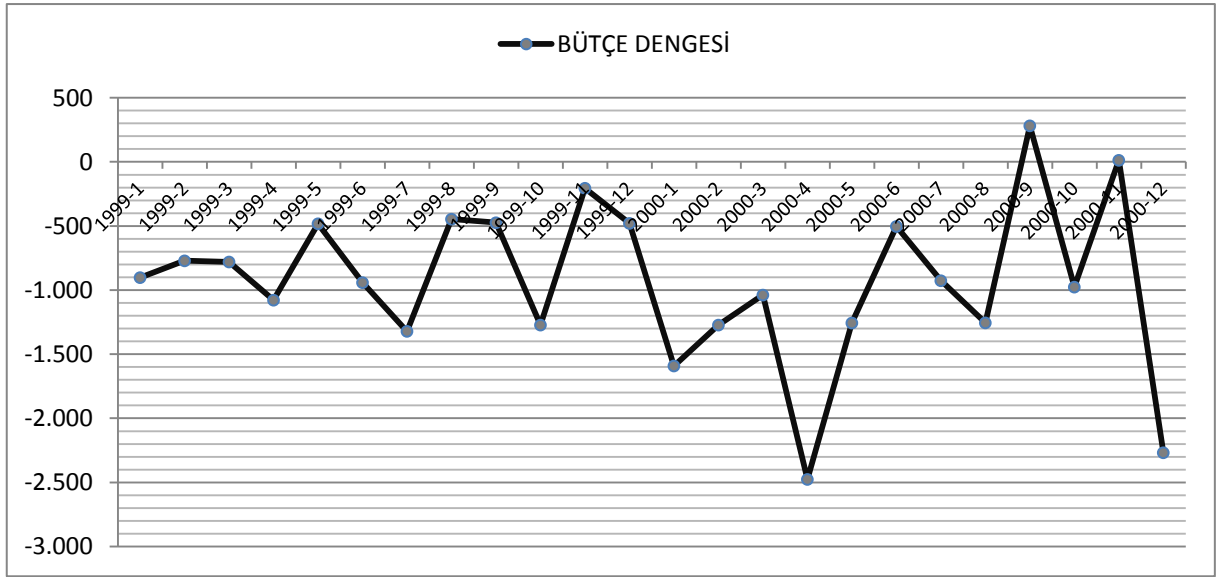
- Temelde kamu açıklarının kontrol altına alınamamasından kaynaklanan yüksek reel faizler, kamunun finansal dengesinin daha da kötüleşmesine neden olmuştur. Birbirini besleyen bu olumsuz süreç, kamunun toplam borcunu hızla artırırken, kamu dengesinin zaman içinde sürdürülebilmesini de zorlaştırmıştır
- Kamunun finansman açığını enflasyon yaratarak çözmenin imkânı kalmamıştır. Enflasyon, faizleri yükselterek, finansman açıklarını daha da büyütmektedir. Geçmişte enflasyondan en çok faydalanan kesim olan kamu sektörü artık bundan en büyük zararı görmektedir.
- Enflasyonu Düşürme Programı üç temel unsur üzerinde işleyecektir:

a.)Sıkı bir maliye politikası uygulayarak faiz dışı fazlanın artırılması, yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve özelleştirmenin hızlandırılması birinci temel unsuru oluşturmaktadır.

b.)İkinci temel unsur enflasyon hedefi ile uyumlu gelirler politikasıdır.

c.)Bu unsurların enflasyon ve reel faizlerin düşürülmesine yapacağı katkıyı desteklemek ve ekonomik birimlere uzun vadeli bir bakış açısı kazandırmak için enflasyonun düşürülmesine odaklanmış kur ve para politikası uygulaması, programın üçüncü temel unsurunu oluşturmaktadır

- Kamu açıklarını hızlı ve kalıcı olarak ortadan kaldıracak önlemlerin alınması uygulanacak programın temelini oluşturmaktadır. Vergi uygulamaları ile gelirlerin artırılması ve bununla paralel olarak harcamaların kısılması bütçe performansında 2000 yılı ile birlikte hızlı bir iyileşme getirirken, geçtiğimiz aylarda teker teker uygulamaya konulan yapısal reformların önümüzdeki dönemde de hız kesmeden devam ettirilmesi kamu finansmanındaki iyileşmenin kalıcı olmasına yol açacaktır.
- Sıkı bütçe politikası ve yapısal reformlara ilave olarak 2000 yılı özelleştirme uygulamaları da reel faizlerin düşürülmesi ve iç borç stokunun azaltılması sürecine katkıda bulunacaktır.
- 2000 yılı maliye politikası uygulamaları sonucunda, toplam kamu sektörünün GSMH'nin % 2,2'si oranında bir faiz dışı fazla rakamına ulaşması beklenmektedir. Bu rakam konsolide bütçede deprem harcamaları dahil GSMH'nin % 3,9'u oranında faiz dışı fazla verilmesi anlamına gelmektedir. Deprem harcamalarını çıkarıldığında faiz dışı bütçe fazlası % 5 olmaktadır. Bu başlangıç için oldukça önemli ve yeterli bir orandır. Bu uygulamalar ile nakit iç borcun GSMH'ya oranını % 27, toplam borç stokunun GSMH'ya oranını ise % 61 seviyesinde stabilize etmek mümkün olacaktır.

Grafik 3.5. 1999-2000 Yılları Bütçe Dengesi (12 Aylık)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Program uygulamaya girdikten sonra, ilk üç ay ekonomide genel bir rahatlama olmuştur. Fakat cari açık hızla büyümüş ve bankalar dışarıdan aşırı şekilde borçlanmıştır (Kumcu, 2009: 181). Grafik 3.5'te görüldüğü gibi ilk üç aydan sonra bütçe gelir-gider dengesi de yüksek oranda açık vermiştir.

Söz konusu istikrar programı 2000 yılının ilk aylarında iyimser bir havayla beraber başarılı gözükmeyle beraber, mevcut koalisyon hükümetinin istikrarı sağlamadaki başarısızlığı mevcut kararları uygulamadaki isteksizliği, koalisyon üyeleri arasındaki ciddi siyasi çekişmelerin olması programın başarısızlığa uğramasının sebepleri arasındadır (Öniş, 2005: 11).

3.2.2. Şubat 2001 Krizi ve Bütçe Açıkları

1994 krizi sonrasında banka mevduatlarına % 100 devlet güvencesi getirilmiştir. Aralık 1999'da IMF ile yapılan müzakereler sırasında IMF tarafından bankaların yurtdışından kullandıkları kredilerinde, devlet garantisi kapsamına alınması istenilmiş

ve bu istek kabul edilmiştir. Bankacılık sektöründeki denetim ve gözetimdeki aksaklıklar, kamu iç borcunun döndürülmesi için giderek bankalara daha fazla başvuran hükümetler Türkiye'yi Kasım 2000 krizine götürürken sistemde kalıcı yapısal problemlere yol açarak gelecek daha büyük krizlerin adeta habercisi olmuştur. Hükümetler bir taraftan mevcut bankalara bu kadar bağımlı hale gelirken diğer taraftan hızla çoğalan yeni bankaların kuruluşuna izin vermektedir. Ancak piyasada banka sayısının bu kadar artmasıyla beraber denetim ve gözetimin aynı oranda yapılamaması ileride içi boşaltılan bankaların devletin sırtında büyük bir yük olup bütçe açıklarının sürdürülemez hale gelmesine sebep olmuşlardır (Tunalı, 2011: 62).

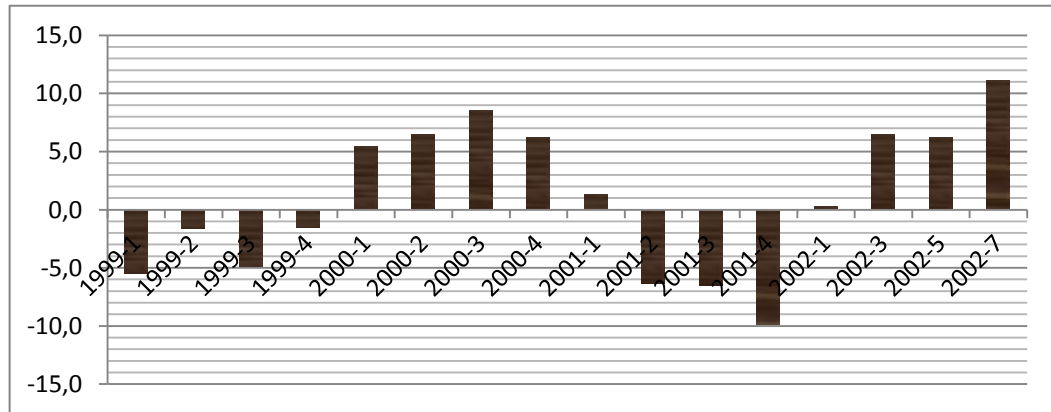
3.2.2.1. Krize Götüren Ekonomik Ortam

Bu dönemde IMF ile yapılan programların çoğunda yardım miktarları sınırlı tutulmuştur. Kredi notunun düşürülmesi dış kaynak bulmada bir diğer sıkıntı olmuştur. 1999 yılında sağ ve sol uç partilerle oluşturulan koalisyon hükümeti, ekonomide zamanında alınması gereken birçok kararı siyasi çekişmeler yüzünden alamamıştır. IMF programlarının başarısız olmasındaki bir etkende bu tarz koalisyon hükümetleridir. Kaynak ihtiyacının had safhada olduğu bir dönemde Türk Telekom gibi büyük devlet kuruluşlarının özelleştirilmesinin geciktirilmesi bütçe üzerinde ağır bir yük oluşturmuştur (Öniş, 2009: 6).

Kasım 2000 krizinin ekonomi üzerindeki yıkıcı etkisi giderilmeye çalışılırken 19 Şubat 2001 tarihinde Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında Milli Güvenlik Kurulu'nda yaşanan tartışma spekülasyon bir atağa yol açmış ve döviz krizi başlamıştır. 21 Şubatta bankalar arası piyasada gecelik faiz % 6200'e kadar çıkmış ve ortalama % 4018 civarında olmuştur. Merkez Bankası döviz rezervleri, 23 Şubatta yaklaşık 5.3 milyar

dolar gerileyerek 22.58 milyar dolara düşmüştür. Merkez Bankası 21 Şubat gecesi döviz kurunu dalgalanmaya bırakmış ve 28 Şubata kadar kur artışı % 40 olmuştur (Tunalı: 2011: 64).

Grafik 3.6. Harcamalar Yöntemiyle Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Gelişme Hızları (1998 fiyatlarıyla)



Kaynak: TCMB

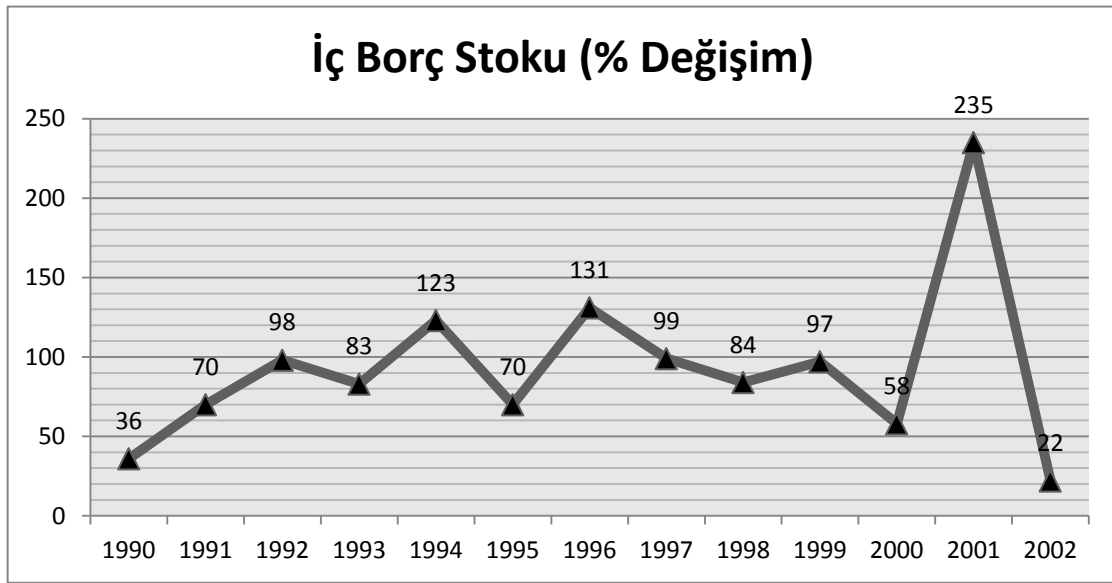
Kriz başlar başlamaz birçok alanda hemen etkisini göstermeye başlamış, 2001 yılının ilk çeyreğinde GSYİH’da sert bir düşüş gerçekleşmiştir ve yılsonuna kadar bu düşüş devam etmiştir. Grafik 3.6’da görüldüğü gibi 1999 yılında Marmara depreminin etkisiyle küçülen ekonomi 2000 yılının ilk üç çeyreğinde büyüme gösterebilmiş. Ekonomideki bu daralma döneminin ileride açıklanacağı üzere bütçe açıkları üzerinde de olumsuz etkisi görülmüştür.

3.2.2.2. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri, istikrar programının güçlü mali uyum önlemleri ile yeniden düzenlenmesine neden olmuştur. Üst üste yaşanan krizler, Türkiye’nin mali dengesini sürekli olarak (yüksek kalitede harcamalarla) güçlendirmesi gerektiğini, şeffaf bütçeleme sürecini, iyi idare edilen harcama ve gelir idarelerine olan

ihtiyacı göstermiştir. Bu amaçla Mayıs 2001’de “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ilan edilmiş ve bir dizi yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu süreçler makroekonomik istikrara ve mali sürdürülebilirliğe katkı vererek krizden çıkış sürecini hızlandırmıştır (Karakurt ve Akdemir, 2010: 246).

Grafik 3.7. 1990-2002 Yılları İç Borç Stoku Değişimi



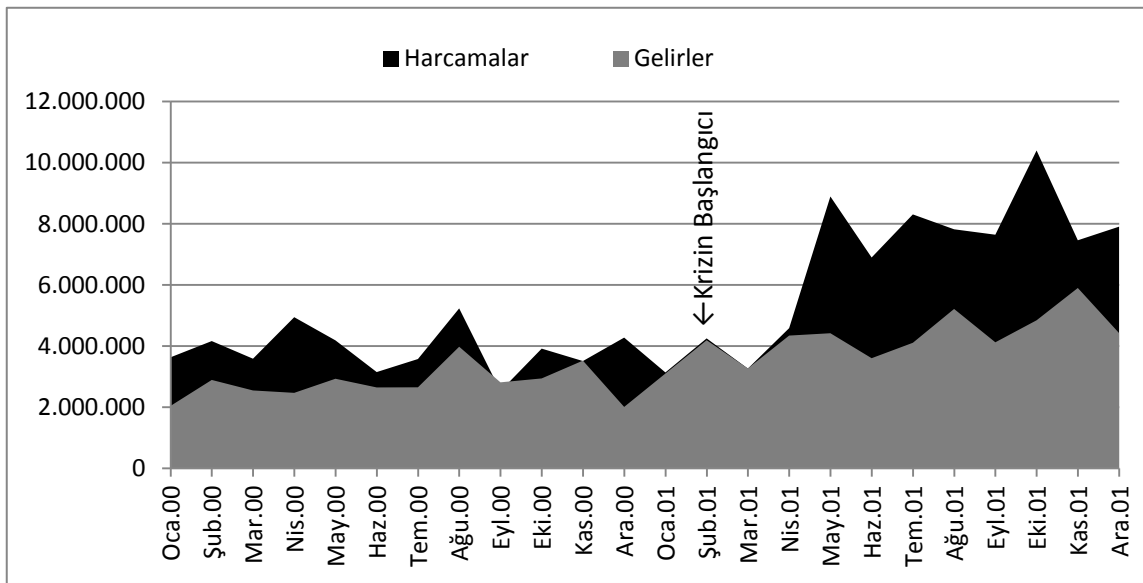
Kaynak: Merkez Bankası

Kasım 2000’de yaşanan büyük krizden sonra uygulamaya konan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” (GEGP) 1990-1999 yılları arası dönemde genel olarak yaşanan krizlerin sebeplerini izah etmeye başlamaktadır. Yaşanan krizlerin doğru olarak sebeplerinin analiz edilebilmesi kalıcı çözümlerin üretilebilmesi için son derece önemlidir.

Programın ilk maddesinde 1990’lı yıllar boyunca yaşanan krizlerde dış etkiler olmakla beraber temel olarak krizlerin nedeni iki ayak üzerine oturtulmuştur. Bunlar;

- (i) Sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması, Grafik 3.7’de kriz başladıktan birkaç ay sonra yine iç borç stokundaki hızlı artış rahatlıkla görülebilmektedir.
- (ii) Başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıklı yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamış olmasıdır (TCMB, GEGP, 2001: 1).

Grafik 3.8. 2000/2001 Yılları Aylık Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri(Milyar TL)



Kaynak: Maliye Bakanlığı

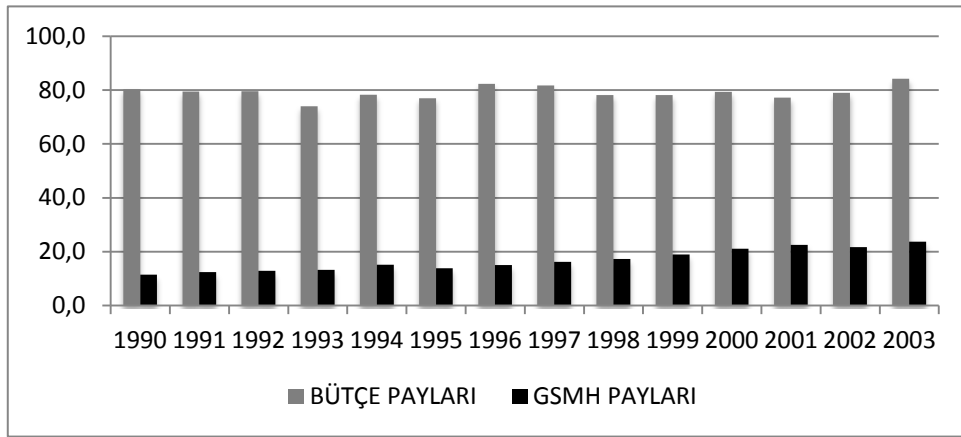
Grafik 3.8’de görüldüğü gibi 2000 yılının büyük bir bölümünde kamu gelirleri giderleri karşılayamamış ve bütçe açık vermiştir. Kasım ayından sonra alınan tedbirlerle açık azalmaya başlamış ve 2001 yılının ilk aylarına kadar durum böyle devam etmiştir. Şubat krizinin patlamasından sonra Mart ayından itibaren açıklar ciddi şekilde artmıştır.

3.2.2.2.1. GEGP’nda Gözlemler ve Çözüm Önerileri

Genel olarak GEGP kamu maliyesi ve kamu açıklarına yönelik gözlem ve çözüm önerilerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (TCMB, GEGP, 2001: 2-6);

- Kamu kesimi toplam borç stokunun (net) GSMH'ya oranı iç borç stokundaki artışın çarpıcı boyutlara ulaşması,
- Yüksek kamu açıklarının yanı sıra 1994 yılından sonra kamu kesiminin net dış borç ödeyici durumunda olması, yeterince derin olmayan yurtiçi mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmuş ve reel faiz oranlarının yüksek seviyede kalmasına yol açmıştır. Yükselen reel faizler kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da artırmış ve her gün Türkiye'yi daha zor bir duruma götüren bir borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkarmıştır.
- Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamamasının bir nedeni olarak, vergi oranlarının yüksek olmasına rağmen vergi tabanının dar olması gösterilmiştir. Bundan dolayı toplam vergi tahsilâtı yetersiz kalmakta ve vergi yükü adaletsiz bir biçimde dağılmaktadır.

Grafik 3.9. Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe ve GSMH İçerisindeki Payları (%)



Kaynak: Maliye Bakanlığı

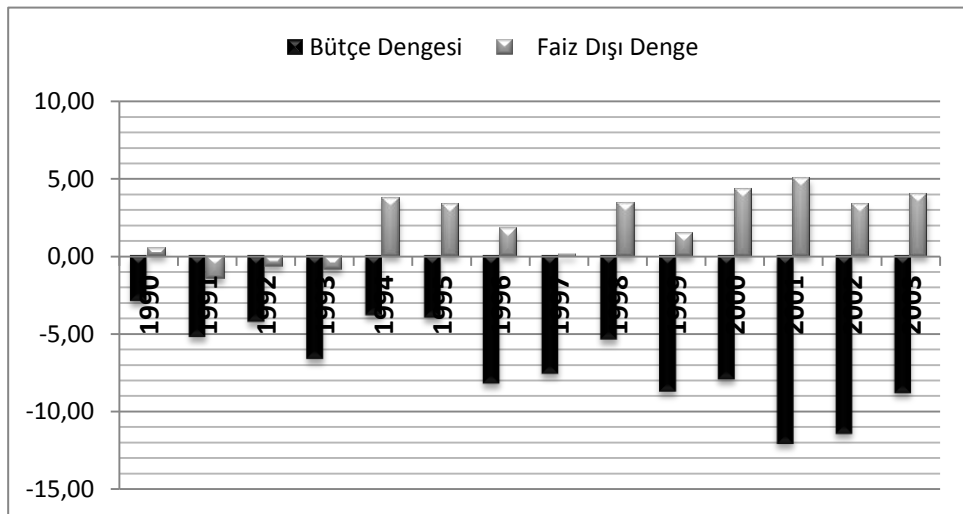
- İç borçlanmaların yüksek maliyetle yapılması faiz giderlerini artırmıştır.
- Son yıllarda yüksek reel faizlere de bağlı olarak kamu kesimi borçlanma ihtiyacındaki artış, özel bankaların reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaştırıp kamu açıklarını finanse etmeye yönelmelerine yol açmıştır.

GEGP'nin temel amacı “kur rejiminin terk edilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve eşanlı olarak bu duruma bir daha geri dönülmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmaktır” şeklinde belirtilmiştir (TCMB, GEGP, 2001: 12).

Ayrıca programda bütçe açıklarına yönelik olarak “Kamu finansman dengesini bir daha bozulmayacak bir biçimde güçlendirme...” şeklinde hedefler konularak bütçe açıklarının çözümüne yönelik ciddi bir irade ortaya konmuştur.

GEGP'ında en önemli sorunlardan biri olarak kamu borç stoku belirtilmiştir. Kamu borç stokunun azaltılmasında da en önemli fonksiyonu faiz dışı bütçe dengesi görüldüğü için kamunun faiz hariç harcamalarında azami tasarruf ve disiplinin sağlanması hedeflenmiştir. Gelirlerin artırılmasında, vergi adaletsizliğine yol açtığı ve gelir dağılımını bozucu etkisine rağmen yine dolaylı vergilere önem verilmiştir (Tunalı, 2011: 65).

Grafik 3.10. 1990-2003 Konsolide Bütçe Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payı %



Kaynak: Maliye Bakanlığı

Programda kamu açıklarındaki artışların sebepleri olarak bütçe dışı fonların fazlalığı, mahalli idarelerin kontrol dışı harcamaları, devlet içerisinde aşırı istihdamla beraber verimliliğe katkısı olmayacak şekilde maaş ve ücret artışları, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının büyümesi ve aşırı büyümüş bir KİT politikası gibi nedenler gösterilmektedir. Güçlü ekonomiye geçiş programına genel olarak bakıldığında ekonomideki sorunların doğru olarak tespit edildiği ve gerçekçi çözümler üretildiği görülmektedir (Tunalı, 2011: 67).

3.3. 2002 YILI ACİL EYLEM PLANINDAN GÜNÜMÜZE BÜTÇE AÇIKLARI

Türkiye 2002 yılına seçim havasında girmiştir. 2002 yılının ikinci yarısından sonra seçim kararı alınınca, her dönemde olduğu gibi artık ekonomik hedeflerden çok siyasi rant ön plana çıkmış ve seçim ekonomisi dönemi başlamıştır. Seçim sonrasında siyasi istikrarın sağlanması beklentileri artırmıştır. 1990'lardan beri krizlerden gözünü açamayan bir ekonomiyi devralan 58. hükümet acil olarak bir dizi önlemler almaya başlamış bunları da "58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP)" şeklinde kamuoyuna duyurmuştur.

3.3.1. 2002 Yılı Acil Eylem Planı

Türkiye 2002 yılına 19.stand by düzenlemesi ile girmiştir ve yeni stand by kapsamında faiz dışı fazla hedefi GEGP çerçevesinde yüzde 6,5'e çıkarılmıştır. Ancak faiz dışı fazla hedefi yukarı çekilirken, siyasi istikrarsızlıklardan dolayı kararların zamanında alınamaması, yapısal nitelikli reformlardaki gecikme ve harcama tedbirlerine yönelik somut çalışmaların istenen düzeyde sürdürülememesi, öngörülen tedbirlerin

uygulanmasını olumsuz etkilemiştir, belirlenen hedeflere ulaşmak mümkün olmamıştır (Yılmaz, 2007: 148).

58. Hükümet 3 Ocak 2003 tarihinde açıkladığı AEP’nda kendi dönemlerinde ulaşmak istedikleri genel ekonomik yapıyı “ekonomik istikrarı sağlamış, rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturmuş, sürdürülebilir bir kalkınma ortamını yakalamış ve bunun nimetlerini adil bir şekilde dağıtan, yoksulluk ve yolsuzluğun giderildiği bir Türkiye şeklinde tanımlanmıştır.

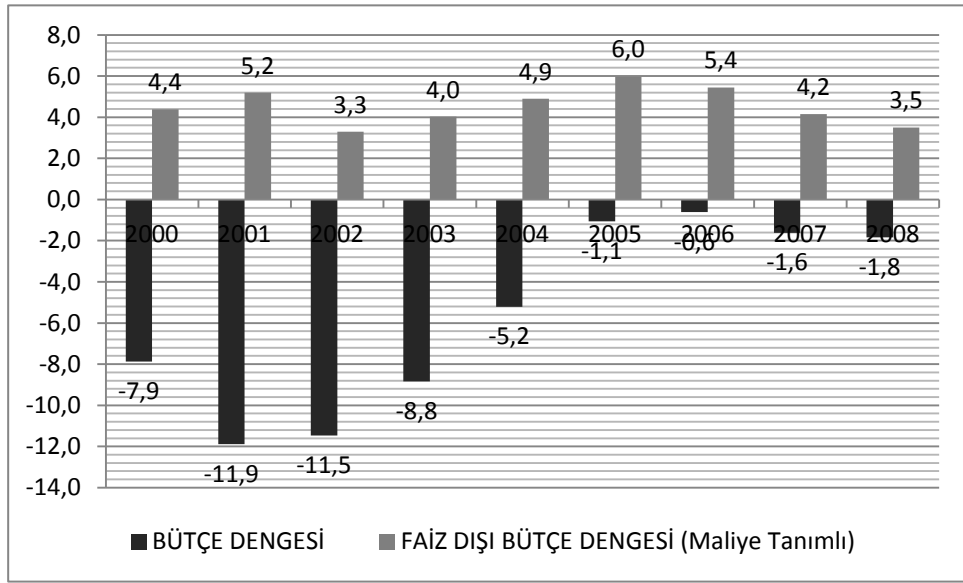
3 Kasım 2002 tarihinde yapılan genel seçimler sonucu kurulan 58. Hükümet ile başlayan yeniden yapılanma süreci Türkiye ekonomisi için nispeten olumlu gelişmelerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Kamu açıklarını kapatabilmek ve enflasyon oranını aşağı çekebilmek için uygulanan daraltıcı mali önlemler sonucunda bütçe açığı azalmış ve buna bağlı olarak kamu mali dengesinde nispi bir düzelme ortaya çıkmıştır. Ancak bu olumlu gelişmeye rağmen, daraltıcı mali ve parasal tedbirlerin reel ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemelerin de acil olarak gerçekleştirilememesi reel ekonomide bazı sektörlerin daralmasına yol açmıştır (Şimşek: 2007: 64).

3.3.1.1. 2008 Krizine Kadar Olan Dönemde Kamu Mali Dengesi

Türkiye ekonomisinde 58. Hükümetten sonra uygulanan daraltıcı mali önlemler içeren istikrar programının uygulanmasına, özellikle faiz dışı fazla hedefinin tutturulmasına yönelik düzenlemelere 2005 yılından sonra da devam edilmiştir. Dolayısıyla bu sıkı politikalar kamu maliyesinde yaşanan iyileşmenin sürekliliğine hizmet edip, kamu açıklarında belirlenen hedeflere ulaşmayı veya az farkla

tutturabilmeyi sağlamıştır (Şimşek, 2007: 64). Grafik 3.11'e bakıldığında, geçmiş yıllarla karşılaştırıldığında kamu mali dengesinin istikrar kazandığı ve bu istikrarın devam ettiğini görülmektedir. 2000 yılından 2004'e kadar % 5 oranının altına düşmeyen bütçe dengesi 2005 yılından itibaren % 2 oranını geçmemiştir.

Grafik 3.11. 2000 Yılı Sonrası Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (GSYH 'ya Oranları)



Kaynak: Maliye Bakanlığı

2007 yılı ortalarında yine, tek başına iktidara gelen hükümet tarafından daraltıcı politikalar ve mali disiplin uygulanmaya devam etmiştir (Akiş, 2011: 126). Alınan kararların çoğunun kararlılıkla uygulanması Tablo 3.2'de görüldüğü gibi temel ekonomik büyüklükler üzerinde olumlu etki meydana getirmiştir. Ancak uygulanan daraltıcı politikalar sonucunda işsizlik oranı belli bir seviyenin altına düşürülemedi.

Tablo 3.2. 2001-2008 Arası Temel Ekonomik Büyüklükler

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bütçe Gideri	86.972	119.604	141.248	152.093	159.687	178.126	204.068	227.031
Bütçe Geliri	58.416	79.420	101.040	122.964	152.784	173.483	190.360	209.598
Bütçe Açığı	28.556	40.184	40.208	29.128	6.903	4.643	13.708	17.432
GSYH Büyüme (%)	-4,7	6,8	-5,7	6,2	5,3	9,4	8,4	6,9
ÜFE Yıllık Ort.	61,6	50,1	25,6	11,1	5,9	9,3	6,3	12,7
TÜFE Yıllık Ort.	54,4	45,0	25,3	10,6	8,2	9,6	8,8	10,4
İç Borçlar/GSYH	50,9	42,8	42,7	40,2	37,7	33,2	30,3	28,9
Dış Borçlar/GSYH	23,2	26,5	19,4	16,5	13,4	12,3	9,3	11,1
Ort. Dolar Kuru	1,225	1,506	1,493	1,422	1,341	1,431	1,302	1,293
İşsizlik Oranı (%)	8,4	10,3	10,5	10,8	10,6	10,2	10,3	11,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, TCMB

3.3.2. 2008 Krizinin Bütçe Dengesi Üzerindeki Etkisi

2007 yılının ikinci yarısında ABD’de konut kredilerinin geri ödenmesi hususunda yaşanan sıkıntılar yüzünden finansal piyasalarda meydana gelen dalgalanmalar, 2008 yılı eylül ayından itibaren etkisini artırarak küresel bir boyuta ulaşmıştır. ABD ve Avrupa’da birçok banka iflas etmiş ve iflasların önüne geçebilmek için kamu müdahaleleri gerçekleşmiştir. Dünyaya yayılan kriz birçok ülkede durgunluklara ve işsizliklere neden olmuştur. Birçok ülke ile ticari ve finansal anlamda ilişkileri bulunan Türkiye ekonomisi de çeşitli alanlarda bu krizden olumsuz yönde etkilenmiştir (Akiş, 2011: 127).

3.3.2.1. Krize Karşı Alınan Önlemler

2010-2012 yıllarına dair hazırlanan orta vadeli programda gerek krizin boyutları gerekse Türkiye açısından alınan önlemlere yer verilmiştir.

Küresel krizin Türkiye ekonomisi üzerindeki olumsuz etkilerini sınırlandırmak amacıyla 2008 yılı ortalarından itibaren gerek kamu harcamaları gerekse kamu gelirleri bakımından bir dizi tedbirler alınmıştır. Ayrıca Merkez Bankası, BDDK ve SPK'nın aldığı tedbirlerin yanı sıra, bütçe dengesi üzerinde doğrudan veya hemen etkisi olmayan kredi ve garanti hacmini artırıcı önlemler de hayata geçirilmiştir. Alınan bu önlemlerle, mal piyasalarındaki işlem miktarını ve dolayısıyla mal ve para akışını artırarak istihdam ve üretim seviyesinin korunması amaçlanmıştır. Bu şekilde hem ekonomiye nispeten bir canlılık kazandırabilmiş hem de bütçe dengesini büyük oranda bozacak uygulamaların önüne geçilmiştir (OVP, 2009: 4).

Uluslararası kriz ortamında dış kaynak bulmada karşılaşılan sorunları azaltmaya yönelik olarak varlık barışı düzenlemesi ve vergi kolaylıkları hayata geçirilmiştir. Yurtiçi talebi artırmaya yönelik olarak krizden önemli oranda etkilenen sektörlerde vergi indirimleri sağlanmıştır. Krizin sosyal ve ekonomik etkilerini azaltmak amacıyla vergi borçlarında yeniden yapılandırma imkânı getirilmiş, 5084 sayılı Kanunun süresinin bir yıl uzatılmasının yanı sıra bölgesel farkları da dikkate alacak şekilde yeni teşvik sistemiyle vergi indirimleri ve taşınma desteği getirilmiştir. Sağlanan vergi teşvik ve indirimlerinin her ne kadar kamu gelirlerini azaltıcı etkileri görülse de devletin ekonomiyi canlandırma adına yapacağı ek harcamalara çok fazla gerek kalmaması adına yerinde bir çözüm olarak görülmektedir (Orta Vadeli Program (OVP), 2009: 4).

3.3.2.2. 2008 Krizi Sonrası Kamu Gelirleri İçerisinde Vergi Gelirleri

2008 yılının son çeyreğinden itibaren küresel ekonomide ortaya çıkan daralmaya bağlı olarak Türkiye ekonomisi hızlı ilerlemeden yavaşlayan bir ekonomiye geçmiştir. Bu durum özellikle cari dönem ekonomik gelişmelere daha duyarlı olan dolaylı

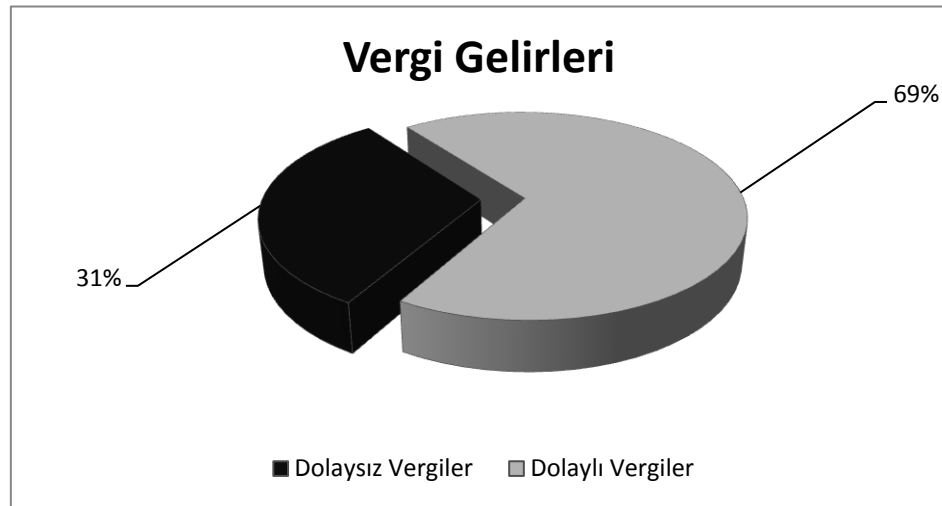
vergilerde bir düşüşe yol açmıştır (Taban, 2011: 16). Kamu gelirleri içinde vergilerin payının, vergiler içinde de dolaylı vergilerin payı göz önüne alındığında bu durumun bütçe dengesini olumsuz etkileyeceği muhtemeldir (Bkz: Grafik 3.12 ve 3.13).

Grafik 3.12. 2000-2012 Yılları Arası Ortalama Vergi Gelirleri



Kaynak: Maliye Bakanlığı

Grafik 3.13. 2000-2012 Yılları Arası Ortalama Dolaylı ve Dolaysız Vergiler



Kaynak: Maliye Bakanlığı

2009 yılında küresel finans krizinin, hem ekonomideki daralma hem de krize karşı alınan önlemler nedeniyle bütçe üzerinde olumsuz etkileri görülmüştür. Kriz

nedeniyle bütçe dengeleri üzerinde olumsuz etkiler ortaya çıkmışsa da orta vadede tekrar mali disiplinin sağlanması, Türkiye'nin temel öncelikleri arasında yer almıştır (Taban, 2011: 16).

Tablo 3.3. Hedeflenen ve Gerçekleşen Genel Bütçe Vergi Gelirleri (TL)

Yıllar	Bütçe Kanunu	Gerçekleşen Tahsilât	Fark	Fark%
2006	146.449.000.000	151.271.701.000	4.822.701.000	3,3
2007	173.861.616.000	171.098.466.000	-2.763.150.000	-1,6
2008	187.504.321.000	184.800.355.000	-2.703.966.000	-1,4
2009	220.602.859.000	189.963.543.000	-30.639.316.000	-13,9
2010	212.555.871.000	228.298.799.000	15.742.928.000	7,4
2011	250.769.413.000	275.697.952.000	24.928.539.000	9,9
2012	300.995.224.000	306.314.907.000	5.319.683.000	1,8

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı (<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=271>)

2008 yılında başlayan küresel kriz Türkiye'de bütçe gelirleri içerisinde önemli bir yere sahip vergi gelirlerinin tahsilâtını da olumsuz etkilemiştir. Hedeflenen gelir ile tahsil olunan vergi arasındaki fark 2009 yılında 30,5 milyar TL'ye kadar çıkmıştır. Ancak 2009 sonrası vergi tahsilâtında tekrar bir iyileşme görülmekle beraber 2012 yılında bir önceki yıla göre azalma görülmüştür (Bkz: Tablo 3.3).

3.3.3. 2008 Sonrası Dönemin AB Ülkeleri Bazında Karşılaştırılması

Türkiye'nin 2000-2011 dönemine dair uygulanan maliye politikalarına bakıldığında 2001 sonrası atlatılan ağır kriz ortamından Türkiye hızla çıkmış ve uygulanan politikalar ekonomik veriler üzerinde pozitif etki meydana getirmiştir. Bu durumu bütçe dengesi üzerinde de görülebilmektedir (Sağbaş, 2012: 95). Avrupa Birliği'nin 27 ülke ortalaması ve özellikle birkaç üye devletin 2000-2011 yıllarına dair

verileri incelendiğinde 2007 yılı sonrası ağırlaşan krizin bütçe üzerindeki etkisi AB'ye kıyasla Türkiye'de daha rahat atlatılmıştır.

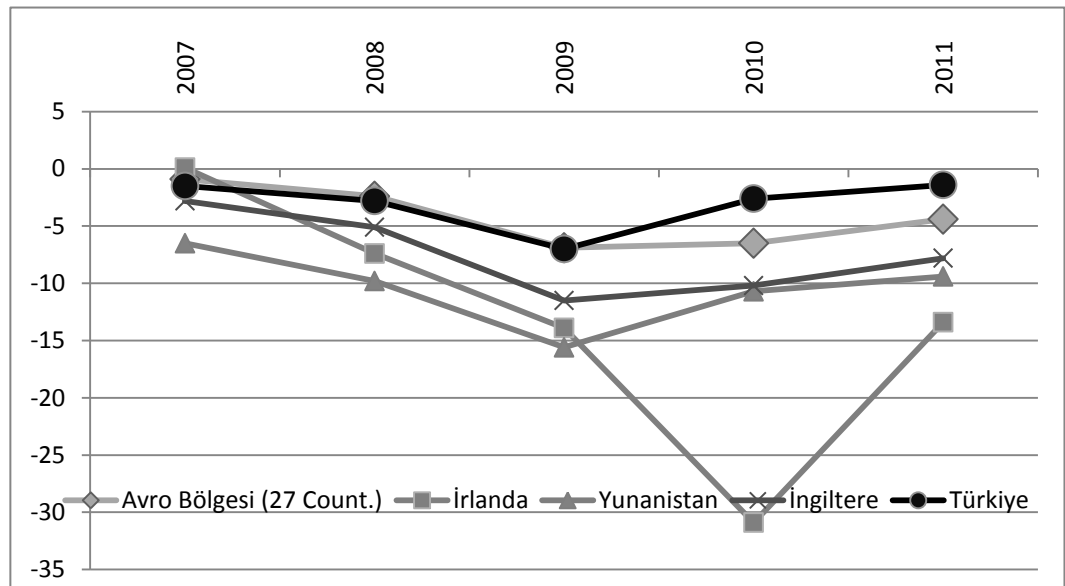
Tablo 3.4. Avrupa Birliği Üye Devletleri ve Türkiye Bütçe Açıkları/ GSYH Oranları

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avro Bölgesi (27 Ülke)	0,6	-1,5	-2,6	-3,2	-2,9	-2,5	-1,5	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4
Bulgaristan	-0,5	1,1	-1,2	-0,4	1,9	1	1,9	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2
İrlanda	4,7	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	2,9	0,1	-7,4	-13,9	-30,9	-13,4
Yunanistan	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,5	-9,8	-15,6	-10,7	-9,4
İngiltere	3,6	0,5	-2,1	-3,4	-3,5	-3,4	-2,7	-2,8	-5,1	-11,5	-10,2	-7,8
Portekiz	-3,3	-4,8	-3,4	-3,7	-4	-6,5	-4,6	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4
İspanya	-0,9	-0,5	-0,2	-0,3	-0,1	1,3	2,4	1,9	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4
TÜRKİYE	-6,8	-23,9	-10,2	-9	-4,4	-1,2	0,8	-1,5	-2,8	-7	-2,6	-1,4

Kaynak: European Community Statistical Office ;Eurostat Verileri (Avrupa Birliği, Avrupa İstatistik Ofisi)

Tablo 3.4'te görüldüğü gibi krizin başlangıcı olarak kabul edilen 2007 yılında Avrupa Birliği bütçe açığı ortalaması -0,9 iken Türkiye'de bu oran -1,5 olarak gerçekleşmiştir. 2007 yılından sonrada açık artmış ve bazı üye devletlerde -10 ile -30 arasında değişen oranlarda büyümüştür.

Grafik 3.14. 2007 Yılı Sonrası Avrupa Birliği ve Türkiye Bütçe Açıklarının GSYH'ya Oranları



Kaynak: European Community Statistical Office ;Eurostat Verileri (AB Avrupa İstatistik Ofisi)

Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 121. maddesinde öngörülen yakınlaşma kriterlerine ilişkin protokolün 2. maddesinde “Üye ülkelerin kamu açıklarının GSYİH’larına oranı % 3’ü geçmemelidir”⁶ ifadesiyle bütçe açıkları noktasında belli bir oranın geçilmemesini öngörmüştür. Ancak yukarıdaki grafikler incelendiğinde AB’nin bu kriterden çok uzaklaştığı görülmektedir.

Tablo 3.5. 2007 Sonrası AB ve Türkiye’de Kamu Borç Stokunun GSYH’ya Oranları

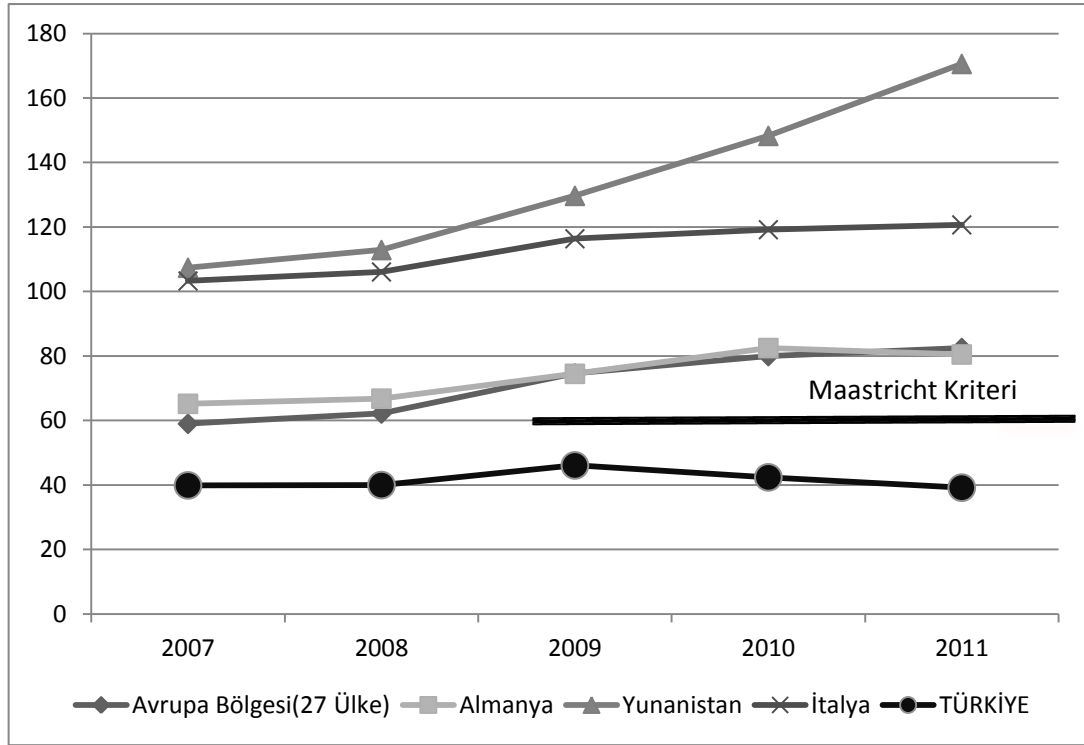
	2007	2008	2009	2010	2011
Avrupa Bölgesi(27 Ülke)	59.0	62.2	74.6	80.0	82.5
Almanya	65.2	66.8	74.5	82.5	80.5
İrlanda	24,6	44.5	64.9	92.2	106.4
Yunanistan	107.4	112.9	129.7	148.3	170.6
İtalya	103.3	106.1	116.4	119.2	120.7
Belçika	84.0	89.2	95.7	95.5	97.8
İngiltere	44.2	52.3	67.8	79.4	85.0
TÜRKİYE	39.9	40.0	46.1	42.4	39,2

Kaynak: European Community Statistical Office ;Eurostat Verileri (AB Avrupa İstatistik Ofisi)

Kamu borç yönetimine ilişkin Maastricht Kriteri kamu borç stokunun GSYH’ya oranının % 60’ı geçmemesini öngörmektedir. Türkiye 2004 yılından bu yana bu oranı yakalamıştır. 2007 yılından sonra Avrupa Birliği 27 üye devletin genel ortalamasına ve birçok ülkenin kendi ortalamalarına baktığımızda bu oranı sağlamak bir tarafa giderek uzaklaşmaktadır. 2011 yılı itibariyle kamu borç stokunun GSYH’ ya oranı ortalama olarak AB (27 ülke)’de % 82, Almanya’da % 80, İrlanda’da % 106, Yunanistan’da % 170, İtalya’da % 120, Portekiz’de % 108, İzlanda’da % 101, Macaristan’da % 81 olarak gerçekleşmiştir. Eurostat’ dan alınan verilere göre 27 üye devletten 14’ünün kamu borç stoku/GSYH oranı Maastricht Kriterinin üzerindedir (Sağbaş, 2012: 95).

⁶ Eurostat: Government Budgetary Position

(Erişim: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Maastricht_criteria)

Grafik 3.15. 2007 Sonrası AB Tanımlı Kamu Borç Stokunun GSMH'ya Oranı

Kaynak: European Community Statistical Office ;Eurostat Verileri (AB Avrupa İstatistik Ofisi)

3.3.4. Günümüzdeki Durum

Küresel krizin dünya ekonomisi üzerindeki olumsuz etkileri alınan önlemlere rağmen devam etmekte ve ülke ekonomilerindeki yavaşlama eğilimi sürmektedir. Küresel ekonominin durağanlaşması ve zayıflamasının bir nedeni özellikle Avro Bölgesinde yaşanan sorunların ticaret ve güven kanallarıyla diğer bölgelere olumsuz şekilde yansımalarıdır. Avro Bölgesinde yaşanan ekonomik ve siyasi gelişmeler küresel görünüm üzerinde belirleyici olmaya devam etmektedir. Genel olarak Avro bölgesinin temel problemlerinden biri bütçe açıklarının kontrol edilemez boyutlara ulaşmasıdır. Kamu gelir ve giderleri arasındaki bu dengesizlik ekonomideki birçok alana da olumsuz şekilde yansımaktadır (OVP, 2012: 1).

Türkiye 2002 yılında yaşadığı büyük ekonomik krizden sonra ekonomide yakın tarihte yakalanamayan rakamlara ulaşmış büyük bir başarı sağlamıştır. Büyüme rakamları, enflasyon oranı, bütçe açıkları gibi çok önemli konularda bir disiplin oluşturup istikrarı yakalayabilmiştir. Ekonominin bu noktaya ulaşmasının temelinde, siyasi istikrarla beraber yakalanan ekonomik istikrar, dış ilişkilerde yaşanan iyileşme süreci ve çok önemli olup yıllarca ihmal edilen kamu disiplininin sağlanmış olmasıdır (Acar, 2009: 87-88).

Bütçe açıklarının azaltılmasının ve mali disiplinin sağlanmasının bu başarıyı sağlamadaki rolü aşağıda özetlenmiştir (Acar, 2009: 88-89);

“Ekonominin krizden krize sürüklendiği yıllar ile bütün göstergelerde ciddi iyileşmelerin yaşandığı son yıllar arasındaki en önemli fark, dolayısıyla ekonomik başarının anahtar unsurlarından biri hiç kuşkusuz “bütçe ve mali disiplin” konusunda yaşanan gelişmelerdir. Bütçenin denk olması devletin ayağını yorgana göre uzatacağının, karşılıksız ve kaynaksız harcama yapmayacağına işaretidir. Buna karşılık açık veren bütçe devletin parası olmadığı halde harcama yapacağına, savurgan davranacağına işaretidir. Devletin açığa harcama yaparak talebi şişirmek suretiyle ekonomiyi canlandırabileceğini öngören Keynesyen anlayıştan beslenen bu politikalara Türk siyasetçileri de uzun yıllar bel bağlamışlardır. Mali disipline önem vermemenin sonucu olarak, öngörülenden çok daha fazla açık veren bütçe politikalarıyla gün kurtarılmaya çalışılmış, istikrarsız bir ortamda kurulan koalisyon hükümetleri ve sık sık

tekrarlanan seçimler nedeniyle başvuru alanı haline gelmesinde, hovardaca harcamaya dayalı eski savurgan politikalarından vazgeçilerek bütçe disiplinine yönelmenin belirleyici bir payı bulunmaktadır.”

Tablo 3.6. Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (Kümülatif)

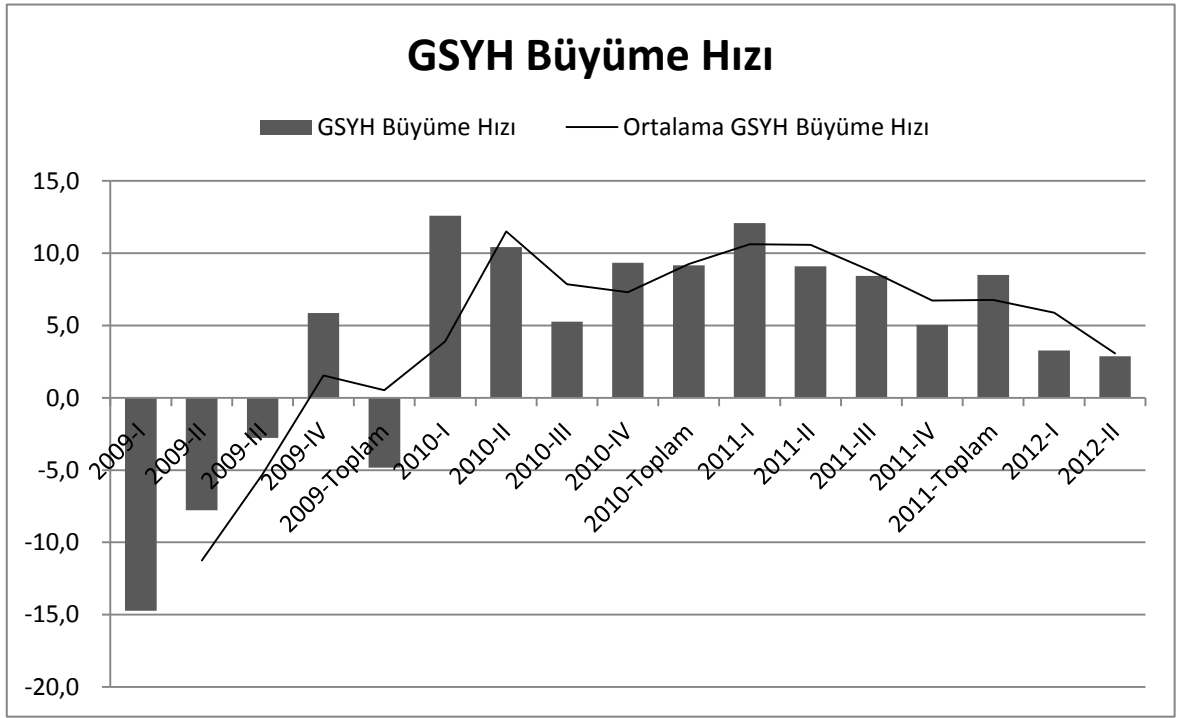
	(Bin TL.)	
	2011 ARALIK	2012 ARALIK
Harcamalar	314.606.792	360.491.300
1-Faiz Hariç Harcama	272.375.234	312.075.252
Personel Giderleri	72.914.142	86.455.340
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	12.849.764	14.725.295
Mal ve Hizmet Alımları	32.797.259	32.503.863
Cari Transferler	110.498.851	129.265.928
Sermaye Giderleri	30.905.295	34.184.700
Sermaye Transferleri	6.738.618	5.969.735
Borç Verme	5.671.305	8.970.391
Yedek Ödenekler	0	0
2-Faiz Harcamaları	42.231.558	48.416.048
Gelirler	296.823.602	331.700.350
1-Genel Bütçe Gelirleri	286.554.013	320.277.444
Vergi Gelirleri	253.809.179	278.751.067
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9.063.090	13.976.332
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.068.362	1.577.284
Faizler, Paylar ve Cezalar	19.739.446	22.587.565
Sermaye Gelirleri	2.529.671	2.049.488
Alacaklardan Tahsilat	344.265	1.335.708
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	8.174.114	9.084.883
3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri	2.095.475	2.338.023
Bütçe Dengesi	-17.783.190	-28.790.950
Faiz Dışı Denge	24.448.368	19.625.098

Kaynak: Maliye Bakanlığı

2012 yılı Aralık ayı itibariyle bütçe açığına kümülatif olarak bakıldığında bir önceki yıla göre arttığı ve faiz dışı dengenin azaldığı görülmektedir. 10 Aralık 2012

tarhinde 2013 yılı bütçe sunuş konuşmasında, 2012 yılının nispeten bu bağlamda sıkıntılı geçtiği ancak OECD ülkeleri için öngörülen açığın % 5,5 olduğu ifade edilirken 2012 genel devlet açığının GSYH'ya oranının % 1,6 olarak gerçekleşeceği düşünüldüğünde durumun iyi olduğu dönemin hükümeti tarafından vurgulanmıştır.

Grafik 3.16. 2009 Sonrası 4 Çeyrek Dönemlik GSYH Büyüme Hızları

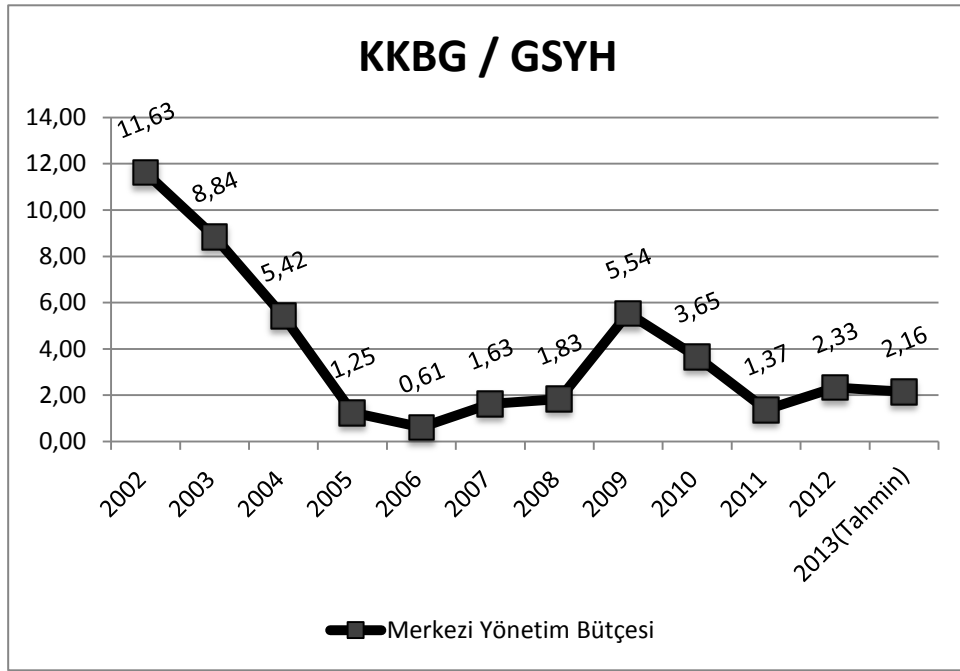


Kaynak: TÜİK

Türkiye 2011 yılında kaydettiği % 8,5 oranındaki GSYH büyümesiyle, dünyada büyüme hızı en yüksek olan ülkeler arasında yer almıştır. 2011 yılında büyüme esas olarak özel tüketim ve sabit sermaye yatırımları kaynaklı olmuştur. Sürdürülebilir bir büyüme temel hedefi çerçevesinde; küresel ölçekteki belirsizlikler ve cari işlemler açığındaki artış karşısında alınan önlemler sonucunda, ekonomik faaliyetler özellikle yılın son çeyreğinden itibaren yavaşlama eğilimine girmiştir. Söz konusu yavaşlama 2012 yılının ilk yarısında da devam etmiştir. Son bir yılda net mal ve hizmet ihracatının

büyüme katkısının giderek artması sonucunda iç talep yavaşlamasının büyüme üzerindeki olumsuz etkisi sınırlı kalmıştır (OVP, 2012: 31).

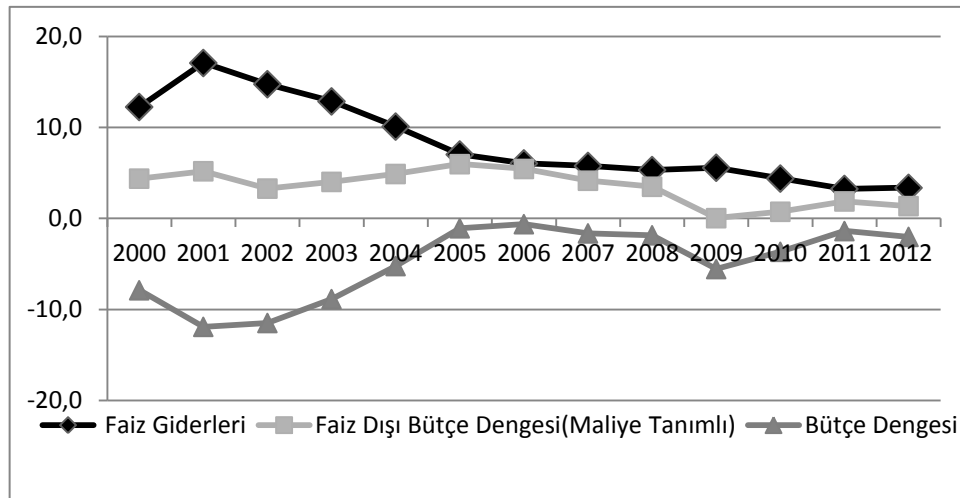
Grafik 3.17. Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSYH' ya Oranı



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSYH'ya oranına bakıldığında 2002 yılına kıyasla pozitif olarak küçüldüğü görülmektedir. 2006 yılında 0,6 gibi çok düşük oranlara inmiştir. Ancak 2007 yılında başlayan küresel ekonomik kriz ve 2008 yılında iktidar partisine açılan kapatma davasının ekonomideki güven ortamını zedeleyip, tedirgin bir havaya sebep olması KKBG rakamlarına da yansımıştır. 2008 yılında 1,83'e düşen KKBG, 2009 yılında 5,54 olarak gerçekleşmiştir. Son yıllarda tekrar yakalanan istikrar ortamı ve mali disiplinin kararlılıkla uygulanmasıyla bu oran tekrar % 2 seviyelerine düşmüştür.

Grafik 3.18. 2000-2012 Yılları Arası Bütçe Dengeleri ve Faiz Ödemelerinin GSMH'ya Oranları



Kaynak: Maliye Bakanlığı

Genel olarak 2001 Krizinden sonra faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı hızla düşmüştür. Bütçe dengesi rakamlarında da aynı iyileşme görülmekte, 2008 yılı sonrası dönemde nispeten açıkların arttığı ancak 2010 yılından itibaren tekrar toparlanma sürecine girildiği görülebilmektedir (Bkz: Grafik: 3.18)

Tablo 3.7. 2011 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe Gerçekleşmeleri

	Ocak-Aralık(BİN TL)
Harcamalar	139.258.159
Personel Giderleri	869.518
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	137.456
Mal ve Hizmet Alımları	825.044
Faiz Giderleri	0
Cari Transferler	137.305.596
Sermaye Giderleri	120.545
Sermaye Transferleri	0
Borç Verme	0
Gelirler	139.248.864
Vergi Gelirleri	0
Sosyal Güvenlik Gelirleri	105.402.323
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.150
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	16.660.938
Faizler, Paylar ve Cezalar	17.165.453
Sermaye Gelirleri	0
Alacaklardan Tahsilat	0
Bütçe Dengesi	-9.295

Kaynak: Maliye Bakanlığı

Son olarak genel yönetim bütçe türleri içerisinde, merkezi yönetim bütçesinden sonraki iki bütçe türü olan sosyal güvenlik kurumları bütçesine ve mahalli idareler bütçesine baktığımızda mahalli idarelerin bütçelerinin fazla verdiği ancak sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçelerinin hala açık verdiği anlaşılmaktadır.

Tablo 3.8. Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

	2011 Yılı				2012 Yılı		
	OCAK-MART	OCAK-HAZİRAN	OCAK-EYLÜL	OCAK-ARALIK	OCAK-MART	OCAK-HAZİRAN	OCAK-EYLÜL
Harcamalar	10.773.278	25.387.656	41.751.485	61.011.336	12.147.244	28.162.657	46.301.620
Personel Giderleri	2.568.834	5.373.983	8.453.926	11.259.474	2.754.672	5.746.038	9.035.138
Sosyal Güv.Kur.Devlet Primi	450.269	945.437	1.451.178	1.904.374	438.939	937.161	1.455.896
Mal ve Hizmet Alımları	3.777.093	9.345.587	14.935.376	22.104.733	4.828.055	11.004.358	17.556.205
Faiz Harcamaları	269.336	633.062	904.513	1.322.058	323.705	794.816	1.035.303
Cari Transferler	624.835	1.105.607	1.645.285	2.416.930	467.991	1.033.627	1.625.428
Sermaye Giderleri	2.564.276	7.034.189	12.618.976	19.780.146	3.095.341	8.153.315	14.705.719
Sermaye Transferleri	187.102	405.842	997.417	1.167.435	61.978	167.879	341.711
Borç Verme	331.533	543.949	744.814	1.056.186	176.563	325.463	546.220
Gelirler	13.545.244	30.661.610	45.438.576	63.415.789	15.220.457	32.736.442	49.411.183
Vergi Gelirleri	1.108.685	3.826.969	4.938.733	6.901.489	1.301.725	3.950.538	5.082.384
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.999.377	6.438.268	9.998.776	13.868.818	3.276.128	7.451.210	11.653.483
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.067.020	4.760.246	6.892.035	10.261.712	1.598.684	3.976.098	6.573.800
Faizler, Paylar ve Cezalar	6.985.676	13.555.103	20.770.912	28.852.081	8.418.476	15.935.885	24.018.368
Sermaye Gelirleri	338.500	2.034.583	2.791.323	3.483.632	619.611	1.416.354	2.072.966
Alacaklardan Tahsilatlar	45.986	46.441	46.797	48.057	5.833	6.357	10.182
Bütçe Dengesi	2.771.966	5.273.954	3.687.091	2.404.453	3.073.213	4.573.785	3.109.563

Kaynak: Maliye Bakanlığı

SONUÇ

Devletin gelir ve giderleri arasındaki açık olan bütçe açıkları iktisadi düşünürler tarafından farklı değerlendirilmiştir. 1929 büyük buhranına kadar genel kabul gören Klasik İktisat, bütçe açıkları noktasında “bütçe denkliliğini” ileri sürmüştür. 1929 büyük buhrandan sonra genel kabul görmeye başlayan Keynesyen İktisadın, bütçenin açık verebileceği ve devletin gerekirse borçlanma yapabileceği yönündeki görüşleri birçok devlette kamu borçlarının kontrol edilemez boyutlara ulaşmasına neden olmuştur.

Bütçe açıklarının çok farklı nedenleri olabilir. Türkiye'nin yıllarca sağlayamadığı ekonomik ve siyasi istikrarın olmayışı, yükselen enflasyon oranları, iç ve dış borçlanmalar, hükümetlerin merkez bankasından karşılıksız borçlanmaları ve kamu gelirlerinin yetersiz oluşu gibi sorunlar uzun yıllar çözülememiştir. Ekonominin bu kronik sorunları Türkiye'ye pahalıya mal olup, sık sık ekonomik krizlerin çıkmasına neden olmuştur. Kriz dönemlerinde bütçe açıkları hızla artarken, kriz sonrasında ekonominin bozulan dengesini sağlamadaki başarısızlıklar açıkların kronikleşmesine neden olmuştur.

Bütçe açıklarının makroekonomik etkileri de çok çeşitlidir. Milli gelire beraber kişi başına düşen milli geliri de olumsuz etkilemektedir. Açıkların arttığı dönemlerde enflasyon oranının arttığı, açıkların azaldığı dönemlerde fiyat artışlarının artış hızının düştüğü gözlemlenmiştir. Enflasyon ve bütçe açıkları arasında ayrıca bir kısır döngü mevcuttur. Enflasyon artışı bütçe açıklarını artırmakta, bütçe açıklarını kapatmak için yapılan parasal müdahaleler enflasyonu artırmaktadır.

Çalışmamızın temel hedefini teşkil eden kriz dönemlerinde bütçe açıklarının kapatılmasına yönelik tedbirlerin etkinliği ise krizden krize farklılık göstermiştir.

5 Nisan 1994 kararlarının alındığı dönem ve sonrasına bakıldığında, istikrar politikalarının genel olarak başarısız olduğu sonucuna varılmıştır. Bunun birçok nedeni olmakla beraber en çok öne çıkanlar; siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar, yüksek enflasyon, mali disiplin anlayışının tam oturmamış olması, kararların daha çok cari olarak bütçenin gelir kısmını rakamsal olarak artırıp gider tarafını azaltmak yönünde olması yapısal sorunların çözümüne yönelik olmaması, özelleştirme uygulamalarında geç kalınması gibi sebepler gösterilebilir. Gerek tedbirlerin uzun vadeli amaçlara hizmet etmemesi, gerekse siyasi istikrarsızlıklar sonucu açıklar giderek artan boyutlarda devam etmiştir. Ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar Türkiye’yi 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlere sürüklemiştir.

2000 yılında da uygulamaya konulmaya çalışılan programlar kâğıt üzerinde bir temenni olmaktan öteye geçememiştir. Sonunda 2001 yılının Şubat ayında Cumhuriyet tarihinin en büyük krizlerinden biri yaşanmıştır. Kamu açıkları rekor seviyelere ulaşmıştır. Mayıs 2001’de “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” adı altında bir dizi önlemler alınmıştır. GEGP, belki de o güne kadarki istikrar tedbirlerinin en gerçekçi olanıdır. Ekonominin ve özellikle kamu açıklarının yapısal nedenleri çok iyi analiz edilmiş ve uzun vadeli çözümler önerilmiştir. Hemen hızlı bir şekilde o yıl içinde vergi gelirlerini arttırmak, yüksek oranlı zamlar yapmak, harcamaları kısmak gibi geçici çözümler yerine, kamu harcamalarını gereksiz artıran ve kamu gelirlerinin yetersiz oluşuna sebep olan faktörlerin ortadan kaldırılması gerektiğinin önemi vurgulanmıştır. Ancak kararlar her ne kadar çok gerçekçi ve başarılı da olsa siyasi çalkantılar ve halk desteğini kaybetmiş bir meclisle bu kararları uygulamak mümkün olmamıştır.

2000 yılı Enflasyonu Düşürme Programı ve 2001 yılı GEGP'na bakıldığında; GEGP'nın daha gerçekçi çözümler içermesine rağmen iki programında başarısız olduğu gözlemlenmiştir. Bu yıllarda koalisyon hükümetlerindeki iç çekişmeler, yüksek enflasyon oranı, istikrar paketindeki önlemlerin uygulanamaması, iç ve dış borç anapara ve faiz ödemelerinin bütçe üzerindeki ağır yük oluşturması gibi nedenler bu programların başarısız olmasındaki sebepler arasındadır.

2002 yılında uygulamaya konan "Acil Eylem Planı" ve daha sonra zaman zaman alınan tedbirlerin aslında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının kısmi olarak devamı niteliğinde olduğu görülmektedir. Çünkü GEGP'ında gerçekten bütçe açıklarının kapatılması için geçici çözümler yerine, kalıcı ve uzun vadeli uygulamalara yer verilmiştir. O dönem uygulama imkânı bulunmayan tedbirler, 2002 sonrası sağlanan siyasi istikrarla uygulanabilmiştir. Acil Eylem Planının uygulanması ile bütçe açıklarında hızlı bir iyileşme görülmesi bu istikrar paketinin açıkların kapatılmasında başarılı olduğunun bir göstergesidir.

2007-2008 yıllarında başlayan küresel ekonomik kriz, özellikle Avrupa'da bazı devletlerin kamu açıklarını olağanüstü boyutlara ulaştırmış hatta bazı devletler iflasın eşiğine gelmiştir. Türkiye'de bütçe her ne kadar bu krizden doğal olarak etkilense de krizin kamu açıkları üzerindeki etkisi sınırlı olmuştur. 27 AB üyesinden 14 devletin kamu borç stokları Maastricht Kriterlerinin üzerindeyken, Türkiye bu kriterleri bütçe açıkları ve kamu borç stoku gibi noktalardan çok rahat sağlamaktadır. Böyle bir başarının sağlanmasında son yıllarda özelleştirme uygulamalarının hızlandırılarak hantal yapıda olup sürekli bütçe üzerinde ağır yük oluşturan kurumların devlet bünyesinden çıkarılması, kamu mali dengesi için mali disipline son derece önem

verilmesi ve çok yerinde olan daraltıcı maliye politikaları uygulanmasının payı büyüktür.

2007 ve 2008 yıllarında bütçe açıklarının tekrar artmış olması göstermektedir ki; siyasi istikrarsızlıklardan dolayı güven ortamının bozulması da kamu bütçe açıklarını olumsuz etkilemektedir. 2008 yılında iktidar partisine açılan kapatma davası ülkede genel bir tedirginlik havası oluşturmuştur. 14 Mayıs 2008’de açılan dava, 30 Temmuz da sonuçlanarak parti kapatılmamıştır, ancak hazine yardımlarının kesilmesi noktasında söz konusu partiye bir ceza verilmiştir. Bu dönemin bütçe açıkları üzerindeki etkileri, çalışmamızın son bölümdeki veri ve grafiklerde açık bir şekilde görülebilmektedir.

Türkiye ekonomisinde, bütçe açıkları noktasında elde edilen başarıların arkasında siyasi istikrarla beraber ekonominin yapısal sorunlarını çözmeye yönelik tedbirlerin alınması ile mali disiplin hususunda son derece hassas olan bir ekonomi yönetiminin olduğunu söylenebilir. Bu başarı unsurlarına özellikle de mali disipline uygun olarak ekonominin yönetimine devam edilmesi, Türkiye’de bütçe açıklarının istenilen düzeylerde kalmasında büyük bir öneme sahip olacaktır.

KAYNAKÇA

- ACAR Mustafa, *Güncel İktisadi Tartışmalar*, Orion Kitabevi, Ankara 2009.
- AKIŞ Elife, SOYYIĞIT KAYA Semanur, ÇAĞLAR Ünal, “*Türkiye’de 2000 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları*”,(Ed: Yusuf ALPAYDIN, Halil TUNALI), **2000 Sonrası Türkiye İktisadının Değişimi**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları Yayın No:2011-31, İstanbul 2011.
- ALTUĞ Figen, “*Konsolide Bütçe Açıkları*”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul 1994.
- ARICAN Erişah, “*Ricardocu Denklik Teoremi ve Teorilerde Kamu Açıklarına İlişkin Yaklaşımlar: Türkiye Ekonomisine İlişkin Bir Uygulama*”, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: XX, Sayı:1, Yıl 2005.
- ASLAN Murat, BİLGE Semih, “*Türkiye’de 1950–2006 Döneminde Bütçe Gelir – Gider Yönetimi Üzerine Ampirik Bir Çalışma: Tek Parti ve Koalisyon Hükümetlerinin Karşılaştırması*”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, , C:14 S:3, Yıl 2009.
- ATAÇ Beyhan, *Bütçe Açığı ve Devlet Borçları*, (Ed: VARCAN Nezh, ÇAKIR Tufan), *Kamu Maliyesi*, Anadolu Üniversitesi Yayın No:1682, Eskişehir 2009.
- AYDIN Zülküf, *The Political Economy of Turkey*, Pluto Press, London 2005.
- AYTAÇ Deniz, “*Maastricht Antlaşması Yakınlaşma Kriterleri Çerçevesinde Bütçe Disiplini ve Türkiye ile İlgili Bir Karşılaştırma*”, Sosyo-Ekonomi Dergisi, Temmuz-Aralık 2006.

BALL Laurence and MANKIWI Gregory, “*What Do Budget Deficit Do?, National Bureau of Economic Research*”, (NBER Working Paper Series), Cambridge 1995.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Çalışma Tebliği, *Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi*, 3. Baskı 3 Eylül 2010.
(Erişim:http://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/raporlar/calisma_raporlari/7378_krizden%20%C4%B0stikrara%20t%C3%BCrkiye%20tecr%C3%BCbesi.pdf)

BARRO J.Robert, “*The Ricardian Approach to Budget Deficits*”, National Bureau of Economic Research, 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138 August 1988.

BAUMOL J. William and BLINDER S. Alan, *Economics Principles and Policy*, The Dryden Press, Florida 1998.

BERKSOY Turgay, “*Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı*”, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, , Antalya 1993.

BERKSOY Turgay, “*Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı*”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul 1994.

BUCHANAN James and TOLLISON Robert, *The Theory of Public Choice*, The University of Michigan Press America:1984.

CANSIZ Harun, “*Türkiye’de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi: Faiz Dışı Fazla Kavramı*”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:8, Sayı:1, Afyon 2006.

ÇAVDAR Ç.Şeyma, *Türkiye’de Bütçe Açığının Makroekonomik Etkilerinin VAR modelleri ile İncelenmesi*, İstanbul Üniversitesi Sos.Bil.Ens., Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2010.

ÇİSİL Erkan, TUTAR Erdinç, TUTAR Filiz, EREN Mehmet Vahit, “*Türkiyenin Dış Borçlarının Analizi (1980-2012)*”, International Conference On Eurasian Economies 2012 (Erişim: <http://econ.info/papers/483.pdf>).

ÇOBAN Yasin, *Türkiye Ekonomisi*, İkinci Sayfa Yayınları, İstanbul 2007.

DELİCE Güven, “*Finansal Krizler: Teorik Ve Tarihsel Bir Perspektif*”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 20, Ocak-Haziran 2003.

DEMİR Murat ve SEVER Erşan, “*Kamu Açıkları ve Borçlanma İlişkisi: Türkiye, Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan Üzerine Bir Uygulama*”, Sosyo Ekonomi Dergisi, Yıl:5 Sayı:9, 2009.

DEMİR Murat, ÇEVİK Savaş ve BEŞER Kemal, “*Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir İnceleme*”, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt XX, Sayı:1, Yıl: 2005.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), “*Ekonomik Önlemler Uygulama Paketi*”, Ankara 1994.

DİLEYİCİ Dilek, ÖZKIVRAK Özlem; “*Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası*”, Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi Sayı:3 Yıl:1 Temmuz-Ağustos-Eylül 2001.

EGELİ Haluk, “*Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüleri*”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt 4, Sayı:2, 2002.

EGELİ Haluk, *Türkiye’de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 1997.

EĞİLMEZ Mahfi, *Makro Ekonomi-Türkiye’den Örneklerle-*, Remzi Kitabevi 3.Baskı, İstanbul 2010.

EISNER Robert, “*Budget Deficits: Rhetoric and Reality*”, Journal of Economic Perspectives, Vol:3, No:2, 1989.

EJDER Haydar Lütfü, “*Kamu Açıkları İle Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirilmesi*”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 3/2002.

EKER Aytaç, SAKAL Mustafa, “*Türkiye’de İç Borçlar ve Gelişimi*”, “Ricardocu Denklik, İç-Dış Borçlar, V.Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu, Aydın 1989.

ELIANA Cardoso, ALBERT Fishlow, “*External Debt, Budget Deficits, and Inflation*”, (Editör: JEFFREY D. Sachs, Developing Country Debt and Economic Performance), University of Chicago Press, January 1990.

ENER Meliha, DEMİRCAN Esra, “*Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları*”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, C.13,S.1, Yıl: 2008.

ERÇEL Gazi, *2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması*(Erişim:<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprog2/baskanmat5y.html>).

ERDEM Metin, *Devlet Borçları*, Ekin Yayınları, 3.Baskı, Bursa 2009.

EROL Ümit, “*Kamu Açıkları İle Enflasyon Arasındaki Nedensellik İlişkisi*”, Türkiye’de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII. Maliye Sempozyumu, Antalya Mayıs 1997.

FELTENSTEIN Andrew and IWATA Shigeru, *Why is It So Hard to Finance Budget Deficits? Problems of a Developing Country*, International Monetary Fund, IMF Working Paper IMF Institute, May 2002.

FISCHER Stanley, WILLIAM Easterly, *The Economics of The Government Budget Constraint*, The World Bank Research Observer, Vol:5, No:2. 1990.

FİSUNOĞLU Mahir, TAN K. Bilge, “*Keynes Devrimi ve Keynesyen İktisat*”, Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 70, Yıl: 2009.

GİRAY Filiz, “*Savunma Harcamaları ve Ekonomik Büyüme*”, Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:5 Sayı:1, 2004.

GLASNER David, “*Where Keynes Went Wrong: An Unnecessary Revolution?*”,

Encounter, May 1988,

(Erişim:http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1874205)

GÜNAY Ayşe, *Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve*

Türkiye’de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı

Yayını, Ankara 2007.

İNCE Macit, *Devlet Borçları ve Türkiye*, Gazi Kitabevi, Ankara 2001.

KALENDEROĞLU Mahmut, *Kamu Maliyesi (Bütçe ve Borçlanma)*, Seçkin Yayınları,

Ankara 2002.

KANTARCI Hasan Bülent ve KARACAN Rıdvan, “*Mali Disiplinin Sağlanması*

Açısından Türkiye-IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, Sayı:

155, Temmuz-Aralık 2008.

KARAÇOR Zeynep, “*Öğrenen Ekonomi Türkiye: Kasım 2000-Şubat 2001 Krizinin*

Öğrettikleri”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 16 Yıl:2006.

KARAKURT Birol ve AKDEMİR Tekin, “*Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de*

Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, Maliye Dergisi, Sayı 158, Ocak-Haziran

2010.

KARLUK Rıdvan, *Cumhuriyetin İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi’nde*

Yapısal Dönüşüm, Beta Yayınları, İstanbul 2007.

KEPENEK Yakup ve YENTÜRK Nurhan, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi,

10.Baskı, İstanbul 2000.

KESBİÇ Yenal, BALDEMİR Ercan ve BAKIMLI Esat; “*Bütçe Açıkları ile Parasal Büyüme ve Enflasyon Arasındaki İlişki: Türkiye İçin Bir Model Denemesi*”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Cilt:11 Sayı:2, Manisa 2004.

KESİK Ahmet, “*Bütçe Yönetimi İle Borç Yönetiminin Ayrılmasının Konsolide Bütçeye Yansımaları*”, 18.Maliye Sempozyumu, Girne-KKTC 2003.

KHARAS Homi and MISHRA Deepak, “*Looking Beyond The Budget Deficit*”, Editör: Shah, Anwar :Ensuring Accountability When There Is No Bottom Line, Vol. 1 of Handbook on Public Sector Performance Reviews. Washington D.C.: The World Bank 2003.

KİBRİTÇİOĞLU Aykut, “*Türkiye’de Ekonomik Krizler ve Hükümetler, 1696-2001*”, Yeni Türkiye Dergisi (Ekonomik Kriz Özel Sayısı), Cilt 1, Yıl:7, Sayı: 41, Eylül-Ekim 2001.

KUMCU Ercan, *Krizler, Para ve İktisatçılar*, Remzi Kitabevi, 2. Basım, İstanbul 2009.

MUTLUER Kamil, ÖNER Erdoğan ve KESİK Ahmet; *Teori ve Uygulamada Kamu Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2007.

MUTLUER Kamil, ÖNER Erdoğan, KESİK Ahmet; *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2.Baskı, İstanbul 2006.

NADAROĞLU Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayınları 9.Baskı, İstanbul 1996.

ONGAN Hakan ve KARABULUT Gökhan, “*A Simple Model of Currency Crises And Budget Deficits: The Case of Turkey*”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 46. Seri / Yıl 2004. (Erişim: <http://journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmaliye/article/view/7774/7275>)

ORHAN Osman Z., ERDOĞAN Seyfettin, *İktisada Giriş*, Baskı: Avcı Ofset, İstanbul 2005

ÖÇAL Tezer, *Türkiye Ekonomisi*, Savaş Yayınevi, 2. Baskı Ankara 2005.

ÖNDER İzzettin, KİRMANOĞLU Hülya, “*Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri*”, Kamu Kesimi Açıkları, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul 1994.

ÖNİŞ Ziya, *Beyond The 2001 Financial Crisis: The Political Economy of The New Phase of Neo-Liberal Restructuring in Turkey*, Review of International Political Economy, Vol. 16, No.3, 2009.

ÖNİŞ Ziya, “*Domestic Politics versus Global Dynamics: Towards a Political Economy of the 2000 and 2001 Financial Crises in Turkey*”, (Ed: Barry RUBIN, Ziya ÖNİŞ), The Turkish Economy In Crisis, Frank Cass,London, Portland, Taylor & Francis e-Library, 2005.

ÖZEN Ahmet, “*Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi*”, Maliye Dergisi Sayı:141, Eylül-Aralık:2002.

ÖZGÜVEN Ali, *İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler*, Filiz Kitabevi, İstanbul 2005.

ÖZTÜRK Nazım, *Ekonomide Devletin Değişen Rolü-Piyasa Başarısızlığından Kamu Ekonomisinin Başarısızlığına-*, Palme Yayıncılık, Ankara 2007.

- PARASIZ İlker, *Modern Makro Ekonomi Temelleri*, Ezgi Kitabevi, Bursa 2000.
- PARLAKTUNA İnci, ŞİMŞEK Sibel, “*Bütçe Finansman Kaynaklarının Belirlenmesi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri: Türkiye Uygulaması*”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 8-2, Aralık 2007.
- PEHLİVAN Osman, *Kamu Maliyesi*, Derya Kitabevi, Trabzon 2006.
- PINAR Abuzer, *Maliye Politikası Teori ve Uygulama*, Naturel Yayıncılık, Ankara 2006.
- PINAR Abuzer, *Maliye Politikası*, Naturel Yayınları 3.Baskı, Ankara 2010.
- POGGI Gianfranco, *Devlet: Doğası Gelişimi ve Geleceği*, (Çeviren: BABACAN Aysun) İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- SAATÇİ M.Yasin, *Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Finansman Şekilleri*, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 26, 2007.
- SAĞBAŞ İsa, “*Kamu Maliyesinin Dönüşümü: Krizlerden Pozitif Ayrışmaya Reformlar ve Politikalar*”, (Ed: İbrahim ÖZTÜRK), Küresel Kriz ve Türkiye Ekonomisinin Dönüşümü, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:2012-25, İstanbul 2012.
- SAK Güven, *Konsolide Bütçe Açıkları ve Kamu Açıklarının Finansal Piyasalardaki Ağırlığının Faiz Oranları ve Döviz Kurları Üzerindeki Etkileri: Sıcak Para Politikası mı İzleniyor?*, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Sayı:110 Mayıs 1995.

SEVER Erşan, Murat DEMİR, “*Türkiye’de Bütçe Açığı İle Cari Açık Arasındaki İlişkilerin VAR Analizi İle incelenmesi*”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Nisan 2007

SONAT Arslan, “*Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge*”, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya Mayıs 1994.

SÖNMEZ Sinan, “*Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon*”, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, IX. Maliye Sempozyumu, Adana Mayıs 1993.

ŞAHİN Hüseyin, *Türkiye Ekonomisi (Tarihsel Gelişimi- Bugünkü Durumu)*, Ezgi Kitabevi, 9.Baskı, Bursa 2007.

ŞEN Hüseyin, SAĞBAŞ İsa, KESKİN Abdullah; *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası-Teori ve Türkiye Uygulaması-*, Orion Yayınları, Ankara 2007.

ŞENER Orhan, *Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi*, Beta Yayınları 10.Baskı, İstanbul 2008.

ŞİMŞEK Hayal Ayça, “*Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri*”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi Cilt: 44 Sayı:512, 2007.

TABAN Sami, “*Küresel Finans Krizi Öncesi ve Sonrası Dönemde Türkiye’de Ekonomik Büyümenin Dinamikleri*”, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA) Yayınları, Sayı: 37, Mart 2011.

TANZI Vito, BLEJER Maria and TEIJEIRO Maria, *Inflation and the Measurement of Fiscal Deficits*, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department IMF Working Paper March 13, 1987.

TANZİ, Vito; “*Fiscal Deficit Measurement*”, IMF Staff Papers, Washington 1993.

TUNALI Halil, “*2000 Sonrası Türkiye Ekonomisinin Yol Haritasının Belirlenmesinde IMF’nin Etkisi*”,(Ed: Yusuf ALPAYDIN, Halil TUNALI), 2000 Sonrası Türkiye İktisadının Değişimi, İstanbul Ticaret Odası Yayınları Yayın No:2011-31, İstanbul 2011.

TÜĞEN Kamil, *Devlet Bütçesi*, Bassaray Matbaası, İzmir 2009.

UĞUR Ahmet Atilla, KARATAY Pelin; “*İkiz Açıklar Hipotezi: Teorik Çerçeve ve Hipoteze Yönelik Yaklaşımlar*”, Sosyo-Ekonomi Dergisi, Yıl:5 Sayı:9, Ankara 2009.

ULUSOY Ahmet, CURAL Mehmet, “*Türkiye’de 1980 Sonrası İç Borçların Sürdürülebilirliği*”, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:2, Sayı:4, Yıl:2006.

ULUSOY Ahmet, *Devlet Borçlanması*, Mikro Yayıncılık, Trabzon 2006.

ÜNSAL Hilmi, “*Kamu Açıkları İle Ödemeler Bilançosu Açıkları Arasındaki Etkileşim: 1980 Sonrası Türkiye Örneği*”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2006.

WRAY L. Randall, “*The Continuing Legacy of John Maynard Keynes*”, The Levy Economics Institute of Bard College Working Paper No. 514; Kansas City ,September 2007.

YAY Turan, *Ricardocu Denklik Teoremi*, İşletme ve Finans Ansiklopedisi, 1996, (Erişim: <http://turanyay.org/files/other/ricardo.pdf>).

YILDIRIM Kemal ve ÖZCAN Süleyman Emre; “*Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliği- 1970-2005- Türkiye Örneği*”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Sayı:30, Kütahya 2011.

YILDIRIM Kemal, KARAMAN Doğan ve TAŞDEMİR Murat; *Makroekonomi*, Seçkin Yayıncılık 5.Baskı, Eskişehir 2006.

YILMAZ Hakkı Hakan, *İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayını, Ankara 2007.

Diğer Kaynaklar

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Resmi Web Adresi: www.bumko.gov.tr

Gelir İdaresi Başkanlığı Resmi Web Adresi: www.gib.gov.tr

Hazine Müsteşarlığı Resmi Web Adresi: www.hazine.gov.tr

Kalkınma Bakanlığı Resmi Web Adresi: www.kalkinma.gov.tr

Muhasebat Genel Müdürlüğü Resmi Web Adresi: www.muhasibat.gov.tr

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Resmi Web Adresi: www.tcmb.gov.tr

Türkiye İstatistik Kurumu Resmi Web Adresi: www.tuik.gov.tr

European Community Statistical Office ;Eurostat (Avrupa Birliği, Avrupa İstatistik Ofisi): ec.europa.eu/eurostat.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (Kabul Tarihi: 10.12.2003)

Orta Vadeli Program (OVP) (2010-2012), Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı: 2009/15430, Resmi Gazete Yayınlanma Tarihi: 16 Eylül 2009, Resmi Gazete No: 27351 (Mükerrer).

Orta Vadeli Program, 2012-2015, Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı: 2012/3793, Resmi Gazete Yayınlanma Tarihi: 9 Ekim 2012, Resmi Gazete No: 28436 (Mükerrer).

T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), 3 Ocak 2003, (Erişim: www.dpt.gov.tr).

TCMB, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, 2001, (Erişim:www.tcmb.gov.tr).

Ek. 1. 2012-2015 Yıllarına Ait Temel Ekonomik Büyüklük Tahminleri

	2012	2013	2014	2015
BÜYÜME				
GSYH (Milyar TL, Cari Fiyatlarla)	1.435	1.571	1.740	1.933
GSYH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	799	858	919	998
Kişi Başına Milli Gelir (GSYH, Dolar)	10.673	11.318	11.982	12.859
GSYH Büyümesi	3,2	4,0	5,0	5,0
İSTİHDAM				
Nüfus (Yıl Ortası, Bin Kişi)	74.885	75.811	76.707	77.601
İşgücüne Katılma Oranı (%)	49,6	49,6	49,7	49,8
İşsizlik Oranı (%)	9,0	8,9	8,8	8,7
DIŞ TİCARET				
İhracat (FOB) (Milyar Dolar)	149,5	158,0	172,3	187,1
İthalat (CIF) (Milyar Dolar)	-239,5	-253,0	-272,2	-291,2
Enerji İthalatı (27. Fası, Milyar Dolar)	59,1	59,6	62,6	65,4
Dış Ticaret Dengesi (Milyar Dolar)	-90,0	-95,0	-99,9	-104,1
Turizm Gelirleri (Milyar Dolar)	23,5	25,4	27,0	28,4
Cari İşlemler Dengesi (Milyar Dolar)	-58,7	-60,7	-63,6	-64,7
Cari İşlemler Dengesi / GSYH (%)	-7,3	-7,1	-6,9	-6,5
Dış Ticaret Hacmi / GSYH (%)	48,7	47,9	48,4	47,9
İhracat / İthalat (%)	62,4	62,5	63,3	64,3
ENFLASYON				
GSYH Deflatörü	7,1	5,3	5,5	5,8
TÜFE Yıl Sonu % Değişme	7,4	5,3	5,0	5,0

Kaynak: Orta Vadeli Program(2012-2015)

Ek. 2. 2012-2015 Yılları Arası Kamu Kesimi Genel Dengesi (Milyar TL)

	2012	2013	2014	2015
Kamu Kesimi Genel Dengesi	-24,8	-23,4	-18,8	-17,3
Genel Devlet	-22,8	-23,6	-20,9	-17,8
Merkezi Yönetim Bütçesi	-33,5	-33,9	-35,5	-34,3
Mahalli İdareler	1,1	-1,2	1,6	1,6
Bütçe Dışı Fonlar	1,2	1,0	1,1	1,3
İşsizlik Sigortası Fonu	8,0	10,3	11,7	13,4
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	-0,4	-3,3	-5,5	-8,0
Genel Sağlık Sigortası	0,4	3,3	5,5	8,0
Döner Sermayeli Kuruluşlar	0,4	0,2	0,2	0,2
KİT'ler	-2,0	0,2	2,1	0,6
Program Tanımlı Kamu Kesimi Dengesi	7,7	12,9	17,8	22,0
Faiz Giderleri Hariç Kamu Kesimi Dengesi	26,1	31,7	38,3	42,3
Faiz Gideri ve Özelleştirme Geliri Hariç K. K. Dengesi	24,7	22,2	28,1	33,1

Kaynak: Orta Vadeli Program (2012-2015)

Ek. 3. 2012-2015 Yılları Arası Kamu Kesimi Genel Dengesi (GSYH'ya Oran)

Kamu Kesimi Genel Dengesi	-1,7	-1,5	-1,1	-0,9
Genel Devlet	-1,6	-1,5	-1,2	-0,9
Merkezi Yönetim Bütçesi	-2,3	-2,2	-2,0	-1,8
Mahalli İdareler	0,1	-0,1	0,1	0,1
Bütçe Dışı Fonlar	0,1	0,1	0,1	0,1
İşsizlik Sigortası Fonu	0,6	0,7	0,7	0,7
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	0,0	-0,2	-0,3	-0,4
Genel Sağlık Sigortası	0,0	0,2	0,3	0,4
Döner Sermayeli Kuruluşlar	0,0	0,0	0,0	0,0
KİT'ler	-0,1	0,0	0,1	0,0
Program Tanımlı Kamu Kesimi Dengesi	0,5	0,8	1,0	1,1
Faiz Giderleri Hariç Kamu Kesimi Dengesi	1,8	2,0	2,2	2,2
Faiz Gideri ve Özelleştirme Geliri Hariç K. K. Dengesi	1,7	1,4	1,6	1,7
Vergi Yüğü (Red ve İadeler Dahil)	27,2	28,2	27,9	27,5
Vergi Yüğü (Red ve İadeler Hariç)	20,0	20,8	20,5	20,2

Kaynak: Orta Vadeli Program(2012-2015)

Ek. 4. 2012-2015 Yılları Arası Genel Devlet Dengesi

Milyar TL	2012	2013	2014	2015
GELİRLER	530,7	595,3	647,2	706,8
Vergiler	286,1	325,7	356,5	389,7
Vergi Dışı Normal Gelirler	27,4	22,9	26,4	30,3
Faktör Gelirleri	80,4	84,7	87,3	93,4
Sosyal Fonlar	135,3	152,5	166,9	184,2
Özelleştirme Gelirleri	1,4	9,5	10,1	9,2
HARCAMALAR	553,5	618,9	668,1	724,6
Cari Harcamalar	251,0	277,7	300,6	325,3
Yatırım Harcamaları	49,8	53,2	61,3	67,1
Transfer Harcamaları	252,6	288,1	306,2	332,3
Stok Değişim Fonu	0,0	0,0	0,0	0,0
GENEL DEVLET DENGESİ	-22,8	-23,6	-20,9	-17,8
Faiz Giderleri	50,5	54,6	56,5	59,1
Faiz Giderleri Hariç Denge	27,7	31,0	35,6	41,3
Özelleştirme Gelirleri Hariç Denge	-24,2	-33,1	-31,0	-27,0
Faiz Gideri ve Özelleştirme Geliri Hariç Denge	26,3	21,5	25,5	32,1
(GSYH'ya Oran, %)				
GELİRLER	37,0	37,9	37,2	36,6
Vergiler	19,9	20,7	20,5	20,2
Vergi Dışı Normal Gelirler	1,9	1,5	1,5	1,6
Faktör Gelirleri	5,6	5,4	5,0	4,8
Sosyal Fonlar	9,4	9,7	9,6	9,5
Özelleştirme Gelirleri	0,1	0,6	0,6	0,5
HARCAMALAR	38,6	39,4	38,4	37,5
Cari Harcamalar	17,5	17,7	17,3	16,8
Yatırım Harcamaları	3,5	3,4	3,5	3,5
Transfer Harcamaları	17,6	18,3	17,6	17,2
Stok Değişim Fonu	0,0	0,0	0,0	0,0
GENEL DEVLET DENGESİ	-1,6	-1,5	-1,2	-0,9
Faiz Giderleri	3,5	3,5	3,2	3,1
Faiz Giderleri Hariç Denge	1,9	2,0	2,0	2,1
Özelleştirme Gelirleri Hariç Denge	-1,7	-2,1	-1,8	-1,4
Faiz Gideri ve Özelleştirme Geliri Hariç Denge	1,8	1,4	1,5	1,7
AB Tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stoku	36,5	35,0	33,0	31,0

Kaynak: Orta Vadeli Program(2012-2015)

Ek. 5. 2012-2015 Yılları Arası Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri

	2012	2013	2014	2015
HARCAMALAR	362,7	404,0	436,8	471,2
Faiz Hariç Harcamalar	313,7	351,0	381,8	413,7
Faiz Giderleri	49,0	53,0	55,0	57,5
GELİRLER	329,2	370,1	401,4	436,8
Genel Bütçe Gelirleri	319,1	359,0	389,3	423,9
Vergi Gelirleri	278,8	317,9	347,0	379,4
Özel Bütçe, İdr. ve Düz. Den. Kurum Geliri	10,1	11,1	12,1	13,0
BÜTÇE DENGESİ	-33,5	-33,9	-35,5	-34,3
FAİZ DIŞI DENGE	15,5	19,1	19,5	23,2

PROGRAM TANIMLI HARCAMALAR	313,6	351,0	381,8	413,6
PROGRAM TANIMLI GELİRLER	316,2	359,0	391,5	427,6
PROGRAM TANIMLI DENGE	2,6	8,0	9,7	14,0
(GSYH'ya Oran, %)				
HARCAMALAR	25,3	25,7	25,1	24,4
Faiz Hariç Harcamalar	21,9	22,3	21,9	21,4
Faiz Giderleri	3,4	3,4	3,2	3,0
GELİRLER	22,9	23,6	23,1	22,6
Genel Bütçe Gelirleri	22,2	22,8	22,4	21,9
Vergi Gelirleri	19,4	20,2	19,9	19,6
Özel Bütçe, İdr. ve Düz. Den. Kurum Geliri	0,7	0,7	0,7	0,7
BÜTÇE DENGESİ	-2,3	-2,2	-2,0	-1,8
FAİZ DIŞI DENGE	1,1	1,2	1,1	1,2
PROGRAM TANIMLI HARCAMALAR	21,9	22,3	21,9	21,4
PROGRAM TANIMLI GELİRLER	22,0	22,8	22,5	22,1
PROGRAM TANIMLI DENGE	0,2	0,5	0,6	0,7

Kaynak: Orta Vadeli Program (2012-2015)

Ek.6. 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Finansmanı(Milyon TL)

	Oca	Şub	Mar	Nis	May	Haz	Tem	Ağu	Eyl	Eki	Kas	Ara	TOPLAM
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	28.087	27.518	21.813	29.131	30.826	24.804	28.056	30.250	23.207	27.345	33.362	27.302	331.700
I. GENEL BÜTÇE GELİRLERİ	27.423	25.822	20.798	28.232	29.978	23.875	27.044	29.628	22.345	26.433	32.578	26.123	320.277
Vergi Gelirleri	23.460	22.738	18.275	19.957	26.476	20.276	24.244	26.751	19.762	24.238	29.502	23.073	278.751
Dolaysız Vergiler	8.115	10.225	4.915	5.693	11.061	4.749	7.966	11.017	4.584	5.809	12.605	5.781	92.520
Dolaylı Vergiler	15.345	12.514	13.360	14.264	15.415	15.528	16.277	15.733	15.177	18.429	16.896	17.292	186.231
Diğer	3.963	3.084	2.523	8.275	3.502	3.599	2.800	2.877	2.583	2.195	3.076	3.050	41.526
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.215	1.187	465	6.138	995	883	610	434	455	488	563	542	13.976
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	153	167	187	95	133	446	136	11	50	83	81	37	1.577
Faizler, Paylar ve Cezalar	1.488	1.578	1.719	1.867	1.762	1.822	1.970	2.387	1.636	1.520	2.403	2.435	22.588
Sermaye Gelirleri	466	20	143	97	279	388	71	13	439	89	20	25	2.049
Alacaklardan Tahsilatlar	641	133	9	78	333	60	13	31	3	15	9	12	1.336
II. ÖZEL BÜTÇELİ İDARELERİN GELİRLERİ	527	872	768	670	719	798	898	529	764	805	661	1.074	9.085
III. DÜZENLEYİCİ, DENETLEYİCİ KUR. GELİRLERİ	138	824	247	229	129	130	114	92	98	108	123	105	2.338
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE HARCAMALARI	26.347	30.159	27.344	27.719	26.239	31.074	28.302	31.822	29.037	31.749	27.943	42.758	360.491
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	20.956	21.545	24.024	23.074	23.829	29.192	24.086	26.033	25.767	28.026	24.478	41.063	312.075
Personel Giderleri	8.413	6.625	6.610	6.944	6.903	8.329	7.523	7.012	7.544	7.573	7.423	5.556	86.455
SGK'ya Devlet Primi Giderleri	1.495	1.131	1.113	1.112	1.112	1.360	1.192	1.184	1.203	1.224	1.215	1.386	14.725
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	863	1.987	1.868	2.935	2.304	2.390	3.071	2.434	2.513	2.616	3.021	6.503	32.504
Cari Transferler	9.177	10.423	12.694	9.801	10.248	14.312	8.301	11.839	10.390	10.036	9.084	12.960	129.266
1. Görev Zararları	189	125	97	139	142	172	263	800	173	206	1.052	555	3.912
2. Hazine Yardımları	5.753	6.607	5.220	6.448	5.422	7.766	5.007	6.627	5.785	6.635	4.108	4.811	70.188
3. Kar Amacı Gütmeyen Kur. Transferler	138	110	34	101	47	53	70	22	42	51	50	212	928
4. Hane Halkına Yapılan Transferler	133	228	197	325	200	218	176	138	172	203	273	585	2.849
5. Tarımsal Destekleme	500	0	2.106	916	1.445	1.290	174	210	194	32	253	435	7.553
6. Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	36	106	767	67.976	111	744	100	979	148	260	83	2.019	5.421
7. Sosyal Amaçlı Transferler	205	228	230	231	240	238	244	255	261	264	265	262	2.922
8. Yurtdışına Yapılan Transferler	42	104	133	178	113	66	134	65	56	45	89	170	1.195
9. Gelirlerden Ayrılan Paylar	2.180	2.916	3.910	1.394	2.528	3.766	2.135	2.743	3.561	2.341	2.910	3.912	34.296

Ek 6'nın Devamı													
	Oca	Şub	Mar	Nis	May	Haz	Tem	Ağu	Eyl	Eki	Kas	Ara	TOPLAM
Sermaye Giderleri	522	432	751	1.534	2.099	1.881	2.460	2.916	3.023	4.572	2.797	11.197	34.185
Sermaye Transferleri	11	94	99	110	462	330	923	170	384	367	363	2.658	5.970
Borç Verme	477	853	890	638	702	589	616	479	711	1.639	575	802	8.970
Faiz Giderleri	5.391	8.614	3.320	4.645	2.410	1.881	4.216	5.789	3.269	3.723	3.465	1.695	48.416
İç Borç Faizi	4.255	7.738	2.041	4.296	1.724	1.649	3.214	5.416	2.292	3.383	3.132	1.562	40.702
Dış Borç Faizi	1.100	722	1.269	209	587	232	1.001	373	977	340	333	133	7.277
İskonto ve Kısa Vadeli İşl. Ait Faiz	36	154	10	139	98	0	0	0	0	0	0	0	437
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE FAİZ DIŞI DENGESİ	7.131	5.973	-2.212	6.057	6.997	-4.389	3.970	4.217	-2.561	-681	8.884	-13.761	19.625
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE DENGESİ	1.740	-2.641	-5.531	1.412	4.587	-6.270	-246	-1.572	-5.830	-4.404	5.419	-15.456	-28.791
BÜTÇE EMANETLERİ	-1.474	3.262	-3.688	149	2.476	278	929	-356	-967	166	-366	155	563
DİĞER EMANETLER	-1.166	-166	2.260	-1.124	-128	26	-210	214	283	529	232	320	1.070
AVANSLAR	4.915	-2.156	-510	-152	35	-448	-582	150	-210	-49	-78	-3.301	-2.388
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE NAKİT DENGESİ	4.015	-1.701	-7.469	285	6.970	-6.414	-110	-1.564	-6.724	-3.758	5.208	-18.283	-29.546

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı

ÖZGEÇMİŞ

1987 yılında Kars'ın Kağızman ilçesinde doğdu. İlk ve orta öğrenimini Kağızman'da tamamladı. Gaziosmanpaşa Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünden 2009 yılında mezun oldu. 2009 yılında Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında Yüksek Lisans eğitimine başladı. 2010 yılında Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünde Araştırma Görevlisi olarak çalışmaya başladı. Halen Kırklareli Üniversitesinde Araştırma Görevlisi olarak çalışmaya devam etmektedir.