



T. C.

HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI
(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

**BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK ETKİLERİ VE
FİNANSMAN YÖNTEMLERİ AÇISINDAN 1990
SONRASI TÜRKİYE İNCELEMESİ**

İmren ERTAŞ

ŞANLIURFA-2019

İmren
ERTAŞ
145218003

BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK ETKİLERİ VE
FİNANSMAN YÖNTEMLERİ AÇISINDAN 1990
SONRASI TÜRKİYE İNCELEMESİ
YÜKSEK LİSANS TEZİ

MALİYE
ANA BİLİM DALI

ŞANLIURFA
2019



T. C.

HARRAN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANA BİLİM DALI

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

**BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK ETKİLERİ VE
FİNANSMAN YÖNTEMLERİ AÇISINDAN 1990
SONRASI TÜRKİYE İNCELEMESİ**

İmren ERTAŞ

Danışman




Dr. Öğr. Üyesi Mahmut İNAN

ŞANLIURFA- 2019

T. C.
HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Enstitünüz Maliye Anabilim Dalı 145218003 numaralı İmren ERTAŞ'ın hazırladığı Programında "Bütçe Açıklarının Ekonomik Etkileri ve Finansman Yöntemleri Açısından 1990 Sonrası Türkiye İncelemesi" konulu yüksek lisans tezi ile ilgili tez savunması, 21/06/ 2019 tarihinde, saat 14:00'da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABUL (başarılı) olduğuna oybirliği/oy çokluğu ile karar verilmiştir.

21/06/ 2019

Sınav Jürisi	Unvan, Adı Soyadı	Kanaati	İmzası
Danışman	Dr. Öğr. Üyesi. Mahmut İNAN	Kabul	
Üye	Dr. Öğr. Üyesi. Hasan TÜRKAL	Kabul	
Üye	Dr. Öğr. Üyesi. Mehmet Sena EKİCİ	Kabul	

Bu tezin Maliye Anabilim Dalında Yapıldığını ve Enstitümüz Kurallarına Göre Düzenlendiğini Onaylarım.

24.07.2019

Prof. Dr. Şevket ÖKTEN



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

b) Tez, HÜBAK'tan Bilimsel Araştırma Projesi mali destek Almıştır Almamıştır.



HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ORJİNALLİK RAPORU VE BEYAN BELGESİ

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ

Adı-Soyadı : İmren ERTAŞ
Öğrenci Numarası : 145218003
Enstitü Anabilim Dalı : Maliye
Programı : Tezli Yüksek Lisans
: Bütçe Açıklarının Ekonomik Etkileri ve
Finansman Yöntemleri Açısından 1990 Sonrası
Türkiye İncelemesi
Başlık (Türkçe)

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Yukarıda başlığı belirtilen Yüksek Lisans Tezi çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 134 sayfalık kısmına ilişkin, 16/05/2019 tarihinde şahsım/ danışmanım tarafından **Turnitin** adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, benzerlik oranı % 24'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç,
- 2- Kaynakça hariç
- 3- Alıntılar hariç/dâhil
- 4- 6 kelimededen daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Yukarıda bilgileri verilen tezli/tezsiz lisansüstü programlarda seminer, dönem projesi, tez vb Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu tarafından kabul edilen lisansüstü orijinallik raporu alınması uygulama esasları ile belirlenen azami benzerlik oranlarını aşmadığını ve bütün bilgilerin, akademik kurallara uygun olarak toplanıp sunulduğunu, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı, blok şeklinde alıntılar yapmadığımı ve tüm alıntılarının bilimsel atıf kuralları çerçevesinde kaynağını gösterdiğimi, Yükseköğretim kurulu bilimsel araştırma ve yayın etiği yönergesi ile Harran Üniversitesi bilimsel araştırma ve yayın etiği yönergesinin 8. maddesinde yer alan etik ihlallerden her hangi birisinin yer almadığını, etik ihlal tespiti halinde, Enstitü yönetim kurulunca, diplomamın iptal edilmesini kabul ediyorum.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

16/05/2019
İmren ERTAŞ

Yukarıda yer alan raporun ve beyanın doğruluğunu onaylarım 16/05/2019

Dr. Öğr. Üyesi Mahmut İNAN
Danışmanın

ÖZET

BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK ETKİLERİ VE FİNANSMAN YÖNTEMLERİ AÇISINDAN 1990 SONRASI TÜRKİYE İNCELEMESİ

ERTAŞ, İmren

Yüksek Lisans Tezi

Maliye Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Mahmut İNAN

Mayıs 2019, 134 sayfa

Çalışmanın konusu, bütçe açıklarının ekonomik etkileri ve finansman yöntemleri açısından 1990 sonrası Türkiye incelemesidir. Bununla Türkiye’de 1990 sonrası bütçe açıklarının boyutları ortaya konularak nasıl finanse edildiği ve bu finansman yöntemlerinin ekonomik etkilerinin değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Çalışma sonunda Türkiye’de 1990 sonrası dönemde oluşan bütçe açıklarının dönemler itibari ile dalgalanmalar göstermekle birlikte sürekli yüksek oranlarda olduğu ve bu açıkların genellikle vergi dışı kaynaklarla finanse edildiği tespit edilmiştir. Çalışmada ayrıca bütçe açıklarının diğer finansman yöntemlerinden Merkez Bankası kaynaklarından ziyade genellikle borçlanma yöntemi ile kapatılmaya çalışıldığı görülmüştür.

Anahtar kelimeler: Bütçe Açıkları, Bütçe Açıklarının Finansmanı, Vergiler, Borçlanma, Merkez Bankası

ABSTRACT

THE EXAMINATION OF TURKEY AFTER 1990, IN TERMS OF ECONOMICAL IMPACTS AND FINANCE METHODS OF BUDGET DEFICITS

ERTAŞ, İmren

Master's Thesis

Department of Finance

Advisor: Asst. Prof. Dr. Mahmut İNAN

Mayıs 2019, 134 pages

The subject of study is the examination of Turkey after 1990, in terms of economic impacts and finance methods of budget deficits. However, with this, it is aimed to how it is funded by putting out the size of the budget deficit after 1990 in Turkey and evaluate the economic impacts of this financing method.

At the end of the study period, it was determined that with fluctuate during periods of budget deficits that occur in the period after 1990 in Turkey together with sustained high rate and it was clear that these were often found to be financed through non-tax sources. In addition, it was observed that budget deficits were generally tried to be covered by borrowing method rather than other financing methods, Central Bank resources.

Keywords: Budget Deficits, Financing Budget Deficits, Taxes, Borrowing, Central Bank

**BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK ETKİLERİ VE FİNANSMAN
YÖNTEMLERİ AÇISINDAN 1990 SONRASI TÜRKİYE İNCELEMESİ**

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	II
ORJİNALLİK RAPORU VE BEYAN BELGESİ	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	V
İÇİNDEKİLER	VI
KISALTMALAR	X
TABLolar LİSTESİ	XI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE AÇIĞI VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1. BÜTÇE VE BÜTÇE AÇIĞI KAVRAMI	4
1.1.1. Bütçe Kavramı ve Fonksiyonu	4
1.1.2. Bütçe Açığı Kavramı	6
1.2. BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ	7
1.2.1. Ekonomik ve Mali Nedenler	8
1.2.2. Sosyal Nedenler	9
1.2.3. Ekonomik Kriz ve Askeri Nedenler	10
1.2.4. Siyasi Nedenler	12

1.3. BÜTÇE AÇIĞI ÖLÇÜM YÖNTEM ÇEŞİTLERİ	13
1.3.1. Geleneksel Bütçe Açığı	13
1.3.2. Birincil Açık	14
1.3.3. İşlemsel Açık	15
1.3.4. Yarı Mali Açık (Gizli Açık)	16
1.3.5. Nakit Açığı-Tahakkuk Açığı	17
1.3.6. Nominal Açık –Reel Açık	17
1.3.7. Yurtiçi Açık- Yurtdışı Açık	18
1.3.8. Yapısal Açık – Konjonktürel Açık	19
1.3.9. Cari Açık- Sermaye Açık	19
1.4. İKTİSADİ YAKLAŞIMLARDA BÜTÇE AÇIKLARI	20
1.4.1. Klasik Yaklaşımda Bütçe Açıkları	20
1.4.2. Neoklasik Yaklaşımda Bütçe Açıkları	22
1.4.3. Keynesyen Yaklaşımda Bütçe Açıkları	24
1.4.4. Monetarist Yaklaşımda Bütçe Açıkları	25
1.4.5. Arz-Yanlı Yaklaşımda Bütçe Açıkları	27

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ VE

EKONOMİK ETKİLERİ

2.1. BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ	29
2.1.1. Vergiler İle Finansman Yöntemi	30
2.1.2. Borçlanma İle Finansman Yöntemi	33
2.1.2.1. İç Borçlanma ile Finansman Yöntemi	34
2.1.2.2. Dış Borçlanma ile Finansman Yöntemi	37
2.1.3. Merkez Bankası Kaynaklarının Kullanımı ile Finansman Yöntemi	38

2.2. BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK ETKİLERİ	40
2.2.1. Bütçe Açıklarının Enflasyon Üzerindeki Etkisi	41
2.2.2. Bütçe Açıklarının Faiz Oranları Üzerindeki Etkisi	43
2.2.3. Bütçe Açıklarının Tasarruf ve Yatırımlar Üzerindeki Etkisi	45
2.2.4. Bütçe Açıklarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi	46
2.2.5. Bütçe Açıklarının Ödemeler Bilançosu Üzerindeki Etkisi	48
2.2.6. Bütçe Açıklarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi	50

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ VE EKONOMİK ETKİLERİ

3.1. TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI BÜTÇE AÇIKLARININ GELİŞİMİ VE SÜRDÜRELEBİLİRLİĞİ	52
3.1.1. Bütçe Açıklarının Sürdürebilirliği	52
3.1.2. Türkiye'de 1990 Sonrası Bütçe Açıklarının Gelişimi	54
3.1.2.1. Türkiye'de 1990-2000 Yılları Arasında Bütçe Açıklarının Gelişimi	55
3.1.2.2. Türkiye'de 2000-2010 Yılları Arasında Bütçe Açıklarının Gelişimi	59
3.1.2.3. Türkiye'de 2010 ve Sonrasında Bütçe Açıklarının Gelişimi	63
3.2. TÜRKİYE'NİN 1990 SONRASI BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	64
3.3. TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI	71
3.3.1. Vergi Gelirleri ile Finansman Yöntemi	72
3.3.2. Borçlanma ile Finansman Yöntemi	81
3.3.2.1. İç Borçlanma ile Finansman Yöntemi	83
3.3.2.2. Dış Borçlanma ile Finansman Yöntemi	89
3.3.3. Merkez Bankası Kaynakları ile Finansman Yöntemi	95

3.4.TÜRKİYE’DE 1990 SONRASI DÖNEMDE BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK ETKİLERİNİ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ İTİBARI İLE DEĞERLENDİRİLMESİ	99
3.4.1. Türkiye’de 1990 Sonrasında Bütçe Açıklarının Enflasyon ve Faiz Oranları Üzerindeki Etkisi	100
3.4.2. Türkiye’de 1990 Sonrası Bütçe Açıklarının Tasarruf ve Yatırımlar Üzerindeki Etkisi	105
3.4.3. Türkiye’de 1990 Sonrasında Bütçe Açıklarının Ödemeler Dengesi Üzerindeki Etkisi	109
3.4.4. Türkiye’de 1990 Sonrası Bütçe Açıklarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi	113
SONUÇ	120
KAYNAKÇA	126

KISALTMALAR

GSMH	: Gayrı Safi Milli Hasıla
GMYP	: Gayrı Safi Yurtiçi Hasıla
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KİT	:Kamu İktisadi Teşekkülleri
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
IMF	: Uluslar arası Para Fonu
TL	: Türk Lirası
KDV	: Katma Değer Vergisi
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
KVA	: Kısa Vadeli Avans
AB	: Avrupa Birliği

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Türkiye’de 1990-1999 Yılları İtibariyle Bütçe Açıkları ve GSYH’ya oranı
56

Tablo 2: Türkiye’de 2000-2009 Yılları İtibariyle Bütçe Açıkları ve GSYH’ya oranı
60

Tablo 3: Türkiye’de 2010 ve Sonrası Yıllarda Bütçe Açıkları ve GSYH’ya oranı
63

Tablo 4: Türkiye’de 1990-1999 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve Vergi Gelirleri
72

Tablo 5: Türkiye’de 2000-2011 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve Vergi Gelirleri
75

Tablo 6: Türkiye’de 2012-2016 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve Vergi Gelirleri
78

Tablo 7: Türkiye’de 1990-2000 Yılları Arasında Vergi Türlerinin Vergi Gelirleri
İçindeki Payları(%) 79

Tablo 8: Türkiye’de 2000-2010 Yılları Arasında Vergi Türlerinin Vergi Gelirleri
İçindeki Payları (%) 80

Tablo 9: Türkiye’de 2010 ve Sonrasında Vergi Türlerinin Vergi Gelirleri İçindeki
Payları(%) 81

Tablo 10: Türkiye’de 1990-1999 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve İç Borçlanma
84

Tablo 11: Türkiye’de 2000-2009 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve İç Borçlanma
86

Tablo 12: Türkiye’de 2010 ve Sonrasında Bütçe Açıkları ve İç Borçlanma 88

Tablo 13: Türkiye’de 1990-1999 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve Dış Borçlanma
90

Tablo 14: Türkiye’de 2000-2009 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve Dış Borçlanma
92

Tablo 15: Türkiye’de 2010 ve Sonrasında Bütçe Açıkları ve Dış Borçlanma	94
Tablo 16: Bütçe Açığı ve KVA Kullanımının Çeşitli Büyüklüklerle Karşılaştırılması	96
Tablo 17: Türkiye’de Bütçe Açığının Enflasyon ve Faiz Oranları İle İlişkisi (1990-1999)	102
Tablo 18: Türkiye’de Bütçe Açığının Enflasyon ve Faiz Oranları İle İlişkisi(2000-2009)	103
Tablo 19: Türkiye’de Bütçe Açığının Enflasyon ve Faiz Oranları İle İlişkisi (2010-2017)	105
Tablo 20: Türkiye’deki Tasarrufların ve Sabit Sermaye Yatırımlarının GSYH’ya Oranı	106
Tablo 21: Bütçe Açığı, İthalat, İhracat ve Cari İşlemler Dengesi Göstergeleri	111
Tablo 22: Türkiye’de 1990-2016 Yılları İtibari ile Ödemeler Dengesi Göstergeleri	112
Tablo 23: Bütçe Açığı ve Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Göstergeleri (1990-1999)	115
Tablo 24: Bütçe Açığı ve GSYH Göstergeleri (2009 Bazlı)	117

GİRİŞ

Devlet, ekonomide zorunlu kamu hizmetlerini gerçekleştirmek zorundadır. Bu hizmetler için kamu harcamasında bulunmakta olup gerekli finansman kaynağına ihtiyaç duymaktadır. Bu noktada bütçe kavramı ortaya çıkmaktadır. Bütçe, devletin bir mali yıl içindeki gelir ve giderlerini gösteren ve yürütme organı tarafından harcamaların yapılmasına gelirlerin toplanılmasına izin veren hukuksal bir belgedir. Ayrıca sosyal, mali, hukuksal ve ekonomik birçok işleve sahiptir. Hükümetlerin siyasi tercihlerini ortaya koyabilmelerini ve kamusal kaynakların bu tercihler doğrultusunda kullanımını sağlayan da bütçedir. Her ülkenin bütçesi ülkedeki ekonomik yapıya göre farklı özelliklere sahip olabilmektedir.

En basit tanımıyla kamu harcamalarının kamu gelirinden fazla olması bütçe açıklarını ifade etmektedir. Bütçe açıkları günümüzde üzerinde sıkça durulan iktisadi alan olmuştur. Bütçe açıklarının nedenleri ülkelerin gelişmiş seviyelerine farklılık arz etmektedir. Gelişmiş olan ülkelerde sosyal devlet uygulamaları, sosyal güvenlik transferleri, düşük büyüme seviyeleri gibi daha çok sosyal nedenler etkili olurken gelişmekte olan ülkelerde ise yüksek enflasyon, yüksek faiz oranları, milli gelir düşüklüğü, dış ödemelerde açıklık gibi daha çok ekonomik ve mali nedenler etkili olmaktadır. Bütçe açıklarının ekonomiye birden fazla olumsuz etkisi söz konusu olmaktadır. Açıkların ekonomideki olumsuz etkilerini gidermek ve bütçe açığı verilerinde daha tutarlı tahminler yapabilmek için çeşitli bütçe açık ölçüm yöntemleri geliştirilmiştir. Buna karşın bütçe açık ve fazlaları geçmişten günümüze değin birçok iktisatçı tarafından tartışa gelmiştir.

Bu bağlamda bütçe açıklarının nasıl kapatılacağı, nasıl finanse edileceği ve etkilerinin neler olacağı hep tartışma konusu olmaktadır. Bütçe açıklarının finansmanında kullanılan temel yöntem açıkların vergiler ile finanse edilmesi yöntemidir. Ancak gelişen ekonomiler ve artan bütçe açıkları karşısında vergi gelirlerinin tek başına kamu harcamalarını finanse edebilecek düzeyde olmadığı görülmektedir. Bundan dolayı bütçe açıklarının finansmanında ülkeler iç ve dış borçlanma, merkez bankası kaynaklarını kullanmaktadırlar.

Kamunun bütçe açıklarını finansmanı için yaptığı iç borçlanmaya; hem dış krizin riskini minimize etmek hem de enflasyonist baskıları azaltmak için başvurulduğu görünse de; bu yönteme sürekli olarak başvurulması sakıncalıdır.

Çünkü İç borçlanmaya aşırı derece başvurulması özel kesimin elindeki fonları azalttığından faiz oranlarında yükselmeye neden olmaktadır. Faizlerin yükselmesi genel fiyatlar seviyesinde yükselmelere neden olmaktadır. Dolayısıyla ekonomide bozulmalar meydana gelmekte ve sermaye birikimini olumsuz etkilemektedir. Bu durum uzun vadede ekonomik büyüme ve kalkınmayı düşürmekte, milli geliri azaltmakta, istihdamı düşürmekte ve gelir dağılımında adaletsizliğe neden olmaktadır.

Bütçe açıklarının dış borçlanma ile finansmanı, özellikle gelişmekte olan ülkelerin iç tasarruflarını artırmak ve kalkınmayı hızlandırmak için başvurabileceği uygun bir finansman yöntemidir. Dış borçlanma, ülke dışı kaynaklardan olmakla birlikte (kamu ve özel sektör) genellikle IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarından yapılmaktadır. Dış borçlanma ile ülkeye döviz girişi olmakta ve dış borçlar ülkenin kalkınması amacına yönelik verimli alanlarda kullanıldığı takdirde ödemeler dengesi açıkları azaltılarak ekonomik büyüme hızlanmaktadır. Ancak dış borçlanmaya fazla başvurulması halinde de ekonomik istikrarsızlıkları beraberinde getirmesi söz konusu olacaktır.

Açıkların Merkez Bankası kaynakları finanse edilmesi genel olarak ekonomiye olumsuz etkisi olan finansman kaynağıdır. Bu kaynaklar kullanıldığında ilk olarak ekonomide kamu gelirlerini artırırken daha sonrasında ekonomide para arzını arttıracığından fiyatlar genel seviyesinde artışlara neden olmaktadır. Dolayısı ile devletler bu finansman kaynağına pek başvurmamaktadırlar.

Bütçe açıkları ve bu açıkların finansman yöntemleri Türkiye ekonomisinde de yıllardır yaşanan pek çok istikrarsızlığın temelini oluşturmaktadır. 1990'lı yıllarda giderek büyüyen ve ekonomik dengeler açısından bir tehdit haline gelen bütçe açıkları beraberinde birçok olumsuz etkiyi getirmesine neden olmuştur.

Çalışmada üç bölüme yer verilmiştir. Çalışmamızın birinci bölümünde bütçe açığı kavramı teorik çerçeve altında anlatılmıştır. Bu başlık altında bütçe ve bütçe açığının tanımı, bütçe açığının genel nedenleri ve bütçe açıklarının iktisadi olarak görüşleri üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde ise bütçe açıklarının finansman yöntemleri ve ekonomik etkileri üzerinde genel bir açıklama söz konusu olmuştur.

Çalışmamızın son bölümünde Türkiye'de 1990 ve sonrası yıllarda bütçe açıklarının gelişimi ve bu yıllar arasında oluşan bütçe açıklarının genel itibari ile

nedenleri ve sürdürülebilirliği üzerinde durulmuştur. Ayrıca Türkiye ekonomisinde 1990 ve sonrasında oluşan bütçe açıklarının hangi yöntem ile finanse edildiği hakkında bilgi verilmektedir. Üçüncü bölümün son kısmında ise Türkiye 1990 ve günümüze kadar olan süreçte oluşan bütçe açıklarının ve finansman yöntemleri açısından ekonomide oluşan etkileri üzerinde durulmuştur.



BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE AÇIĞI VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1. BÜTÇE VE BÜTÇE AÇIĞI KAVRAMI

1.1.1. Bütçe Kavramı ve Fonksiyonu

Devletler, toplum halinde yaşarlar ve toplumda bulunan insanların kamusal ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş müesseselerdir. Bütün kamu kuruluşları, başta devlet olmak üzere görevlerini yapabilmek ve herhangi bir faaliyette bulunabilmek için, kaynak temin etmek ve kullanmak zorundadırlar. Çünkü insanların toplum yaşantılarından doğan kamu gereksinmelerinin karşılanması, kamu hizmetleri ile sağlanmaktadır. Aynı zamanda devletin kamu hizmetleri sunması ve görevini yapabilmesi için mali vasıtalara sahip olduğu gibi, onları kullanması da gerekir. İşte bu nokta bütçe kavramı ortaya çıkmaktadır¹. Devlet bütçesi, iktisadi ve toplumsal olgulardan ayrı olarak incelenmesi mümkün değildir. Çünkü bütçe, belli bir dönem için toplumsal ve iktisadi hedefleri gerçekleştirme aracıdır².

Bütçe genel olarak; hükümetin, gelecek bir yıllık dönemdeki giderlerini ve gelirlerini tahmin eden ve yürütme erkine gelirlerin toplanılmasını, harcamalarının yapılması konusunda izin ve yetki veren kanundur. Kısaca bütçe, hükümetlerin gelir ile giderlerini detaylı biçimde gösteren belli bir dönem için gelirlerin toplanmasına, harcamaların yapılmasına izin veren hukuksal bir belgedir³.

Bütçe kavramı, kurum ve deyim olarak Türkiye’de kullanılması Tanzimat’tan sonra olmuştur. 1855 yılında düzenlenen “Bütçe Nizannamesi”nin başlığında bütçe kelimesi kullanılmışsa da, nizannamenin metninde bütçe yerine “muvazene defteri” deyimine yer verilmiştir. 1873 tarihli “Devleti Aliyenin Bütçe Nizamnamesi” belgesinde de bütçe kelimesi sadece başlıkta kullanılmış, metne girmemiştir. 1876 tarihli Anayasada bütçe kelimesi yer almıştır. Mali denge bütçesi, bütçeyi ve bütçe yapanları yakından ilgilendirdiği için bütçe içinde yer alan kanuna “Muvazene-i

¹ Şerafettin Aksoy, *Kamu Bütçesi*, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1993), 2.

² Cuma Çataloluk, “Batı Toplumlarında Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10/2 (2008): 82.

³ M.Sena Ekici, *Kamu Maliyesi*, 1. bs. (Şanlıurfa: Kavram Yayınlar, 1996), 101.

Umumiye Kanunu” (Genel Denge Kanunu) ağırlık verilmesini gerektirmiş, uzun bir süre bütçe görüşmeleri, Meclis görüşme tutanaklarına “Genel Denge Kanunu Tasarısı” ile ona bağlı cetvellerin görüşülmesi olarak geçmiştir. 1961 Anayasası ile getirilen “Milli Bütçe” kavramı ile önceki deyim zamanla unutulmuş, tasarıyla “Bütçe Tasarısı” ve içinde yer alan kanun da “Bütçe Kanunu” denilmeye başlanmıştır⁴. “Türkiye’de bütçenin ciddi anlamda siyasi, hukuki, teknik, ekonomik olarak hazırlanıp uygulanmaya geçilmesi Cumhuriyet Dönemi ile kendini göstermiştir. Bu uygulama ile bütçede, Anayasa ve 1927 de yayınlanan Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümlerine uyulma esası getirilmiştir”⁵.

Devlet bütçesi, bir ülkenin bir yıl içindeki gelir ve giderlerini gösteren kanun veya belgedir. Bir ekonomide gelirlerin toplanması giderlerin yapılması için bütçe olması gereklidir. Bunlar bütçenin mali fonksiyonunu göstermektedir. Ancak bütçenin diğer bir fonksiyonu vardır ki bu da makroekonomik fonksiyondur. Makroekonomik fonksiyonda bütçe gerçekleştirilirken vergi ve borçlanma gibi araçlarla ekonomik politikalara yön verilmesini ifade etmektedir. Dolayısı ile ekonomide bütçe politikasını göstermektedir. Kısaca ülkenin ekonomik istikrarı açısından önem taşıyan fonksiyondur. Zira ekonomide oluşacak olan bütçe açık ve fazlaları sadece mali etki meydana getirmemektedir. Bunun yanında ekonomik, sosyal ve siyasal sonuçlar da getirmektedir. Daha yalın bir ifadeyle ekonomide bir yıl için yapılan bütçe analizleri, bütçe politikalarının analizi açısından önem arz etmektedir. Diğer taraftan yapılan analizler ekonomideki makroekonomik performansı değerlendirmesi açısından önemlidir⁶.

Başka bir ifadeyle bütçe; gelir tahmini, kamu harcamalarının hangi boyutta olacağını, yürütme erkinin gider ve gelirler ile ilgili öngörülerinin yanında gider ve gelirlerinin detaylı bir şekilde gösterimini bir mali yıl için kapsayan yasal düzenlemeyi gösteren belgedir⁷. Devlet bütçesi, hükümetin mali bir yıllık gelir ve giderlerini göstermenin yanında; ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması, ekonomide fiyat istikrarının ve istihdamın sağlanması, yatırım ve tasarrufların teşvik

⁴ Nihat Edizdoğan, *Kamu Bütçesi*, 3. bs. (Bursa: Ekin Kitabevi, 1995), 3.

⁵ Esra Siverekli, “Osmanlı Devletinde Bütçe Uygulamaları”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 0/13 (2002): 120.

⁶ Haydar Lütfü Ejder, “Türkiye’de Bütçe Politikaları:2002-2012 Dönemi”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14/1 (2012): 53.

⁷ Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, 8. bs. (Ankara: Gazi Kitabevi, 2002), 324.

edilmesi, gelir dağılımında adaletin sağlanması gibi ekonomiyi yönlendirici ve düzenleyici fonksiyonlara sahip bir araçtır⁸.

Bütçe, kamu harcamaları için finansman kaynağının nakit akımını sağlayan bir anayasal yönlendirme ve yetkilendirme belgesidir. Halkın gereksinimlerini piyasanın karşılamadığı durumlarda devlet kamu hizmetleri sunarak karşılamaktadır. Halkın piyasanın karşılayamadığı gereksinimlerini devlet kamu hizmetlerini sunarak karşılar. Ancak kamu ekonomisi ve piyasa ekonomisi birbirinden farklı bir çerçevede işlem görmektedir. Piyasa ekonomisi üretim ve hizmetlerini fiyat üzerinden karşılarken kamu ekonomisi bunu vergilerle karşılamaktadır. Kamu ekonomisi bunu anayasaya, kamu kurumu yasalarına, kamu harcamaları kurallarına göre yapmaktadır. Bütçeler yıllık kamu hizmetlerini belirlenip ve her yıl meclis onayından geçtikten sonra kamu mal ve hizmet sunumunu yapmaktadır⁹.

Sonuç olarak bütçe, devletin yürütme erkinin yıl içinde ekonomik ve mali yönetim konusunda hükmünün geçerliliğini meşrulaştıran bir hukuki anayasal belgedir. Dolayısı ile bütçe; ekonomik, sosyal, siyasi ve iktisadi olarak büyük önem teşkil etmektedir. Bütçe hem toplumsal hem de devlet faaliyetleri açısından önemli bir müessesedir. Kamu hizmetlerinin kesintisiz devam edebilmesi için ortaya çıkan sınırlı kaynaklarla sınırsız ihtiyaçların karşılanması olgusu, bütçe ile gerçekleşmektedir. Ayrıca devletin gelir ve giderleri arasındaki uyumu sağlamak bütçenin görevidir¹⁰.

1.1.2. Bütçe Açığı Kavramı

Kamu kurumlarının gelecek bir dönemde kaynak-harcama dengesi bütçe kanalıyla sağlanmaktadır. Dolayısı ile kamu hizmetlerinin finansmanını bütçe sağlamaktadır¹¹.

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde yaşadığı en önemli sorunların başında bütçe açıkları gelmektedir. Bütçe açıkları en basit tanımıyla kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olmasını ifade etmektedir.

⁸ Esra Siverekli Demircan, “Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Kamu Mali Yönetiminde Türk Bütçe Sistemi ve Analitik Bütçe Sistemine Geçiş”, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, sayı:25 (Ocak 2005): 68.

⁹ Kenan Bulutoğlu, *Kamu bütçesi Kamu Harcamaları Kamu Borçları*, (İstanbul: Batı Türkeli Yayıncılık, 2004), 11.

¹⁰ Cihat Öner, “Bütçe Dışı Hükümler”, *Ankara Barosu Dergisi*, 0/4 (2009): 72.

¹¹ Bulutoğlu, *Kamu Bütçesi*, 11.

Dolayısı ile kamu gelirleri kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalmaktadır. Ortaya çıkan bütçe açıklarının finansmanı için ekonomide çeşitli finansman kaynaklarına başvurmayı kaçınılmaz kılmaktadır¹².

Devletin gelirleri ile giderleri arasındaki negatif fark, bütçe açıklarını oluşturmaktadır. Bütçe gelirleri vergiler başta olmak üzere vergi dışı gelirler, özel gelirleri ve fonlar iken; bütçe giderleri ise personel harcamaları, transfer harcamaları, faiz ödemeleri, cari ve yatırım harcamaları ve diğer harcama kalemlerinden oluşmaktadır. Devlet zorunlu kamu hizmetlerini yapmak için gelire ihtiyaç duymaktadır. Bu gelirleri toplanılması ve hizmetler için harcamaların yapılması ise bütçe kanalıyla gerçekleşmektedir¹³. Başka bir ifadeyle bütçe açıkları; kamu ekonomisinin gelirden çok harcama yapmasıdır. Bu da diğer tanımı ile kamu borçlanma gereğini ifade etmektedir. Bu tanımları şekil olarak şöyle gösterebiliriz¹⁴:

Bütçe açığı: Kamu Harcamaları > Kamu Gelirleri

Bütçe açıkları, hükümetin mali yıl içindeki kamu hizmetlerinin finansmanının gösterilmesi ve ekonomide uygulanacak olan iktisat politikaları açısından önem arz etmektedir. Ekonomide açık oluşması halinde vergilerin artırılmasına veya borçlanmaya gidilmesine karar verilebilir¹⁵.

1.2. BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ

Bütçe açıkları hükümetlerin ekonomilerinde kamu hizmetleri için yaptığı harcamalara gelirlerin yeterli düzeyde olmamasından kaynaklı oluştuğunu yukarıda tanımlardan ifade etmiştik. Birçok ülke çoğu zaman bütçe açıkları ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu açıkların kısa sürede çözümü pek de kolay olmamaktadır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki bütçeler hazırlanırken denk olarak hazırlanmaktadır. Bütçe hazırlanırken tahmini olarak hazırlanmaktadır. Ancak uygulama aşamasında durum farklılaşmakta bütçe açık veya fazla verebilmektedir. Genel olarak çoğu

¹² Ayşe Günay, *Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye Uygulanabilirliği*, (Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık 2007), 14.

¹³ Dilek Dileyici ve Özlem Özkıvrak, "Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası", *Hukuk ve Araştırmalar Dergisi*, 2/1 (2010): 45-46.

¹⁴ Cihan Bulut, *Kamu Açıkları*, (İstanbul: Der yayınları, 2002), 29-30.

¹⁵ Abuzer Pınar, *Maliye Politikası Uygulama ve Teori*, 1. bs. (Ankara: Naturel Yayıncılık, 2006), 122.

ekonomide bütçe açık verilmektedir. Bu açıkların nedenleri ülkelerin bulunduğu ekonomik, sosyal, siyasi ve askeri şartlara göre değişmektedir¹⁶.

Bütçe açıklarının ortaya çıkış nedenleri ülkelerin gelişmişlik seviyesine göre farklılık göstermektedir. Buna göre gelişmiş ülkelerde sosyal devlet uygulamaları, sosyal güvenlik transferleri ve düşük büyüme seviyelerinden dolayı bütçe açıkları artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, milli gelir düşüklüğü dış ödemelerin açık vermesi, yüksek enflasyon, yüksek faiz oranları kamu harcamalarındaki aşırı artışlara karşılık kamu gelirlerinin yeterli düzeye ulaşmaması gibi yapısal faktörler nedeniyle bütçe açıkları giderek artmaktadır. Bu durumda ekonomik istikrarı olumsuz yönde etkilemektedir. Bütçe açıkları, çoğu gelişmekte olduğu gibi Türkiye’de de enflasyon başta olmak üzere birçok ekonomik istikrarsızlık unsurlarının asıl nedenleri arasındadır¹⁷. Bu çerçevede bütçe açıklarının nedenlerini genel olarak aşağıdaki şekilde; ekonomik ve mali nedenler, sosyal nedenler, ekonomik kriz ve askeri nedenler, siyasi nedenler ve konjonktürel nedenler olmak üzere beş başlık altında incelenecektir.

1.2.1. Ekonomik ve Mali Nedenler

Ekonomik ve mali nedenler daha çok gelişmekte olan ülkelerin bütçe açıklarının artışını tetiklemektedir. Gelişmiş olan ülkelerde ise bütçe açıklarındaki artışı daha çok sosyal içerikli nedenler oluşturmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler ekonomik büyüme ve kalkınma çabaları içinde oldukları için sanayileşmeye bağlı olarak bütçe açıkları artmaktadır. Bu ülkelerde ekonomik kalkınmaya bağlı olarak halkın refah seviyesi yükseltmek amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda gelişmekte olan ülkelerde yollar, köprüler, limanlar, barajlar, enerji santralleri, telekomünikasyonlar, havaalanları gibi büyük altyapı yatırımlarına ağırlık verilmektedir. Bütün bu yatırımlar doğrultusunda kamu harcamalarında artış yaşanmakta ve kamu harcamalarını karşılayacak kamu gelirleri olmadığından olağan olarak bütçe açıkları baş göstermektedir. Ayrıca sanayileşme ile birlikte birçok sorun ortaya çıkmaktadır. Bunlar işsizlik, çevre kirliliği, çarpık kentleşme, gecekondulaşma

¹⁶ Kamil Tüğen, *Türkiye’de Bütçe Açıkları Raporu* (İzmir: Egiad Ekonomik Raporları no:3, 1991): 6.

¹⁷ Mehmet Dağ ve Kamil Tüğen, “Türkiye’de Bütçe Açıklarının Nedenleri ve Finansman Yöntemleri”, *MCBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 16/2 (2018): 219.

gibi sorunlardır. Devlet bu sorunları gidermek için kamu harcaması yapar. Kamu harcamalarındaki artış bütçe açıklarını beraberinde getirecektir¹⁸.

Ülkelerin sanayileşme ve iktisadi kalkınma hareketleri sonucu kamu harcamalarında artış meydana gelmektedir. Özellikle 19.yüzyılın başlarında görülen sanayileşme hareketleri ve buna bağlı olarak hayat seviyesinin yükselmesi; devlet hizmetleri ile bunlardan doğan kamu giderlerinin artması bütçe açıklarına etki eden etmenlerdendir¹⁹.

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme ve kalkınma için önemli olan yüksek enflasyon, yüksek faiz oranı, ulusal üretim, reel döviz kuru gibi makroekonomik göstergelerde meydana gelen hızlı değişimler açıkların artmasına neden olmaktadır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yüksek enflasyon ve yüksek reel faizler bir yandan kamu harcamalarını artırırken bir yandan da vergi gelirlerinin reel değerini düşürmektedir. Buna Olivera-Tanzi etkisi de denilmektedir. Yani enflasyon oranındaki artışların vergi gelirlerindeki düşüşe neden olmasıdır. Faiz oranlarını iç borçlanmayı artırırken döviz kurlarının düşüklüğü ise dış borçlanmanın artmasına neden olup ödenmesi durumunda milli gelirden azalma söz konusu olmaktadır. Tüm bu gelişmeler çerçevesinde kamu harcamaları artarken kamu gelirleri azalmakta ve bütçe açıkları artmaktadır²⁰.

Diğer taraftan teknolojik gelişmelere bağlı olarak kamu harcamalarında artış olmaktadır. Teknolojik gelişmeler yeni teknolojik hizmetlerin gerçekleştirilmesi zorunluluğunun yanı sıra öteden beri görülmekte olan teknolojik hizmetlerin daha güzel bir biçimde görülmesine yani daha maliyetli olmasına sebep olmaktadır. Ayrıca bu teknolojik ürünlerin çoğunun ülke için olmaması durumunda diğer ülkelerden ihraç edilmesi bütçe açıklarını tetikleyen nedenlerden biridir²¹.

1.2.2. Sosyal Nedenler

Ekonomik nedenlerin yanında, devletlerin toplumsal yapısında oluşan değişiklikler de devletin harcamalarının artışına neden olabilir. Örneğin, demografik yani ülkenin nüfusunda meydana gelen artışlar kamu harcamalarının artışına neden

¹⁸ Hüseyin Şen, v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 2. bs. (Ankara: Orion Kitabevi, 2007), 64.

¹⁹ Akif Erginay, *Kamu Maliyesi*, 12. bs. (Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları 1987), 150.

²⁰ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 65.

²¹ Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, 8. bs. (İstanbul: Beta Basım Yayıncılık 1992), 153.

olmaktadır. Bu artışlar bütçe açıklarına etki etmektedir. Nüfus artışıyla birlikte yaşam sürensin uzaması, eğitim ve sağlık standartlarının artması ülkelerin sosyal devlet olma anlayışını bakımından önem arz etmektedir. Kamu harcamalarının artışında demografik yapının yani nüfusun artışına bağlı olarak; sağlık, eğitim, altyapı, konut, kimsesiz ve yaşlılara yönelik sosyal tesisler vb konulardaki harcamalar kamu harcamalarının artışına neden olmaktadır. Kısaca nüfus artışına bağlı olarak toplum yapısında meydana gelen değişiklikler ile kamu harcamalarında artış yaşanmaktadır. Bu artışla birlikte bütçe açıkları artışı söz konusu olmaktadır²².

Ayrıca sosyal içerikli transferler de bütçe açıklarına etki eden önemli unsurlardandır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıkları için borçlanmaya gidilmesi sonucunda borçlanma faizleri ortaya çıkmaktadır. Çoğu kez borcun ödenmesinde sıkıntı yaşayan ülkeler borcu borçla kapatıp borçlanma faizlerinin haddinden fazla olmasına neden olmaktadır. Bu da bütçe açıklarında ciddi artışlara neden olmaktadır²³.

Küresel krizler tüm ülkeleri etkiler. Bu etki karşısında ülkeler refah seviyelerini artırmak istemektedirler. Refah düzeyinin artışını sağlamak için kamu harcamalarında artışa gidilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu duruma daha sık rastlanmaktadır. Refah seviyesinin artışı için yapılan harcamalar sosyal harcamaları artırmakta, bu da bütçe açığını olumsuz olarak etkilemektedir²⁴.

1.2.3. Ekonomik Kriz ve Askeri Nedenler

Kamu hizmetlerindeki sürekli artışa paralel olarak kamu harcamaları da gün geçtikçe artmaktadır. Kamu gelirlerinin, kamunun hizmet kapasitesindeki artışa paralel olarak artırılmasının mümkün olmayışı, aynı zamanda kıt olan kaynakların hangi hizmetlere öncelikle tahsis edileceği ve zorunlu hizmetler arasında hangi ölçütlere göre dağıtılacağına ilişkin sorunları da öne çıkarmaktadır. En çok artış yaşanan kamu harcamalarının başında savunma harcamaları yer almaktadır. Güvenlik açısından birçok ülke, savunma ve askeri harcamalarına önem

²² Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, 75.

²³ Devrim Ersezer, Süleyman Ulutürk, “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kamu Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerinde Etkileri”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 0/46 (2004): 166.

²⁴ Kamil Güngör, “Avrupa Birliği Ülkelerinde Kamu Harcamaları ve Refah Devleti Bağlamında Küresel Krizin Analizi”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19/2 (2017): 267.

vermektedir²⁵. Toplumı oluşturan bireylerin üzerinde siyasî bir güce sahip olan ve o toplumun devletinin gücünün bir göstergesi olarak kabul edilen savunma ve güvenlik hizmetleri, devlet bütçesinin oldukça büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Savunma hizmetleri, bir devletin hem kendi içindeki her türlü yasa dışı olaylara karşı hem de diğer devletlerin o devlet üzerindeki egemenlik iddialarına karşı ulusal egemenliğini korumak amacıyla yapmış oldukları korumadır. Bu amaçtan kaynaklanarak kamu harcamaları içinde önemli bir yere sahip olan savunma harcamaları, ülkelerin daha iyi olabilecek refahları pahasına millî gelirlerinden fedakarlık edilerek ülke bütünlüğüne yönelik her türlü tehditlere karşı ayrılan bir pay olup, egemenlik ve ulusal varlığının devamını sağlayan harcamalardır. Bu tür harcamaların artışı bütçe harcamalarında artış demek olup bütçe açıklarının artışında etkili olmaktadır²⁶.

Bir ülkede yaşanan ekonomik krizler, darbeler, savaşlar, siyasi çalkantılar, doğal afetler devletin kamu harcamalarını olağan olarak artırmaktadır. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde milli gelirden azalmalar yaşanmakta ve bu azalmaya bağlı olarak ekonomide üretim seviyesi azalış göstermektedir. Milli gelirden azalışa bağlı olarak bireylerin gelirlerindeki azalmalar kişilerin alım gücünü de düşürmektedir. Bu durum Peacock-Wiseman tezi olarak bilinmektedir. Bu teze göre savaş ve ekonomik kriz dönemlerinde kamu harcamalarında sıçrayışlar olduğunu savunmaktadır. Bu artışlar bütçe açıklarını tetiklemektedir²⁷.

Ekonomik durgunluk ve krizlere bağlı olarak artan işsizlik, gelir desteği, geçici işsizlik yardımı, kira yardımı gibi sosyal içerikli transferlerin artışı kamu harcamalarının artışına neden olur. Artan kamu harcamaları bütçe açıklarının oluşumuna etki etmektedir²⁸.

Bütçe açıklarının oluşmasında genel olarak kamunun savunma, güvenlik, adalet gibi toplumsal ihtiyaçları karşılama sorumluluğunun yanında özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik açıkları ve KİT'lerin görev zararları bütçe

²⁵ Mehmet Güneş, "Etkin Bir Kamu Yönetimi İçin Artan Savunma Harcamalarının Denetimi ve Hesap Verebilirliğin Rolü", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 13/2 (2011): 139.

²⁶ Kutluk Kağan Sümer, "Savunma Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisinin İncelenmesi", *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 1/1 (2005): 87.

²⁷ Hüseyin Kutbay, Cemaleddin Gerede, "Sıçrama Tezinin Türkiye'de Geçerliliği: Darbeler Bakımından Analiz", *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8/2 (2019): 1979-1980.

²⁸ Murat Durmuş, "Kamu Harcamalarının Artışını Açıklayan Makro ve Mikro Modellere İlişkin Bir Değerlendirme", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8/3 (2006): 276.

dengeini olumsuz etkilemektedir. Bunların yanında hükümetlerin vergi sistemlerindeki bozukluktan dolayı bütçe gelirleri oranının kamu harcamalarındaki artış oranından düşük olması bu sorunun derinleşmesine neden olur²⁹.

1.2.4. Siyasi Nedenler

Bütçe açıklarını tetikleyen en önemli nedenlerden biri de siyasi nedenlerdir. Bu doğrultuda hükümeti elinde bulunduran siyasi parti ve grupları politik amaçlarına ulaşmak için özellikle seçim dönemine yakın dönemlerde vergi ve harcamaları kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaktadırlar. Çünkü siyasi partiler hem tekrar seçilmek için hem de seçim döneminde seçmenlerine verdiği seçim vaatlerini yerine getirmek için kamu harcamalarında artışta bulunmaktadırlar. Hükümeti elinde bulunduran siyasal iktidarlar seçim dönemlerinde iktisat politikası araçları olan borçlanma, emisyon ve kamu harcamalarını sorumsuzca kullanıp bütçe açıklarına sebebiyet vermektedirler. Siyasiler vergilemeyi seçim sürecinde kullanmaktan kaçınmaktadırlar. Çünkü vergi oranlarındaki artış, ek vergileri toplum tarafından sevimsizce karşılanacağından oy kaybı yaşanma düşüncesi söz konusu olmaktadır. Siyasiler tarafından kamu harcamalarının artışı vergilere oranla daha çok kullanılmaktadır. Çünkü siyasi rant söz konusu ve siyasilerin tekrar seçilememe korkusu vardır. Böylesi durumda siyasi partiler özellikle seçim döneminde yakın dönemlerde kamu artışlarında artışa gidip bütçe açıklarını körüklemektedirler³⁰.

Siyasi parti ve gruplarının yanı sıra hükümeti elinde bulunduran tek parti veya koalisyon hükümeti de bütçe açıklarının artış nedenlerindedir. Çünkü koalisyon hükümetleri sayıca fazla olması ve bu kişiler arasında anlaşmazlık söz konusu olması bütçe politikalarını etkileyecektir. Genel itibari ile hükümeti elinde bulunduran koalisyon hükümetleri tek parti hükümetlerine nazaran daha kısa dönemli bulduklarından, kısa dönemli çıkarlarını en üst seviyede yapmaya çalışıp bütçe harcamalarında artışa sebebiyet vermektedirler. Buna karşın verimli bütçe politikaları uzun dönemli uygulamayı gerektirmektedir³¹.

²⁹ Erhan Oruç, “Bütçe Açıkları Enflasyonist Etkiye Sahip Midir? Türkiye Üzerinde Uzun Dönemli Analiz”, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16/1 (2016): 2.

³⁰ Pınar, *Maliye Politikası: Teori ve Uygulama*, 130.

³¹ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 84.

Kısaca siyasiciler bir daha ki seçim döneminde tekrar seçilebilmek için maliye politikalarını seçim odaklı tercih etmektedirler. Seçim odaklı maliye politikaları ise kamu harcamalarında artışa kamu gelirlerinde azalışa neden olmaktadır. Seçim zamanları yaklaştıkça siyasiciler yatırım harcamalarının ve sosyal içerikli transferleri artırmaktadırlar. Böylesi bir durumda bütçe açıklarında artışın olması kaçınılmaz olacaktır³².

1.3. BÜTÇE AÇIĞI ÖLÇÜM YÖNTEM ÇEŞİTLERİ

Bir ülke ekonomisinde kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalması durumunda bütçe açıkları söz konusu olmaktadır. Bu bağlamda uzun vadede ekonomik dengeleri etkileyen bütçe açıklarının ölçümünün daha sağlıklı sonuçlar verebilmesi için tam ve doğru ölçülmesi büyük önem taşımaktadır. Bütçe açıklarının tam ve doğru ölçülmesinin zorluğundan dolayı teoride farklı şekillerde bütçe açığı ölçüm yöntemlerinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir³³. Bu bölümde literatürde yer alan alternatif bütçe açığı ölçüm yöntemlerini aşağıda sınıflandırarak detaylı olarak inceleyeceğiz.

1.3.1. Geleneksel Bütçe Açığı

Bütçe açığı ölçüm yöntemlerinden ilk akla gelen yöntem geleneksel bütçe açığı yöntemidir. Bu açık yöntemi, mali yıl içindeki toplam kamu harcamaları ve toplam gelirleri arasında negatif farka iç ve dış borç stokundaki değişimler dahil edilmemektedir³⁴. Daha basit bir ifadeyle bu açık türünde, borçlanmadaki değişimler dahil edilmeksizin toplam gelir ve giderler arasındaki farkı ölçmektedir³⁵.

Bu açık ölçüm yönteminde borç anapara ve faiz ödemeleri hariç toplam kamu gider ve gelirleri arasındaki negatif farkı ölçmektedir. Kısaca borçlanma ile elde edilen gelir kamu geliri, borç anapara ve faiz ödemeleri kamu giderleri olarak

³² Hakan Hotunluoğlu, “Türkiye’de Bütçe Politikalarının Kamu Harcamalarının Dağılımı Açısından Analizi”, *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23/1 (2016): 123.

³³ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 1.

³⁴ İzzettin Önder , Hülya Kirmanoğlu, “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, *Kamu Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, Clup Salima-Kemer/Antalya, İstanbul, (1996): 35.

³⁵ Hüseyin Şen, “Mali Açıkları Nasıl Ölçülür”, *Maliye Dergisi*, sayı:131 (Ağustos 1999): 141.

hesaplanmamaktadır³⁶. Geleneksel açık, aşırı borçlanma yapan ülkelerde daha fazla kullanılan açık yöntemidir. Çünkü kamu borçlarındaki artışın veya borçlanma/GSYH boyutlarını ölçme açısından önem arz etmektedir³⁷.

Geleneksel açık ölçüm yönteminde devletin toplam gelir ve giderlerine borçlanma anapara ve faiz ödemelerinin eklenmediğini ifade etmiştik. Bu açık türü tamamen nakit şeklinde ölçülmesi kamu kesimi net borçlanma gereğini de oluşturmaktadır. Kamu kesimi net borçlanma gereği, açık ölçüm yöntemlerinden bütçe denkliğini vurgulayanlardan daha kısıtlayıcıdır. Çünkü devlet tahvillerini normal kamu geliri gibi satışını yaparak bütçeyi dengeye getirmektedir³⁸.

1.3.2. Birincil Açık

Birincil açık aynı zamanda faiz dışı fazla da denilmektedir. Faiz dışı fazla, geleneksel bütçe açıklarından toplam borç faiz ödemeleri çıkarıldıktan sonra oluşan sonuçtur. Dolayısı ile faiz dışı fazla, faiz ödemelerinin olmadığı toplam gider ve toplam gelir arasındaki farktır. Çünkü ülke ekonomisinde oluşan yüksek enflasyon oranları faiz oranlarını yükselttiği için geleneksel bütçe açıklarında farkı da büyütmektedir. O nedendendir ki geleneksel bütçe açıklarından faiz ödemeleri çıkarıldığı zaman gelir-gider dengesi daha rahat ölçülmektedir³⁹. Bu açık ölçüm yönteminde faizlerin dahil edilmemesi faizsiz kamu harcamalarına kamu gelirlerinin yeterli olup olmadığı görülmektedir⁴⁰.

Faiz dışı fazla, genel itibari ile kamu sektörünün borçlanma stokunu ölçmektedir. Bu durumda ekonomide uzun dönemde maliye politikalarının sürdürülebilirliğinin değerlendirilmesine imkân tanımaktadır. Bilindiği üzere ekonomide faiz oranları, para politikalarında meydana gelen değişimlerden etkilenmektedir. Para politikalarındaki değişimle birlikte değişen faiz oranları ile iç ve dış borç stokunun büyüklüğü de değişmektedir. Bu durum ise bütçe açığını etkilemektedir. İşte para politikasının etkisinden arındırılmış; salt maliye

³⁶ Bulut, *Kamu Açıkları*, 30.

³⁷ Harun Cansız, “Türkiye’de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi//: Faiz Dışı Fazla Kavramı”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8/1 (2006): 68.

³⁸ Hüseyin Şen, “Mali Açık Nasıl Ölçülür”, 141.

³⁹ Haluk Egeli, “Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüm Yöntemleri”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4/2 (2002): 33.

⁴⁰ Temel Gürdal, Fatih Yardımcıoğlu, “Türkiye’de Faiz Dışı Fazlanın Gelişimi ve Ekonomik Etkileri Açısından Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, sayı:58 (Temmuz- Eylül 2005): 21.

politikasının sonuçlarını yansıtan bütçe açığı türü olması nedeniyle birincil açık oldukça önemli bir bütçe açığı türlerindedir. Birincil açık, nasıl bir maliye politikası izlendiğinin de ipuçları hakkında fikir veren bir bütçe açığıdır. Aynı zamanda birincil açık, bütçenin hükümet tarafından kontrol edebilen kısmını gösterir⁴¹. Kısaca faiz dışı fazla, para politikasından arındırılmış ve sadece maliye politikalarının sonuçlarını yansıtan bir bütçe açığını ölçmeden daha faydalı olacaktır⁴².

Başka bir ifadeyle birincil açık, bütçe gelir ve gider dengelerinin karşılaştırılması ve iktisadi büyüme trendlerindeki gelişmelerin kamu açıkları bazında kamu bütçesiyle olan etkileşimine yönelik faiz ödemelerinin çıkarılmasıyla saptanan bütçe açığı değeridir. Daha basit bir ifadeyle birincil bütçe açığına, faiz harcamalarının da dahil olduğu ve bütçe gelirlerinin üzerinde seyreden bütçe harcamalarının neden olduğu bütçe açıklarından faiz ödemelerinin çıkarılmasıyla ulaşılmaktadır. Kısaca, ilgili yılda bütçe gelir ve giderleri bazında saptanan klasik bütçe açığından faiz ödemelerinin çıkarılmasıyla ulaşılan ve faiz dışı bütçe açığı (ya da fazlalığı) olarak da ifade edilebilecek bu olguyu, aşağıdaki gibi ifade etmek olanaklıdır:

Faiz Dışı Bütçe Açığı (Fazlalığı) =Klasik Bütçe Açığı-Faiz demeleri

Kamu bütçesi kapsamında saptanan birincil açık değerlerinin hedef iktisadi büyüme politikalarıyla olan ilişkisi, bu politikaların etkinliğini ve başarı düzeylerini saptamada önemli bir mali zemin oluşturmaktadır⁴³.

1.3.3. İşlemsel Açık

İşlemsel açık, gelir-gider dengesinden borç faiz ödemelerinin ekonomide oluşan enflasyon değişimi ile oluşan aşınmanın çıkarılmasıyla ölçülmektedir. Başka bir deyiş ile bu açık ölçüm yöntemi, borç faiz ödemelerinin reel kısmı ile birincil açığından toplamından oluşmaktadır⁴⁴.

Bu açık ölçüm yöntemi özellikle gelişmekte olan ülkelerde yüksek enflasyon nedeniyle faiz ödemelerinde meydana gelen aşınmalara dikkat edilmektedir. Çünkü

⁴¹ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 10.

⁴² Erdem Ekrem, Esra Siverekli, "Türkiye'de Kamu Açıklarının Yapısı ve Dağılımı", *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi*, sayı:3 (Temmuz- Ağustos- Eylül 2001): 68.

⁴³ A.Niyazi Özker, *Kamu Açıkları*, (Bursa: Dora Yayınları, 2002), 46-47.

⁴⁴ Önder, Kirmanoğlu, "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri", *Kamu Finansman Açıkları*, 38.

faiz ödemelerindeki değişimler bütçe gelirlerini reel olarak etkilemektedir. İşte bu noktada bu açık ölçüm yönteminde değişen faiz ödemelerinin reel yükü giderleri dahi edilmektedir. Bu açık türü, “ acaba enflasyon olmasaydı hükümetin karşı karşıya kalacağı bütçe açığı ne olurdu?” sorusuna yanıt bulmamıza yardımcı olmaktadır⁴⁵.

İşlemsel açık, daha çok gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı ekonomik kriz sürecinin merkezi bütçe dengelerine yönelik bütçe kalemleri üzerindeki değer kayıplarını düşülmesiyle saptanan bütçe bazlı bir mali kavram olarak karşımıza çıkar. Başta enflasyon gibi önemli iktisadi krizlerle karşı karşıya gelen ülkeler, sürecin bir getirisi olarak değer kaybına uğrayan bütçe kalemlerinin daha doğru ve net ifade edilmesini amaçlamalarının yanı sıra, gelecek yıllara yönelik bütçe tahminleri ifadelerinin de söz konusu olduğu anlamlı politikalar geliştirmek isterler⁴⁶.

1.3.4. Yarı Mali Açık (Gizli Açık)

Normalde bir ekonomide bütçe açıklarının sadece borçla finanse edildiği varsayımı altında, bütçe açığındaki artış ile kamu borç stoku artışının aynı olması gerekir. Ancak uygulamada durum hiç de böyle olmamaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kamunun borç stokundaki artışın tamamını bütçe açığındaki artışla açıklama olanağı yoktur. Aradaki fark, çoğunlukla kamunun yarı mali faaliyetlerden kaynaklanmaktadır. Bu faaliyetler görünürdeki bütçe hesaplarına yansımamakta ancak kamunun borç yükünü artıran bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının yarı mali faaliyetleri, normal kamu harcamaları gibi ekonomik etkiler yaratmalarına karşın bütçe kalemleri arasında yer almamaktadır. Söz konusu faaliyetler kamu bankaları veya merkez bankaları üzerinden yürütülebileceği gibi mal ve hizmet üreten kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla da yürütülmektedir. Daha geniş bir perspektiften bakıldığında yarı mali faaliyetler, merkez bankası veya finansal ve finansal olmayan kamu girişimleri tarafından yürütülen, hükümetin genel yönlendirilmesi altındaki bütün faaliyetleri kapsamaktadır. Kamu kaynaklarının bütçe dışı kaynaklarla özel sektöre transferini içeren bu faaliyetler bütçe dışı olup; bütçenin gelir ve gider kalemleri içinde gözükmemektedir. İşte kamunun bu yarı mali faaliyetlerin neden olduğu açığa literatürde yarı mali açık; bütçe kayıtlarına yansımadağı için de gizli açık ya da kayıt

⁴⁵ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 13.

⁴⁶ Özker, *Kamu Açıkları*, 50.

dışı bütçe açığı adı verilmektedir. Hemen burada önemle belirtelim ki, bu açıkların gizli açık olarak adlandırılması gizli, saklı, yasa dışı faaliyetler anlamına gelmemektedir. Bu açıkların doğmasına yol açan yarı mali faaliyetler ülkede hali hazırda yürürlükte bulunan mevzuat çerçevesinde yapılmaktadır. Ancak bu faaliyetlerin sonuçlarını bütçede görme olanağı yoktur. Bu nedenle gizli açık olarak adlandırılmaktadır⁴⁷.

1.3.5. Nakit Açığı-Tahakkuk Açığı

Nakit açığı, devletin bir yıllık süreçte kamu giderleri için harcanan nakit ile kamuda toplanan gelirleri ile elde edilen nakit arasındaki açıktır. Dönem sonu tahakkuk ve nakit durumunu birlikte gösteren dönem sonu bütçe açığından daha az sıklıkla kullanılır. Örneğin; faiz ödemelerinin vadesi geldiğinde çoğunlukla gider olarak kabul edilmektedir. Buna karşın gelirler ancak tahsil edildiğinde bütçe geliri olarak kabul edilmektedirler⁴⁸. Tahakkuk açığı, kamu kesimi muamelelerinin bilfiil vuku bulup bulmadığını dikkate almaksızın mali yıl içinde devletin kullanması gereken gerçek net kaynakları elde etmeye çalışır⁴⁹.

Kısaca tahakkuk açığı, bir mali yıl içinde kamunun işlemlerinin yapıp yapılmadığına dikkat edilmeksizin kullanılması gereken kaynakların tespit edilmesine imkân sağlamaktadır. Tahakkuk açığı nakit açığından daha kapsamlı bir etkiye sahiptir⁵⁰.

1.3.6. Nominal Açık –Reel Açık

Genel olarak bir devletin kamu kesiminde gelir ve giderleri nominal olarak hesaplanmaktadır. Dolayısı ile nominal bütçe açığı, devletin kamu giderleri ve kamu gelirlerinin nominal değerlerinin kamu giderlerinin aleyhine çıkan sonuçtur. Reel bütçe açığında ise reel olarak kamu gider ve gelirleri arasında oluşan negatif farktır. Kısaca enflasyondan arındırılmış kamu gelir ve giderleri arasında çıkan açık reel bütçe açığını ifade etmektedir. Başka bir ifade ile bütçe açığının fiyatlar genel seviyesine bölünmesi ile de bulunabilmektedir. Be nedendendir ki ekonomilerde enflasyonun bütçe açıkları üzerindeki olumsuz etkisini önleyebilmek adına reel bütçe

⁴⁷ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 15-17.

⁴⁸ Tülay Eken, “Mali Açık Nasıl Ölçülür”, *Maliye Dergisi*, sayı:115 (1993): 58.

⁴⁹ Hüseyin Şen, “Mali Açık Nasıl Ölçülür”, 141.

⁵⁰ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 23.

açıkları daha çok tercih konusu olmaktadır. Kısaca; kamu giderleri ile kamu gelirlerinin nominal değerleri arasındaki negatif fark, nominal bütçe açığını; reel değerler arasındaki negatif fark reel bütçe açığını vermektedir. Burada önemle belirtelim ki, bu iki açık türü arasındaki fark enflasyona bağlıdır. Enflasyon sıfırken iki açık türü arasında herhangi bir fark yokken, enflasyon arttıkça iki açık türü arasında fark da büyümektedir⁵¹.

1.3.7. Yurtiçi Açık- Yurtdışı Açık

Bütçe açık ölçüm yöntemlerinden bir diğeri ise yurtiçi açık ve yurtdışı açık ölçüm yöntemleridir. Yurtiçi açık ölçümünde genel olarak ülke içindeki ekonomi ile alakalı tüm faaliyetleri kapsamaktadır. Buna karşın ödemeler bilançosunu direkt etkileyen faaliyetleri dikkate alamayan açık ölçüm yöntemidir. Yurtiçi açık yönteminde amaç ülke içi ekonomide genişletici etki yaratılmasıdır. Ancak yurtiçi kaynaklarının finansmanı için yurtdışı kaynakları kullanıldığı zaman ekonomide tam tersine daraltıcı bir etki oluşacaktır. Örneğin; alınan dış yardımlar, petrol ihraç gelirleri hükümet harcamaları için kullanılması durumunda yurtiçi açıklar oluşacaktır. Ve oluşan açıklar yurtiçi kaynakları ile yani vergiler ile karşılamada yetersiz kalacağından açıklar daha da yükselecektir⁵².

Yurtdışı açık ölçüm yönteminde ise ülke içi ekonomiye etkileyen kaynaklardan ziyade ödemeler dengesi üzerinde etki eden kaynaklar üzerinde durulmaktadır. Yurtdışı açık, bütçenin sadece dış alem ile doğrudan olan kalemleri dikkate alınarak hesaplanan yöntem türüdür. Bütçe açık yönteminde yurtiçi ve yurtdışı açık ayrımına gidilmesinin kamu kesiminin özel kesime oranla dış piyasayla daha fazla ticari ilişkide olduğundanır. Ayrıca kamu kesimi dış piyasa ile sermaye giriş çıkışlarında önemli rol oynadığından ülke ekonomisinde oluşan açıkların tek başına kullanılmasından doğan sakınca ve risklerin ortadan kalkması açısından önem arz etmektedir⁵³.

Dışa açık ekonomilerde; devletlerin, toplam talep üzerindeki etkilerini gidermek için çoğu zaman yurtiçi açık ve yurtdışı açık hesaplamaları ayrı ayrı

⁵¹ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 24.

⁵² Egeli, "Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüleri", 36.

⁵³ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 28.

yapılmaktadır. Bu hesaplamalarda ekonomiyi doğrudan etkileyen bütçe unsurlarını kapsayacak şekilde ölçülmektedir. Yurtiçi açıkta ülke içindeki ekonomik unsurlara dikkat edilirken; yurtdışı açıkta dış âlemlle bağlantılı olan bütçe unsurlarına dikkat edilmektedir. Yurtdışı açıkta yalnızca dış âlemlle direkt ilişkili olan kalemler hesaba katılarak yapılan ölçüm, bütçenin dış ödemeler dengesi üzerinde oluşturduğu etkiyi bulmamızda yardımcı olmaktadır⁵⁴.

1.3.8. Yapısal Açık – Konjonktürel Açık

Ekonomi tam istihdam dönemindeyken ortaya çıkan bütçe açığı, yapısal açık olarak ifade edilmektedir. Bu açık türü bir ülkeden hali hazırda ne tür bir maliye politikası uygulandığı hakkında bilgi vermektedir. Şöyle ki bütçe açığı yoluyla işbaşında bulunan hükümetin uyguladığı ihtiyari maliye politikasının niteliğini, daha net bir ifade ile ne ölçüde daraltıcı veya genişletici bir maliye politikası uyguladığını, tam olarak ortaya koyabilmek ancak milli hasıladaki değişmelerin bütçe açığı üzerindeki etkisini nötralize etmekle mümkündür. İşte bunun için yapılması gereken şey, bütçe açığının ekonominin tam istihdam düzeyini esas alarak tanımlamak ve ölçmektir. Konjonktürel açık ise diğer ismi ile devresel ya da dönemsel bütçe açığı, ekonominin içinde bulunduğu iktisadi dalgalanmalardan etkilenen bütçe açık ölçüm yöntemidir. Ekonomi içinde yaşanan dalgalanmalar doğal olarak bu bütçe açık yöntemini de etkilemektedir. Kısaca bütçe açıkları ekonomik konjonktüre bağlı olarak değişimler göstermektedir. Örneğin ekonomi daralma döneminde devlet kamu harcamalarında artışa gidecektir. Bu duruma karşılık kamu gelirlerinde azalma yaşanacağında bütçe açıkları artacaktır. Buna karşın ekonomi yüksek konjonktür yani refah ve genişleme döneminde iken bütçe açıklarında azalmalar söz konusu olacaktır. Çünkü ekonomideki genişlemeye bağlı olarak kamu gelirleri artarken kamu harcamalarında azalışların olduğu görülecektir⁵⁵.

1.3.9. Cari Açık- Sermaye Açık

Cari açık birçok şekilde tanımlanabilir. Cari açığı, bir ülkedeki yatırımların tasarruflardan az alması veya o ülkedeki toplam üretim ve toplam harcamalar

⁵⁴ Günay, “Mali Disiplinin Sağlanması Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, 14.

⁵⁵ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 28-30.

arasındaki negatif fark olarak ifade edebiliriz⁵⁶. Cari açık kavramı, diğer ismi ile net değer açık olarak da bilinmektedir. Cari açık, kamu kesiminin elinde bulunduran tasarrufları tahmin etmeyi amaçlamaktadır. Aynı zamanda bu tasarrufların büyüklüğünü ifade etmek için de kullanılmaktadır. Cari açık; cari harcamaları cari gelirlerden çıkarılarak elde edilmektedir. Kısaca cari açık da yatırım harcamaları ve sermaye gelirleri dikkate alınmamaktadır. Bu kavram gelişmekte olan ülkelerin ekonomik büyüme kalkınmaları açısından kamu yatırımları nedeniyle uzun vadede büyük önem taşımaktadır. Bu yüzden cari açık da yatırım harcamaları ve sermaye gelirleri dahil edilmez. Başka bir ifadeyle; geleneksel açıktan yatırım harcamaları ve sermaye gelirleri çıkarılarak elde edilmektedir. Şunu da belirtmek gerekir ki cari açık ve dış ticaret açığı aynı şeyler değildir. Dış ticaret açığı cari açığın bir kalemi olup cari açık daha kapsamlı bir ifadedir⁵⁷. Sermaye açığı ise bir ülke ekonomisinde oluşan sermaye gelirleri ve sermaye harcamaları arasındaki olumsuz sonuçtur. Bu açık ölçüm yöntemi cari gider ve gelirlerini kapsam dışı bırakmaktadır⁵⁸. Geleneksel açıktan sermaye gelirleri ile yatırım harcamalarının arasındaki negatif farkın çıkarılması ile cari açık ölçülebilmektedir⁵⁹.

1.4. İKTİSADİ YAKLAŞIMLARDA BÜTÇE AÇIKLARI

Hemen hemen bütün iktisatçılar, modern iktisadi düşüncenin başlangıcı olarak Adam Smith'in 1776 yılında kaleme aldığı Milletlerin Zenginliği başlıklı çalışmasını göstermektedirler. İktisadi yaklaşımlarda bütçe açıklarının neler olduğunu başlıklar halinde aşağıda anlatılmaktadır. İktisadi yaklaşımlarda bütçe açıklarını klasik, neoklasik, keynesyen, monetarist ve arz-yanlı iktisadi yaklaşımlarda incelenecektir.

1.4.1. Klasik Yaklaşımda Bütçe Açıkları

Klasik iktisadi düşüncenin Öncüleri A. Smith, D. Ricardo, R. Malthus, J. S. Mill'dir. Klasikçiler ekonomide tam rekabet koşulları, Say Yasası, görünmez el ve

⁵⁶ Mehmet Kaya, "Türkiye'de Cari Açık Sorunu ve Nedenleri", *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6/10 (2016): 52.

⁵⁷ Günay, "Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", 14.

⁵⁸ Günay, "Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", 14.

⁵⁹ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 25-27.

ekonominin tam istihdam da olduğunu belirtmişlerdir. Devletin gelirinin vergilerden oluştuğunu ve vergileri kamu harcamalarını finanse etmek için toplanması gerektiğini ifade etmişlerdir. Devlet bütçesi her zaman denktir. Devlet borçlanmaya gidemez ancak ve ancak savaş gibi durumlarda borçlanmaya gidilebilir denmiştir⁶⁰.

Klasik iktisat varsayımında tüm analizler ekonominin tam rekabet ve tam istihdam koşulları altında analiz edilmektedir. Kamu harcamalarının kamu gelirlerini aştığı zaman bütçe açığı oluşmaktadır. Hükümet bütçe açığını karşılamak için vergilerin artırılması, borçlanma veya monetizasyona başvurma yoluna gidecektir. Hükümet, bütçe açığının finansmanı için monetizasyona başvurması halinde ülkede herhangi bir mal ve hizmet üretimi olmadan ekonomide para miktarı artacaktır. Para miktarının artışına bağlı olarak fiyatlar genel seviyesinde yükselme olacağından enflasyon artışı yaşanacaktır. Eğer devlet bütçe açığını borçlanma yoluyla finanse etme yoluna giderse borcun ödeme zamanı geldiğinde borcunu ve faizini ödemek zorunda kalacaktır. Bu ödemeleri de tekrar borçlanmaya giderek karşılayacaktır. Bu da mali ve iktisadi olarak birçok olumsuz sonucu beraberinde getirecektir. Eğer ekonomi tam istihdam ve tam rekabet koşulları varsayımı altındayken oluşan bütçe açıklarını vergileme veya borçlanma ile karşılama yoluna gidilirse, özel kesimin tüm kullanılabilir fonları kamuya aktarılacaktır. Böylece özel kesimin yatırım ve harcama düzeyi düşecektir. Bu da kamuda faiz oranlarının yükselmesine neden olacaktır. Dolayısı ile özel kesimin yatırımları üzerinde dışlama etkisi söz konusu olacaktır. Buna karşılık klasikçiler, devletin bütçe fazlası verme taraftarı da değillerdir. Çünkü devlet bütçe fazlası verse, devletin fazladan harcama yapmasına neden olacaktır⁶¹.

Belirtilen iktisat görüşünde, kamu harcamalar ve vergilerin eşitliği olarak ifade edilen bütçe dengesinin sağlanması zorunludur. Ekonomide kendiliğinden dengede olduğundan, bu dengenin bütçe dengesizliği ile bozulmaması gerekmektedir. Klasik bütçe dengesi görüşüne göre, bütçe açığı ya da fazlası ekonomik reel dengeyi değiştirmez. Bu görüşü bütçe açığı finansman şekli ile açıklayalım: Kamu harcamalarının karşılanması için para basılması, para arzını artıracaktır. Para arzının artış miktar denklemi gereğince yalnızca fiyatlar genel

⁶⁰ Cihan Yüksel, “Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Maliye Politikası Ders Notları”, Mersin Üniversitesi İİBF: 1.

⁶¹ Melek Akdoğan, Kamu Açıklarına İlişkin Maliye Politikası Uyarlamaları ve İktisadi Etkileri”, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 17/1 (Adana:2008): 247-248.

düzyini artıracak ve ekonomideki toplam arz ile toplam talep daha yüksek bir fiyat düzeyinde dengeye gelecektir. Başka bir deyimle toplam talep parasal olarak artacak, ancak toplam üretimi belirleyen toplam talep olmadığından, aynı miktarda mal ve hizmet daha yüksek fiyatla satılacaktır. Bunun adı da enflasyondur. İkinci olarak bütçe açığını borçlanma ile karşılandığını düşünelim: Borçlanma, yatırılabılır fonlar dengesini fonlar dengesinin değışkenlerini oluşturan yatırım ve tasarruf düzeylerini değıştirir. Ne var ki yatırım ve tasarruflardaki değışiklik de ekonominin reel üretim düzeyini etkilemez. Ancak faiz haddi değışerek yeni bir denge oluşur. Görüldüğü gibi klasik bütçe politikasında, devletin bütçe dengesini koruması zorunludur⁶².

Klasikçilere göre kısacası bütçe açıkları, hem ekonomik dengeler üzerinde hem de mali disiplin üzerinde istikrarsızlıklara neden olmaktadır. Mali disiplin üzerinde parasal olguyu bozmakta olup ekonomi üzerinde ise enflasyon, işsizlik, faiz, yatırım, tasarruf üzerinde olumsuz etkilerinin söz konusu olduğunu ifade etmektedir. Bütçe açıklarının devleti iflasa dahi sürükleyebileceğini ifade edilmiştir. Söz konusu borçlanma olağandışı gelir kabul edilir iken bütçe açıkları sırasında olağan gelir durumuna düştüğünü ifade etmektedir. Borçlanmanın ödenmesi sırasında devletin aslı fonksiyonları olan vergi ve harcamalara müdahale edildiğini vurgulamışlardır. Bu noktada devletin aslı fonksiyonlarına tarafsız olarak müdahale edilmesi bütçe açıklarının sorun teşkil etmediğini ortaya koyduklarını ifade etmişlerdir⁶³. Kısaca bu görüşte, bütçenin denliğini devletin ekonomideki rolünü azalttığını ve açık durumunda ise borçlanmayı sınırlı ölçüde ve verimli yatırımlara yönelikse kabul etmektedir⁶⁴.

1.4.2. Neoklasik Yaklaşımda Bütçe Açıkları

Neo-Klasik Yaklaşım; Leon Walras, Karl Menger, Alfred Marshall, gibi iktisatçıların öncülüğünü yapmaktadır. Neo-Klasik Yaklaşım; tam istihdam, tam rekabet, Say Yasası gibi Klasik İktisadi Yaklaşım'ın kemik kısmını oluşturan temel varsayımları benimsemektedir. Bunlara karşılık, ekonomide tam rekabetten sapmalar

⁶² Ömer Faruk Batirel, *Kamu Bütçesi*, 8. bs. (İstanbul: Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Vakfı Yayınları, 1996), 119.

⁶³ Bülent Doğru, "Yüksek Enflasyon Dönemlerinde Bütçe Açığı ve Enflasyon Arasında Nedensellik İlişkisi Var mıdır? 1978-2002 Dönemi Türkiye Örneği", *Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 9/1 (2014): 114.

⁶⁴ Erişah Arıcan, "Ricardo Denklik Teoremi ve Teorilerde Kamu Açıklarına İlişkin Yaklaşımlar: Türkiye Ekonomisine İlişkin Bir Uygulama", *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 20/1 (2005): 79.

olduğuna tezini savunurlar. Bu yaklaşıma göre özel kesimin tasarrufları sürekli yatırım için kullanılmaktadır ve ekonomide süreklilik arz eden yatırım-tasarruf açığı söz konusu olmamaktadır. Dolayısı ile ekonomide özel kesim tarafından istikrarsızlık söz konusu olmamaktadır. Buna karşılık istikrarlı bir ekonomide özel kesimin yanında devletin btcesinin de denk btce uygulaması gerekir. Yoksa btce açıklarının oluşunu kaçınılmaz olacaktır⁶⁵.

Neo-Klasik Yaklaşım, esas itibariyle sınırlı yaşam süresini gz önünde bulduran ve buna göre tüketim harcamalarını planlayan rasyonel, ileri görüşlü bireylerin varlığına dayanmaktadır. Btce açıkları vergilerde yapılan indirimlerden kaynaklanmış ve ortaya çıkan açık da borçlanma yoluyla finanse edilmiş ise btce açığı, yaşayan nesiller ile gelecek nesiller üzerinde farklı farklı etkilerde bulunacaktır. Böyle bir durumda btce açığının finansmanı için kamu kesimi tarafından ihraç edilen hazine bonosu, devlet tahvili gibi kamu borçlanma kğitlerini satın alan özel kesimin net serveti artacaktır. Buna karşın normalde bugün tahsil edilmesi gereken vergilerin ertelenmesi, gelecek nesiller üzerindeki vergi yükünün artmasına neden olacaktır. Bu da nesillerarası gelir dağılımının bozulmasına neden olacaktır.

Vergilerin gelecek nesillere aktarılması, yaşayan nesiller üzerinde vergi yükünün kalkması ya da en azından hafiflemesi anlamına geleceğinden toplam yaşam boyu tüketim artacaktır. Ekonominin tam istihdamda varsayımı altında toplam üretim düzeyi sabit kalacağından cari tüketimin artması ancak ve ancak tasarrufların azalması pahasına mümkün olabilecektir. Tasarruflardaki azalış ise faizlerin yükseliş trendine girmesine neden olacak ve sonunda dışlama etkisi ortaya çıkacaktır. Bu da uzun dönemde üretken sermaye stokunun azalmasına neden olacaktır⁶⁶. Kısaca btcenin denk olması gerektiği savunulur. Çünkü btce açığı piyasaya ek talep, btce fazlası ise piyasadandan kaynak çekilerek talebin daraltılması anlamına gelir⁶⁷.

Bu yaklaşımda, dışlama etkisi, ekonomide kendini iki şekilde anlatmış. Öncelikle kapalı ekonomilerde btce açığını finanse edebilmek için borçlanmaya başvurulur ve bunun sonucu olarak yurtiçi faiz oranları yükselir. Yatırım talebinin

⁶⁵ şen v.dđr., *Btce Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 39-40.

⁶⁶ şen v.dđr., *Btce Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 39-40.

⁶⁷ Pınar, *Maliye Politikası Uygulama ve Teori*, 14.

faiz esnekliğine bağlı olarak yatırımlarda azalış gösterecektir. Sonuç olarak bütçe açığı; gelecek nesillere düşük sermaye stoku, buna karşın daha yüksek vergi yükü bırakmak suretiyle gelecek nesillere yük transferine yani nesiller arası gelir dağılımının bozulmasına neden olacaktır. Dışa açık ekonomilerde ise durum daha farklıdır. Dışa açık küçük ülke ekonomilerinde bütçe açıkları, borçlanma ile finansmanında yurtiçi faizlerinin yükselmesi yatırımı değil, net ihracatı dışlayacaktır. Şöyle ki, dışa açık küçük ülke ekonomisinin uluslararası sermaye piyasalarında belirlenen reel faizi etkileme gücü oldukça düşük düzeydedir. Yüksek oranlı yurtiçi faiz, buna karşın düşük oranlı yurtdışı faiz, kişileri dış borçlanmayı daha cazip hale getirerek dış borçlanmayı artıracaktır⁶⁸.

1.4.3. Keynesyen Yaklaşımda Bütçe Açıkları

Klasik iktisatçılar, ekonominin her zaman dengede olduğunu, dışarıdan herhangi bir müdahalenin yapılmasına gerek olmadığını, bu nedenle devletin ekonomik politikalarının lüzumsuz olduğunu söylerken gelişmeler bu söylenenlerden farklı olmuştur. Keynes, klasiklerin aksine ekonomide tam istidamın kendiliğinden dengeye gelmeyeceğini ifade etmişlerdir. Hatta ekonomi eksik istidamda bile hükümetin müdahalesi ile denge düzeyine olabileceğini ifade etmişlerdir⁶⁹.

Keynesyen yaklaşımların aktifliği 1929 dünya ekonomik krizinden sonra olmaya başlamıştır. Ekonomide bütçe açıklarının olağan olduğunu böylesi bir durumda emek talebinin arttığı savunmuştur. Talebin artması ile durgunlukta olan ekonomi denge seviyesine yöneleceğini ifade etmişlerdir⁷⁰. Keynesyen teoride ekonomi kendiliğinden tam istihdama olamaz. Devletin müdahalesi ile eksik istihdam durumundan tam istihdama getirilmektedir. Ne nedenledir ki ekonomide denk bütçe anlayışına yer verilmez⁷¹. Keynesyen, bütçe açıkları finansmanı için borçlanmaya gidilebileceğini, devlet borçlanmasının nesiller arası aktarımını kabul

⁶⁸ “Bütçe Dengesi ve Bütçe Açığı Ders Notu”, (07.01.2019).

<https://alonot.com/butce-dengesi-ve-butce-acigi/>

⁶⁹ Bulut, *Kamu Açıkları*, 9-10.

⁷⁰ Doğru, “Yüksek Enflasyon Dönemlerinde Bütçe Açığı ve Enflasyon Arasında Nedensellik İlişkisi Var mıdır? 1978-2002 Dönemi Türkiye Örneği”, 114.

⁷¹ Arıcan, “Ricardo Denklik Teoremi ve Teorilerde Kamu Açıklarına İlişkin Yaklaşımlar: Türkiye Ekonomisine İlişkin Bir Uygulama”, 79.

etmez. Kamu borçlanması ile vergi yükümlülüğünün gelecek dönemde artacağını reddetmektedir⁷².

Keynesyen, bütçe açıkları durumunda borçlanmayı olağan gelir olarak görmektedir. Bu yüzden birçok devletin borçlanmayı sıklıkla kullanmasına zemin hazırlamıştır. Ancak borç yükünün artmasına bağlı olarak tekrar borçlanmaya gidilmesi bu ülkelerde bütçe açıklarının kronik hal almasına neden olmuştur. Bu yaklaşımda bütçe açıklarında ağır vergi yükü, ağır borç yükü ve monetizasyonun kaçınılmaz olduğunu ifade edilmiştir⁷³.

Keynesyen Yaklaşım, makroekonomik dengelerin sağlanmasında bütçe açıklarının bir araç olarak kullanılabilmesini öngörmektedir. Ekonomide enflasyonist dönemlerde bütçe fazlalıkları, depresyon dönemlerinde ise bütçe açıklarının kolay bir şekilde yönlendirilebileceğini savunmuşlardır. Dolayısı ile bütçe açıklarında dengenin kısa dönem için değil uzun dönemde makroekonomik dengelerin sağlanması gerektiği savunulmuştur. Daha basit bir ifadeyle bütçe denklığı, bütçe kullanıldığı mali yıl için değil; makroekonomik denkliğin önemli olduğunu ifade etmişlerdir. Bu yaklaşımda, ekonomide toplam talep üretim kapasitesinin tamamını kullanımını sağlamıyorsa-ki öyledir-, devlet açık bütçeyi bir araç olarak kullanarak ekonomiye müdahale edebilir ve böylece ekonomiyi yönlendirebilir. Şayet ekonomide makroekonomik dengenin sağlanması, bütçe açığını gerektiriyorsa bu açık borçlanma ile finanse karşılanabileceği gibi, monetizasyon ile de finanse etme yoluna gidilebilir. Her iki finansman yönteminin iktisadi bakımdan arasında bir fark yoktur. Önemli olan deflasyonun ortadan kaldırılması için açık bütçe politikası ile efektif talebin uyarılmasıdır⁷⁴.

1.4.4. Monetarist Yaklaşımda Bütçe Açıkları

Liderliğini Milton Friedman'ın yaptığı Monetaristler 1960'lı yıllarda ortaya çıkmıştır. O dönemlerde ekonomide yüksek enflasyon ve işsizliğin olduğu başka bir deyişle stagflasyon ortaya çıkmıştı. Ekonomide ortaya çıkan hem durgunluk hem

⁷² Mustafa Sakal, Elif Ayşe Şahin, "Anayasal İktisadın Temel Felsefesi ve Türkiye'de Uygulanabilirlik Koşulları", *Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10/1 (2009): 84.

⁷³ Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Dilek Dileyici, *Yeni Maliye: Değişim Çağında Kamu Maliyesi (Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler*, 1. bs. (Ankara: Hermes Matbacılık 2012), 5.

⁷⁴ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 42-44.

işsizliğin olduğu diğer ismi ile stagflasyon krizinin nedenini para arzının olması gerekenden fazla artırılmasına, ekonomideki dengeleri bozucu genişletici maliye politikası uygulamalarına bağlamaktadırlar. Devletin uygulayacağı para ve maliye politikalarının “dış gecikme” nedeniyle ekonomik süreci etkilemeleri zaman almaktadır. Bu zaman sürecinde ekonomik şartlar değişim gösterebilmektedir. Bu nedenle devlet uygulanan para ve maliye politikalarını değiştirmek yerine, fiyat ve ücret esnekliğini önleyen faktörleri ortadan kaldırarak özel sektörün gelişebileceği ve ekonomik gelişmeyi sağlayacak istikrarlı bir ortam hazırlamalıdır. Ekonomide tam rekabetin bulunduğu ve makro düzeyde ekonominin istikrar içinde olduğunu söyleyen Monetaristler, Klasikçilerin devamı olarak devletin ekonomiye müdahale etmemesini istemişlerdir. Buna göre Monetarist düşüncede devletin yeri oldukça sınırlıdır⁷⁵.

Monetarist Yaklaşım'a göre devlet bütçesi denk olmalıdır. Bir ekonomide enflasyon olup olmaması açıkların finansman şeklinde bağlıdır. Önemli olan bütçe açıklarının nereden ve ne koşullarda finanse edildiğidir. Bütçe açıklarının finansman yöntemine bağlı olarak farklı ekonomik etkiler göstermektedir ve sonuç olarak ekonomik istikrarsızlık söz konusu olacaktır. Bütçe açıkları, para arzında artma yokken ekonomide iç borçlanma ile finanse edilirse, ekonomide direkt genişleme etkisi söz konusu olacaktır. Fakat bu genişleme durumu borçlanma ile elde edilen mali kaynakların kamuya aktarılmasının ortaya çıkardığı dolaylı etki tarafından büyük ölçüde yok olacaktır. Bütçe açıkları parasal genişlemeye neden olduğu sürece enflasyonist baskıları artırmaktadır. İlerde bütçe açığı ortadan kalksa bile para arzının genişletici etkisi devam etmektedir. Friedman bu konudaki görüşünü “*enflasyon her zaman ve her yerde parasal bir olgudur*” şeklinde klişeleşen vecizesi ile özetlemektedir. Bütçe açıkları, iki farklı kanaldan parasal genişlemeye neden olabilecektir. Birincisi, kısa dönemde hükümetin uyguladığı genişletici maliye politikası sonucu bütçe açıklarındaki artışa bağlı olarak faiz oranlarının da artmasına etki edecektir. Devlet planladığı faiz oranını yakalamak ve ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla genişletici politikalar uygulamak zorunda kalacaktır. Genişletici para politikası ile para arzında artış yaşanacaktır. İkicisi ise hükümetlerin bütçe açıklarını kapatmak için merkez bankası kaynaklarında monetizasyona gitmesi para

⁷⁵ Bulut, *Kamu Açıkları*, 11.

arzını artıracaktır. Genel olarak her iki durumun sonucunda enflasyon oranları artış gösterecektir. Bütçe açıklarının finansmanın da borçlanmaya gidilmesi enflasyon etkisi, borçlanmanın hangi kaynaktan yapıldığı ve devletin uyguladığı ekonomik politikalara göre farklılık gösterecektir⁷⁶.

1.4.5. Arz-Yanlı Yaklaşımda Bütçe Açıkları

1970'li yıllarda toplam talebe ağırlık veren Keynesyen teoriye karşı ekonominin arz yönüne önem veren, içinde bulunulan stagflasyon problemine karşı toplam üretimin artırılmasını öneren bir yaklaşım oluştu. Bu yaklaşımın öncüsü Reagan'dır. Arz-yanlı ekonomistler, dünya ekonomisinin içinde bulunduğu yüksek enflasyon ve işsizlik problemlerinin devletin uygulamış olduğu ekonomik politikalar nedeniyle etkin olmayan teknoloji kullanımı ve kaynaklarda yatırım/tasarruf teşvikinin azalmasından kaynaklandığını ileri sürmüşlerdir. Yine aşırı vergi yükü nedeniyle kaynak sahiplerinin yüksek vergi yükünden kurtulmak için etkinliği az, vergi yükü düşük olan kaynaklara yönelmiş, tasarruf yerine tüketimi tercih etmeleri bu krizi artırdığını iddia etmişlerdir⁷⁷.

Arz-Yanlı İktisat Yaklaşımı'nın bütçe açıklarına bakışı, vergi odaklıdır. Bu yaklaşıma göre bütçe açıkları, yatırımları ve dolayısıyla üretimi olumsuz yönde etkileyen yüksek vergilerin bir sonucudur. Ekonomide toplam üretimin düşüklüğü vergi oranlarının sıfıra yakın olmasından kaynaklanmaktadır. Nedeni şu ki vergi oranının düşük olması vergi gelirlerinin az olmasına bu da ekonominin işlemesi için zorunlu olan kamu harcamalarının yapılamamasına sebep olacaktır. Ters olarak vergi oranlarının yüksek olması ise bireylerin çalışma şevkini kırarak ekonomide üretimin azalmasına neden olacaktır. Bu durum ise yatırım ve tasarrufları azaltacağından milli gelirden azalma olacaktır. Milli gelirdeki azalma vergi için toplanacak hasılatı azaltacaktır. Arz-yanlı iktisat yaklaşımına göre bütçe denkliliğine azami riayet gösterilmelidir. Hali hazırdaki vergilerin yüksek olduğu bir ortamda vergi oranlarını artırarak veya yeni vergiler koyarak bütçe açıklarını kapatmak doğru bir tercih değildir. Bütçe açıklarının finansmanı için vergilerin artırılması ve/veya borçlanmaya gidilmesi, yalnızca siyasilerin kamu harcamalarını artırmalarıyla kalmayacak, aynı zamanda kamu kesiminin büyümesi buna karşın özel kesimin küçülmesi ile

⁷⁶ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 50-51.

⁷⁷ Bulut, *Kamu Açıkları*, 13.

sonuçlanacaktır. Bu da, kamu kesiminin özel kesimden daha az üretken olması nedeniyle ekonomide verimliliği ve üretimi düşürecektir. O halde yapılması gereken vergi indirimleri yoluyla özel sektörün önünün açılmasıdır⁷⁸.

Hemen hemen bütün gelişmekte olan ülkelerde hızlı ekonomik kalkınma ve düşük enflasyon birbirinden ayrılmaz iki hedeftir. Bu iki hedefe ulaşmak için vergilerin indirimi stratejisi, kamu harcamalarının azaltılması ile birlikte hayata geçirilmelidir. Kamu harcamaları azaltılmadan yalnızca vergilerde indirimde gidilmesi durumunda büyüyen bütçe açıkları monetizasyon ve borçlanma gibi vergi dışı finansman kaynakları üzerindeki baskıyı artıracaktır. Bu finansman kaynakları da ekonomide enflasyon, yüksek faiz gibi sorunları beraberinde getirecektir. Arz-yanlı iktisat yaklaşımına göre bütçe açıklarının monetizasyon veya borçlanma yoluyla finanse edilmesi, aynı zamanda vergi indirimlerinin ekonominin arz cephesi üzerinde yapacağı olumlu etkiyi de azaltacaktır. Bu nedenle yapılması gereken vergi indirimlerine gidilirken mutlaka kamu harcamalarının da buna eşlik etmesi gerekir. Hatta vergiler azaltılırken kamu harcamalarında daha fazla kesintiye gidilmeli ki, bütçe açıkları kapatılsın. Aksi halde bütçe açıklarının kapanması bir yana, daha da büyüyecektir. Kamu harcamaları azalırken vergilerde indirimde gidilmez ise bu defa hem kamu kesimi üretimden dışlanır, hem de ağır vergi yükü özel kesimin üretim artışını yavaşlatır. Sonuçta da ekonominin durgunluğa girmesi kaçınılmaz olur. O halde yapılması gereken vergi indirimine yönelik politikaları, kamu harcamalarında kesinti politikası ile birlikte uygulamaktır. Hemen burada belirtelim ki Arz-Yanlı İktisat Yaklaşımı, toplam talebi ve üretimi artırmak için vergi indirimine mi gidilsin yoksa kamu harcamalarında artışa mı gidilsin noktasında vergi indirimlerini ön plana çıkarmaktadır. Bunun nedeni, vergi indirimlerinin ekonomi üzerindeki uyarıcı etkisinin, kamu harcamalarındaki artışın ekonomi üzerindeki uyarıcı etkisinden artıktan daha fazla olduğu inancıdır⁷⁹.

⁷⁸ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 57.

⁷⁹ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 58.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ VE EKONOMİK ETKİLERİ

2.1. BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Kamu gelirleri, devletin kamu kesimi için yapmak zorunda olduğu harcamaları finanse etmek için başvurduğu en önemli kaynaktır. Kamu gelirleri genel itibari ile vergiler, resimler, harçlar, parafiskal gelirler, şerefiyeler, bağışlar, mülk ve teşebbüs gelirleri, para ve vergi cezalarından oluşmaktadır. Günümüzde devletler, devletin milli gelirinin çoğuna yakın kısmını piyasadan dolayısı ile ekonomiden çeşitli şekillerde kamu geliri ismi altında çekmektedirler. Kamu hizmetlerini yerine getirmek için kamu harcamaları şeklinde piyasaya geri vermektedirler. İşte bu noktada kamu harcamaları kamu gelirlerini aşarsa bütçe açıkları söz konusu olacaktır. Bu açıkları, birçok ülke açısından özellikle 1990'den günümüze dek ekonomideki en önemli sorun durumundadır. Bu bağlamda bütçe açıklarının finansmanı, yaşanan ekonomik sorunların çözülmesi ve maliye politikalarının oluşturulması açısından önem arz etmektedir⁸⁰.

Günümüzde birçok ülke için en önemli sorunlardan biri olan bütçe açıkları, ülkenin milli gelirinin azalmasına, gelir dağılımının bozulmasına, mali, sosyal, siyasal amaçlarından sapmasına neden olmaktadır. Bütçe açıklarının milli ekonomideki olumsuzlukları azaltmak amacıyla, bütçe açığının artış hızının düşürülmesi gerekmektedir. Fakat tek amaç artış hızının düşürülmesi değildir. Buna ek olarak bu amaçların yanında ekonomik büyümenin arttırılması, enflasyon oranının düşürülmesi, faiz oranlarının düşürülmesi, milli gelirin arttırılması, dış kredi itibarının yüksek tutulması ve istihdamın arttırılması gibi ulaşılmaya çalışılan birçok amaç söz konusudur. Birden çok ekonomik amaca ulaşmada bütçe açığının ne düzeyde olması gerektiğine cevap aramak çok daha zordur. Zaten bütçe açığı ekonomik amaçların çoğunu tehdit etmektedir. Ülkelerin çoğu bu olumsuzlukları gidermek amacıyla gelir

⁸⁰ H.İşıl Alkan, A.Öznur Ümit, "Türkiye'de Kamu Açıkları:1980-2012 Dönem Analizi", *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 19/1 (Nisan 2015): 248.

elde etmek için çeşitli finansman yöntemlerine başvurmaktadır⁸¹. Bütçe açıklarının telafisinde ve bununla birlikte mali disiplinin sağlanmasında önemli olan husus etkin bir finansman yöntemi ve maliye politikasının uygulanabilmesidir⁸².

Bir ekonomide kamu harcamalarının normal finansman kaynağı, genel olarak kamu gelirleri içerisinde vergi gelirleridir. Hemen hemen tüm ülkelerde özellikle de gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde, kamu gelirleri kamu harcamalarını karşılayamamaktadır. Vergilemenin mali, ekonomik, sosyal ve siyasal sınırlarına ulaştığı varsayımı altında bütçe açıklarını finansmanında vergilerden farklı finansman kaynakları da bulunmaktadır⁸³. Diğer finansman kaynakları ise borçlanma ve merkez bankası kaynakları oluşturmaktadır.

2.1.1. Vergiler İle Finansman Yöntemi

Devletler, kamu gelir ihtiyacının büyük bir kısmını vergilerle karşılar. Bu durum gelişmiş ülkelerde %80-90 arasındayken, gelişmekte olan ülkelerde bu durum %60-70 civarındadır. Devletler elde ettiği bu gelirle kamu harcamalarının finansmanını büyük bir kısmını karşılamaktadır⁸⁴.

Gelişmiş ülkelerde vergiler harcamalara denk bir şekilde eğilim gösterirken gelişmekte olan ülkelerde bu durum tam tersi olmaktadır. Başka bir deyişle harcamalar vergilerden fazla artış göstermektedir. Bu da bütçe açıklarına neden olmaktadır. Bütçe açıklarını finansmanında vergiler önemli yere sahiptir. Bu finansmanda ya vergi oranlarını artırarak ya da yeni vergiler koyarak açık giderilemeye çalışılır⁸⁵.

Devletin kamu harcamalarını finanse etmek için kişi ve kuruluşlardan karşılıksız şekilde aldığı vergi ve benzeri gelir kaynakları bütçe açıklarının giderilmesinde önemli bir yere sahiptir. Vergi ve benzeri kaynaklar, bütçe açıklarının finansmanında diğer gelir kaynaklarına oranla ekonomide daha istikrarlı bir yapı arz ettiğinden daha çok tercih edilmektedir. Bu arada gelişmekte olan

⁸¹ Mehmet Said Ceyhan, "Faiz Dışı Fazla Nedir? Türkiye'de Mevcut Faiz Dışı Fazla ve Reel Faizler ile Kamu Borçları Eritilebilir mi?(Muhtemel Senaryolara göre Üç Projeksiyon)", *C.Ü. İdari ve İktisadi Bilimler Dergisi*, 5/2 (2004): 31.

⁸² Hakkı Odabaş, Ercan Bahtiyar, "Küresel Kriz Bağlamında AB Üye Ülkeleri Bütçe Açıkları: Genel Bir Değerlendirme", *Ekonomi Bilimler Dergisi*, 2/1 (2010): 163.

⁸³ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 89.

⁸⁴ Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, 101.

⁸⁵ Orhan Şener, *Kamu Ekonomisi:Teori ve Uygulama*, 7. bs. (İstanbul:Beta Yayınları, 2001), 329.

ülkelerde görülen kayıt dışı ekonominin varlığı, gelirleri artırma mücadelesinde vergileri artırmaktan, ziyade kayıtsız faaliyetleri kayıt altına almaya yönlendirmektedir. Yani vergi yükünün artırılması mevcut mükelleflerin yükümlülüğünün daha da artırılması ile değil mükellef kapsamına girmemiş kesimlerim vergi mükellefi yapılması ile gerçekleştirilecektir. Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması özellikle gelişmekte olan ülkelerde gelir artırıcı etkisi söz konusudur. Bu ülkelerin genelinde olan enflasyon problemi de kamu gelirlerini bir vergi gibi artırıcı etki bulunmaktadır. Bütçe açıklarının finansmanı araçlarından birisi olan vergilemeyi artırma işleminde (kayıt dışı altına alınmanın dışında) bir sınır vardır. Çünkü mükelleflerin geliri, servetleri veya harcamaları üzerinden alınan vergiler onların kullanacakları varlıkları azaltarak tepkilerine neden olur. Eğer vergiler artırılmaya devam ederse vergi kaçakçılığı, harcamaların azaltılması ve sermaye birikiminin yavaşlaması gibi olumsuz durumlarla karşılaşılabilir. Bu durumda vergi gelirleri aratacak yerde azalır⁸⁶.

Bütçe açıklarının finansmanında vergi gelirlerini artırma yoluna gitme teorik olarak mümkün görülebilir. Ancak bu durum hem kısa sürede uygulama olanağı olmayan ve yasal olarak birtakım değişiklikler gerektirmesi hem de bazı kesimler tarafından tepkiler olacağı sebebiyle başvurulması zor bir yöntemdir⁸⁷.

Vergiler, kamu harcamalarının finansmanında önemli bir gelir kaynağı olduğundan; vergi sistemi, pozitif gelir esnekliğine sahip olmalıdır. Başka bir ifade ile kamu harcamalarının hızlı arttığı gelişmekte olan ülkelerde milli gelirdeki artışa bağlı olarak vergi hasılatının da artması gerekir⁸⁸. Bir ülkede uygulanacak vergi politikası, işgücü potansiyelinin artmasına katkı sağlamak, tasarruf ve yatırımları artırmak suretiyle ekonomik büyümenin teşvik edilmesinde de etkili olabilmektedir⁸⁹. Ayrıca ödemeler dengesini düzenlemek, ekonomik istikrarı sağlamak, gelir ve servet dağılımını düzenlemek de vergilerin amaçları arasında sayılabilir⁹⁰.

⁸⁶ Bulut, *Kamu Açıkları*, 37-38.

⁸⁷ Mahmut Duran, "Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı", *10.Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliği*, (Antalya 14-18 Mayıs 1993): 435.

⁸⁸ Salih Turhan, *Vergi Teorisi ve Politikası*, 5. bs (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1993), 32.

⁸⁹ Turhan, *Vergi Teorisi ve Politikası*, 37.

⁹⁰ Şevket Özbilen, *Türkiye'de Kamu İç Borçlanması ve Ekonomik Etkileri*, (Ankara: Atilla Kitabevi, 1999), 61.

Bütçe açıklarının kapatılması kamu harcamalarının kısılması veya vergi gelirlerinin artırılması şeklinde olabilir. Ancak sadece vergi gelirlerini artırmaya yönelik çalışmalar kısa vadeli bir sonuç doğurur. Uzun vadeli sonuç isteniyorsa vergi disiplini sağlanması çalışılmalıdır. Bunun için öncelikli olarak, vergi idaresinin iyileştirilmesi, kayıt dışılığın önlenmesi, aşırı seviyeye ulaşan vergi kayıp ve kaçakçılığının önlenmesi, vergi adaletinin sağlanması ve verginin tabana yayılması gerekmektedir. Vergi oranlarını artırmak yerinde daha da aşağıya çekilerek vergi mükellefi sayısı artırılmaya çalışılmalıdır⁹¹.

Kısaca, yukarıda da belirtildiği üzere bütçe açıklarının finansman kaynakları arasında ekonomiye en az zarar veren, istikrarlı ve en sağlıklı olanı vergi hasılatını artırma yöntemidir. Vergiler, ekonominin az bir kısmına etki ederek tüketimi olumsuz etkilemektedir. Ancak bütçe açıklarının finansmanında vergi oranlarının artırılması çoğu zaman ekonomide bazı kesimler tarafından tepki gösterildiğinden tercih edilmemektedir. Bütçe açıklarının kapatılmasında vergilerin dışında gelir olarak kabul edilen vergi dışı gelirler finansman kaynağı olarak da kullanılabilir⁹². Bunları şöyle sıralamak mümkündür; harçlar, resimler, şerefiyeler, parafiskal gelirler, fonlar, mülk, teşebbüs gelirleri ile özelleştirme gelirlerini gösterebiliriz. Bütçe açıklarının finansmanında vergi dışı gelirler çok az bir paya sahiptir.

Bütçe açıklarının kapatılmasında vergi kaynakları kullanıldığında, öngörülen vergiler için daha fazla gelir elde etmek amacıyla vergi hukukunda yasal düzenlemelerin olması gerekmektedir. Fakat bu düzenlemelerin uzun süreli olması ve ekonominin içinde bulunduğu şartlara uygun olmaması bütçe finansmanında vergilere başvurma yoluna sınırlamalar getirilebilir. Çünkü ülkeler vergi yükünü ağırlaştırmak istememektedirler. Bu nedenle bütçe açıklarının finansmanında diğer finansman kaynakları olan borçlanma ya da merkez bankası kaynaklarına başvurmaktadır⁹³.

⁹¹ Cansel Seymen Oskay, “1980-2003 Döneminde Türkiye’de Konsolide Bütçe Açıkları”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, 7/1-2 (2004): 249.

⁹² İnci Parlaktuna, Sibel Şimşek, “Bütçe Finansman Kaynaklarının Belirlenmesi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri: Türkiye Uygulaması(1989-2005)” *EOÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 8/2 (2005): 45.

⁹³ Tülay Evgin, “90’lı Yıllarda Bütçe Açığı ve Finansmanı”, *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, 5/13 (1994): 22.

2.1.2. Borçlanma İle Finansman Yöntemi

Bütçe açıklarının finansmanında kullanılan temel yöntem açıkların vergiler ile finanse edilmesi yöntemidir. Ancak gelişen ekonomiler ve artan bütçe açıkları karşısında vergi gelirlerinin tek başına kamu harcamalarını finanse edebilecek düzeyde olmadığı görülmektedir. İşte bu noktada borçlanma ile finansman yöntemine başvurulmaktadır. Özellikle 1929 Ekonomik Buhranından sonra ekonomide Keynesyen anlayışın hâkim olması ile birlikte önceki dönemlerde olağanüstü bir finansman aracı olan borçlanma, olağan bir finansman aracı haline dönüşmüştür. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin sık başvurduğu bir yöntem olan borçlanma ile ülkeler ekonomik kalkınmalarını gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar⁹⁴.

Borçlanma, ülkelerin kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamadığı ekonomik sorunların bulunduğu hallerde; karşılığını sonradan ödemek şartıyla yabancı ve özel sektörlerden kaynaklar sağlamasına imkan sağlamaktadır. Bu kaynaklar, vergilerden sonra bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılan en önemli kaynaklardır⁹⁵.

Bütçe açıklarını kapatmada önemli bir gelir kaynağı olan vergiler, hızla artan kamu harcamalarının finansmanında yetersiz kalınca devlet borçlanma yoluyla gelir sağlama yoluna gidebilmektedir. Özellikle 1929 Büyük Ekonomik Bunalımı sonrası devletin ekonomiye müdahale etmesiyle birlikte artan kamu harcamalarının finansmanında vergi gelirleri yeterli olmayınca, borçlanma pek çok ülke için uygun bir finansman yöntemi olmuştur⁹⁶. Başka bir ifadeyle devlet; bütçe gelirleri ve bütçe giderleri arasındaki açığı kapatmak amacıyla borçlanma yoluna gitmektedir⁹⁷.

Ülkeler bütçe açığının kapatılmasında borçlanmaya; ekonomik, sosyal, siyasal ve mali sebeplerle başvurmaktadır. Ülkeler, başta bütçe açıklarını kapatmak, ekonomin daralma dönemlerinde kaynak elde etmek, ekonomideki büyük yatırımları finanse etmek, kaynak dağılımı ve kullanımında etkinlik sağlamak, dış ticaret açıklarını kapatmak amacıyla borçlanmaya gitmektedir. Bunların yanı sıra savaş ve

⁹⁴ İrem Erasa, Nagihan Özkanca Andıç, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Finansmanı Vergiler ile mi Yoksa Borçlanma ile mi Sağlanmaktadır? 2006-2016 Dönemine Ait Bir İnceleme", *Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3/2 (2017): 126.

⁹⁵ Nazan Susam, *Kamu Maliyesi: Temel Kavram ve Esaslar*, 1. bs. (İstanbul:Beta Yayıncılık 2005), 201.

⁹⁶ Osman Pehlivan, *Kamu Maliyesi*, 1. bs. (Trabzon: Derya Kitabevi 2001), 224.

⁹⁷ Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, 110.

olağanüstü durumlarda, doğal afetlerin olmasında, gelen borçların ödenmesi, savunma harcamalarını finanse etmek amaçlı borçlanabilmektedirler⁹⁸.

Devletin bütçe açığını finansmanında kullanılan borçlanma iki şekilde yapılmaktadır. Birincisi iç borçlanma ve ikincisi ise dış borçlanma yoluyla finansman şeklinde ifade edebiliriz.

2.1.2.1. İç Borçlanma ile Finansman Yöntemi

İç borçlanma; hükümetlerin bütçe açığını finanse etmek için yurtiçi kaynaklardan borçlanmaya gidilmesini ifade etmektedir. Alacaklı ve borçlu aynı ekonomi içerisinde. Bu yüzden milli gelirin miktarında hiçbir değişiklik yapmazlar. Sadece milli gelirin yapısı ve dağılımında önemli değişiklikler olur. İç borçlanma sonucu, milli gelirin bir kısmının bireyler, özel teşebbüsler, kamu kuruluşlarından devlete veya onun yetki verdiği kuruluşlara transferi söz konusu olmaktadır⁹⁹.

Bütçe açıklarının finansmanında en fazla başvurulan yöntem iç borçlanmadır. Özel sektör fonlarının kamu sektörüne aktarımı söz konusu olmaktadır. İç borçlanma ile Hazine tarafından, halka kağıt satarak bankalardan, piyasalardan ve merkez bankasından borçlanma yapılmaktadır. Hükümet, hem borç krizinden kurtulmak hem de enflasyon oranını sabitlemek için iç borçlanmaya başvurmaktadır. Ancak iç borçlanma yoluna fazla gidilmesi özel kesimin kaynaklarını kısıtlar. Ayrıca aşırı iç borçlanma enflasyon oranlarını artırarak faiz oranlarını yükselmesine neden olarak yatırımların dışlanmasına neden olur. Bunlara ek olarak gelir dağılımının bozulmasına neden olur. Şöyle ki devlete borç veren kesimin gelirlerini artırırken düşük gelirli kişilerin enflasyon oranlarının yükselmesinden dolayı alım gücünün azalmasına neden olmaktadır¹⁰⁰.

Bütçe açıklarının finansmanı için iç borçlanma yöntemine başvurulması; kaynakların yurtiçinden sağlandığından GSMH'nın bir kısmından alınır. Alınan borcun ödenmesi durumunda GSMH da bir artma veya azalmaya neden olmaz. Sadece kesimler arası kaynak transferi söz konusudur. Bu borçlanma yönteminde

⁹⁸ Parlaktuna, Şimşek, "Bütçe Finansman Kaynaklarının Belirlenmesi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri: Türkiye Uygulaması, 47.

⁹⁹ Ahmet Ulusoy, *Devlet Borçlanması*, 1. bs. (Trabzon: Elif Yayınları 2013), 55.

¹⁰⁰ Parlaktuna, Şimşek, "Bütçe Finansman Kaynaklarının Belirlenmesi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri: Türkiye Uygulaması, 48.

elde edilen kaynağın alınışı, anapara ve faiz ödemesi milli para cinsinden gerçekleşmektedir. Şayet, iç borçlanmada kullanılan bono, tahvil gibi mali araçların faiz hadlerinde etkisi söz konusu değilse ekonomide istikrarı bozmayacaktır¹⁰¹.

Bütçe açıklarının devamlı olduğu ülkelerde iç borçlanmalar, bu ülkelere ulusal para birimiyle borçlanılmasının avantajlarını sağlamaktadır. Bunun yanında özellikle gelişmekte olan ülkelerin sıklıkla yaşadığı enflasyon olgusu gibi krizlerin kamusal borçlanmalarla oluşan mali yüklerle ilişkin sağladığı avantajlarda cazip konumuna gelmektedir. Bütçe açıklarının finansmanında hükümetlerin iç borçlanmaya başvurmasının nedenlerini şöyle açıklayabiliriz. Birinci olarak, oluşan bütçe açıklarına kaynak aramada yeni vergiler veya mevcut vergi oranlarının artırılmasının sosyal, teknik, ekonomik ve siyasi açıdan yapılması zor olduğundan iç borçlanmaya gidilebilir. İkincisi, devlet gider ve gelirleri arasında zaman yönünden ortaya çıkan uyumsuzlukları önlemek için iç borçlanmaya başvurulabilir. Üçüncüsü, kamu kesiminin ağırlıklı olduğu ekonomilerde yaşanan bütçe açıklarını kapatmak için devletler iç borçlanmaya başvurabilir. Dördüncüsü, iç borçlanma finansal bir araç olarak ekonomide ortaya çıkan istikrarsızlıklarla mücadele edebilmek için kullanılabilir. Beşinci neden olarak devlet, vadesi gelen bir iç borcu ödeme imkânlarına sahip değilse eski borcu ödemek amacıyla tekrardan iç borçlanmaya gidilebilir. Altıncı, devlet bütçe açıklarının finansmanında mali kaynağa ulaşması daha çabuk ulaşır ve ekonomide oluşacak dengesizlikleri kontrol edebilecek durumdadır. Son olarak da bütçe açıklarının finansmanında kullanılan iç borçlanma; özellikle az gelişmiş ülkeler için çok önemlidir. Çünkü iç borçlanma dış borçlanma nazaran maliyeti daha az olduğundan iç borçlanma daha fazla tercih edilmektedir¹⁰².

Kamunun bütçe açıklarını finansmanı için yaptığı iç borçlanmaya; hem dış krizin riskini minimize etmek hem de enflasyonist baskıları azaltmak için başvurulduğu görünse de; bu yönüme sürekli olarak başvurulması sakıncalıdır. Çünkü İç borçlanmaya aşırı derece başvurulması özel kesimin elindeki fonları azalttığından faiz oranlarında yükselmeye neden olmaktadır. Faizlerin yükselmesi genel fiyatlar seviyesinde yükselmelere neden olmaktadır. Dolayısıyla ekonomide bozulmalar meydana gelmekte ve sermaye birikimini olumsuz etkilemektedir. Bu

¹⁰¹ Alkan ve Ümit, “Türkiye’de Kamu Açıkları”, 251.

¹⁰² Özker, *Kamu Açıkları*, 184-185.

durum uzun vadede ekonomik büyüme ve kalkınmayı düşürmekte, milli geliri azaltmakta, istihdamı yükseltmekte ve gelir dağılımında adaletsizliğe neden olmaktadır¹⁰³.

Bütçe açıklarının finansmanı için iç borçlanmaya başvurulması ulusal tasarruflar üzerinde ciddi bir talep baskısı yaratmaktadır. Açıkların iç borçlanma yoluyla telafi edilmesi durumunda özel kesimin tasarruflarının tamamına yakını kamu kesimine aktarılmış olur. Kamuda artan bu tasarruflar, doğal olarak faiz oranlarının yükselmesine neden olur. Bütçe açıklarının artışına bağlı olarak gerekli finansman kaynağının da artış göstermesi iç borçlanmayı artırarak kamuya sürekli bir kaynak aktarımı söz konusu olacaktır. Eğer kamu kesiminin artan finansman ihtiyacına paralel olarak tasarruflar artmazsa veya artırılmazsa faizlerde yükseliş sürekli bir hal alacaktır. Böyle bir durumda kamunun faiz yükü artacağı gibi vadeler de düşecektir. Çünkü hazine, daha fazla tasarruf elde etmek için faizlerin artışına bağlı olarak kısa vadeli borçlanmaya yönelmeye devam edecektir. Dolayısıyla kamu, kısa vadeli ama daha yüksek oranlı borçlanmaya gidecektir. Sonuç olarak kamu, borç-faiz kısır döngüsüne kapılacaktır. Borçlanmanın vade yapısı kısaldıkça da Hazine, vadesi gelen borçlarını her seferinde daha yüksek faiz oranları ile ödemek zorunda kalacak ve iç borç stoku kartopu gibi gittikçe büyüyecektir. Uzun vadede sürdürülebilirliği bir hayli zor olan finans sektörünün işleyişini alt üst eden böyle bir süreçte dışlama etkisi maksimum düzeye çıkacak ve kronikleşen borç-faiz sarmalına düşecektir¹⁰⁴.

Daha yalın bir ifadeyle, bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanmanın süreklilik kazanması reel faiz oranlarını artıracığından enflasyonist baskıyı da beraberinde getirecektir. Reel faiz oranının büyüme oranından yüksek olması durumunda iç borç stoku artacaktır. Artan iç borç stoku nedeniyle iç borç ana para ve faiz ödemelerinin artması ise, tekrardan yüksek reel faiz üzerinden iç borçlanmayı kaçınılmaz hale getirmektedir¹⁰⁵.

¹⁰³ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 100.

¹⁰⁴ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 100-101.

¹⁰⁵ İhsan Günaydın, "Bütçe Açıkları Enflasyonist midir? Türkiye Üzerine İnceleme", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6/1 (2004): 162.

2.1.2.2. Dış Borçlanma ile Finansman Yöntemi

Dış borçlanma, belirli bir zaman diliminde o ülkede yerleşik olmayan kişilerden veya başka devlet, kurum ve kuruluşlarından bir sözleşmeye dayanılarak sağlanmış olan kısa, orta ve uzun vadeli yükümlülüklerdir. Dış borçların olumlu tarafı, alındıkları zaman ülkeye para girişi olmaktadır. Ama olumsuz sonuç ise, anapara ve faiz ödemesi yapıldığı zaman dışarıya kaynak transferi söz konusudur. Alınıp verilmesinde ödemeler bilançosu üzerinde farklı etkileri bulunur. Dış ülkelerden sağlanan kaynaklar ulusal tasarrufları artırır. Bu artma ile yatırım, milli gelir, döviz stoklarında artma görülür. Böylelikle ekonomik büyümeye etki yapar. Dış borçların faiz yükünün düşük olması ve sürelerinin uzun olması çoğu ülkeyi dış borçlanmaya sevk eder. Günümüzde birçok ülke, vadesi gelmiş birçok borcu ödeyecek kaynağı olmadığından tekrar borçlanmaya gider. Bu sürede borcun borçla kapatılması durumu faiz yükünü de beraberinde getirerek, günümüzde olduğu gibi birçok gelişmekte olan ülke bu borçları ödemede güçlük çekmekte ve hatta ödeme krizleri yaşamaktadır¹⁰⁶. Dolayısıyla dış borçlanmadan söz edilebilmesi için ekonominin dışa açık olması ve yurt dışından kendi kaynaklarının dışında yurtiçine veya yurtdışına doğru bir akımın gerçekleşmesi gerekmektedir. Dış borçlanma bu açıklamalara göre bir ödemeler dengesi sorunudur. Devletin yurtiçinde yapmış olduğu hizmetlerin dışında, pazar ekonomilerinde özel kesim ithalatının finansmanı ve kamu ekonomik kesiminin kredili ithalatı sonucu alınan dış kaynaklar dış borç kapsamına girer¹⁰⁷. Kısaca, alındıkları sırada gayrisafi milli hasılaya (GSMH) katkıda bulunmakta ve ödenmesi sırasında GSMH'da azalma yaratmaktadır¹⁰⁸.

Bununla birlikte bütçe açıklarının finansmanı için dış borçlanmaya gidilmesinin nedenlerinin yanında; iç piyasadan borçlanma imkanının olmayışı, sanayileşme ve kalkınma için büyük miktarda finansman zorluğu, olağanüstü harcamaların finansmanı, büyük çaplı yatırımların finansmanı, savunma harcamalarının finansmanı, ulusal paranın değerinin koruma isteği, gelişmiş ülkelerde sermaye birikiminin had safhaya gelmesi, dış ödemeler dengesindeki açıkların finansmanı, gelişmiş ülkelerin siyasi çıkar sağlama düşüncesi, vadesi

¹⁰⁶ Ulusoy, *Devlet Borçlanması*, 55.

¹⁰⁷ Ömer Faruk Batrel, *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*, 1. bs. (İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, 2007), 162.

¹⁰⁸ Alkan ve Ümit, "Türkiye'de Kamu Açıkları", 251.

gelmiş dış borcun tekrar dış borçla kapatılması, ithalat finansmanında karşılaşılan güçlükleri aşma ihtiyacını gösterebiliriz¹⁰⁹.

Bütçe açıklarının finansmanında dış borçlanma kaynaklarına başvurulması, artan ithalat ile mal ve hizmet arzının artırılması şeklinde olması durumunda enflasyon oranı düşebilir. Ancak borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların nereye kullanıldığı ve borç ödemelerinin yapılmasında oluşacak olan etkilere dikkat edilmesi gerekir. Dış borçlanmanın vadesi, miktarı ve faizi oluşacak sonuçların belirleyici olmaktadır. Alınan borcun kullanımını sırasında gerçekleştirilen emisyonun hacmi ve dış kaynaktan faydalanılan sektörlerin niteliği genel fiyat düzeyindeki değişimleri etkilemektedir. Dış borçların ödenmesi döviz ile alakalı olduğu gibi iç kaynak tahsisini de ilgilendirmesi nedeniyle genel fiyat düzeyi üzerinde etkiler ortaya çıkabilmektedir¹¹⁰.

2.1.3. Merkez Bankası Kaynaklarının Kullanımı ile Finansman Yöntemi

Devletin bütçe açıklarının finansmanı için kullandığı diğer kaynak ise merkez bankası kaynaklarıdır. Bu finansman yönteminde devlet egemenlik gücüne dayanarak para basma yoluna gitmektedir. Para basma yöntemi iki şekilde olmaktadır. Para basma yolu ile gelir elde etmenin birinci yolu madeni ve kağıt para basıp ekonomiye sürmesidir. İkicisi ise merkez bankası aracılığıyla gerçekleşmektedir¹¹¹. Diğer durum ise bütçe açıklarının finansmanı karşılamak amacıyla kamu borçlanma kağıtlarının merkez bankasınca satın alınmasıyla elde edilen gelirdir. Bu gelir para basımı anlamına gelen monetizasyon olarak adlandırılmaktadır. Monetizasyona devletlerin kimi vakit siyasi politikalar uğruna, kimi vakit de mecburi olarak başvurdukları görülmektedir. Belirttiğimiz gibi devletin hükümlerlik gücüne gereğince gerçekleştirilen monetizasyon yetkisini, hükümetler bazen bu hakkı ve gücü kötüye kullanılabilmekte olduğu görülmektedir¹¹².

Bir ekonomide eğer hükümetin harcamaları, gelirlerinden fazla olursa; ortaya çıkan açıklar kaçınılmaz olarak borçlanmak ya da para basmak suretiyle finanse

¹⁰⁹ Ulusoy, *Devlet Borçlanması*, 57.

¹¹⁰ Günaydın, "Bütçe Açıkları", 162.

¹¹¹ Aykut Herekman, *Kamu Maliyesi: Devlet Faaliyetleri ve Finansman Teknikleri*, 1. bs. (İstanbul: Sevinç Matbaası, 1997), 118.

¹¹² Hüseyin Şen, "Hükümlerlik Hakkının Kötüye Kullanımına Bir Örnek: Hazineye Kısa Vadeli Avans", *Finans-Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 481 (Nisan 2004): 60.

edilecektir. Ancak, borçlanma politikası halkın borç verme kapasitesi veya borç verme isteği ile sınırlıdır. Monetizasyon, merkez bankasının para arzını artırması anlamına gelir. Monetizasyon, iç ve dış borçların yeterli olmaması durumunda başvurulan bir finansman yöntemidir. Bütçe açığının monetizasyon yoluyla finansmanı enflasyonun yükselmesine neden olur. Enflasyon başlangıçta kamu gelirlerinin artarak bütçe açığının kapatılmasında etkili olurken, sonradan fiyatların yükseliş trendine girmesiyle birlikte kamu giderlerini ve bütçe açıklarını artırıcı bir etki yaratmaktadır. Merkez Bankasından borçlanmanın etkileri ekonomik konjonktüre göre farklılık gösterir. Ekonominin durgunluk döneminde bu kaynaktan borçlanma ekonomiyi canlandırıcı etkiler yaratırken, enflasyonist dönemlerde Merkez Bankası kaynaklarına başvurulması enflasyonist baskıları daha da artırmaktadır. Bu nedenle, enflasyonist dönemlerde merkez bankasından borçlanmak uygun bir yöntem değildir¹¹³.

Ülkeler için bazen monetizasyona başvurmak bir kaçınılmaz olabilmektedir. Ülkelerin ekonomik sistemlerindeki zayıflık sonucu monetizasyon mecburi bir duruma gelmektedir. Birçok gelişmekte olan ülkede, vergi hasılatının yeteri kadarı ile toplanamaması kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılamada yetersiz kalmıştır. Bu durumda olan ülkelerin bütçe açıklarının gittikçe büyümesine ve süreklilik kazanmasına neden olmaktadır. Az gelişmiş olan ülkelerde ise yetersiz tasarruf, yatırım, sermaye piyasası ve yetersiz dış finansman da söz konusu olunca bütçe açıklarının finansmanında zorunlu olarak monetizasyona başvurulmaktadır. Öte yandan bu ülkelerde iç ve dışa dayalı ekonomik krizler monetizasyonu zorunlu hale getirmektedir. Monetizasyondan elde edilecek gelir; reel büyüme oranına, parasal tabana, enflasyon ve gelir esnekliğine bağlı olmaktadır¹¹⁴.

Kısacası monetizasyon ya da emisyon, ekonomide para arzının artırılmasıdır. Senyoraj geliri ise, para arzının artırılması ile elde edilen hasılattır. Bütçe açıklarının finansmanının monetize edilmesi merkez bankası tarafından yapılmaktadır. Birçok ülkede merkez bankası, para ve maliye politikalarının, finansal istikrarın, ödeme

¹¹³ Macit İnce, *Devlet Borçları ve Türkiye*, 1. bs. (Ankara: Gazi Kitabevi, 2001), 61.

¹¹⁴ Hüseyin Şen, *Teori ve Uygulamada Senyoraj*, 1.bs. (Bursa: Ekin Kitabevi, 2003), 24.

sistemlerinin; denetimcisi, sorumlusu ve düzenleyicisidir. Ekonomilerin içinde bulunduğu şartlara göre para arzını artırıp azaltabilir¹¹⁵.

2.2. BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK ETKİLERİ

Bütçe açıkları, günümüzde tüm ülkelerin en önemli ekonomik sorunlarının başında gelmektedir. Bütçe açıkları ülkelerin ekonomik dengeleri üzerinde oldukça geniş bir etkiye sahiptir. Bütçe açıkları, başta enflasyon olmak üzere fiyat istikrarı, faiz oranları, sürdürülebilir olmayan ekonomik büyüme, dış ticaret açıkları, yatırım ve tasarrufları gibi daha birçok soruna neden olmaktadır¹¹⁶.

Literatürde bütçe açıklarının finansman yöntemine göre ekonomik değişkenler üzerinde olumsuz etkileri söz konusu olmaktadır. Genel itibariyle bütçe açıklarını iç borçlanma yolu ile finanse edildiğinde faiz oranlarını yükselttiği, açıkların dış borçlanma ile finanse edildiğinde döviz kurunu olumsuz yönde etkilediği ifade edilmektedir. Monetizasyon yönteminde ise para arzı arttığından fiyatlar genel seviyesi yükselmektedir. Bütçe açıklarının finansman yönteminin dışında da bütçe açıklarının ekonomik dengeleri bozduğu bilinmektedir. Bu durumdan dolayı bütçe açıklarına neden olan unsurlar veya bütçe açıklarının etkilediği sonuçlar olduğundan literatürde bu konu oldukça geniş yer kaplamaktadır. Ekonomide oluşan bütçe açıkları, başta faiz ve enflasyon olmak üzere ekonomi üzerinde birçok olumsuz etkiye sahiptir. Buna karşılık bu olumsuz etkiler de bütçe açıklarının artışı tetikleyen unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır¹¹⁷.

Ekonomik dengelerin sağlanması amacıyla ulaşılmak istenen temel ekonomik amaçlar; genel itibariyle tam istihdamın korunması ve sağlanması, ekonomik kalkınma ve büyüme, gelir dağılımında adaletsizliğin giderilmesi, fiyatlar genel düzeyinin istikrarı, ve ödemeler bilançosu dengesinin gerçekleştirilmesidir. Ancak bu hedeflerin gerçekleştirilmesi her ülke ve ekonomide farklılık göstermektedir. Çünkü

¹¹⁵ Bulut, *Kamu Açıkları*, 39.

¹¹⁶ Metin Bayrak, Osman Cenk Kanca, "Türkiye'de Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri ve Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkileri", *İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, sayı:48 (Mart 2013): 91.

¹¹⁷ Murat Demir, Savaş Çevik, Kemal Beşer, "Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir İnceleme", *M.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20/1 (2005): 248.

ülkelerin ekonomik, sosyal, politik yapıları ve ekonomide uygulanan politikalar birbirlerinden farklılık arz etmektedir¹¹⁸.

Ekonomik büyüme üzerinde bütçe açıklarının farklı etkileri bulunmaktadır. Açıklar; enflasyonu artırarak, yatırım-tasarruf arasında dengesizliğe sebep olur. Dolayısıyla ekonomide istikrarsızlık oluşmaktadır. Bu yüzden kamu gelirlerinin artırılmasına kamu harcamalarının azaltılmasına yönelik tedbirler alınmalıdır. Çünkü ekonomide belli bir büyümenin olabilmesi için kamu gelirlerinin yatırımlara dönüşmesi gerekmektedir. Ancak buradaki sorun teşkil eden şey kamu harcamalarının artışı değil, kamu gelirlerinin azlığıdır. Kısa dönemde kamu gelirlerinin artışının tek yolu dolaylı vergilerin artırılmasıdır. Dolaylı vergilerin artırılması enflasyonu artırarak ekonomideki istikrarsızlıklara neden olmaktadır¹¹⁹. Başka bir deyişle bütçe açıklarının; enflasyon, faiz oranları, tasarruf ve yatırımlar, büyüme, ödemeler bilançosu ve gelir dağılımı üzerinde çeşitli etkileri bulunmaktadır.

2.2.1. Bütçe Açıklarının Enflasyon Üzerindeki Etkisi

Bütçe açığının enflasyon üzerindeki etkisi genelde finansman yöntemiyle alakalı olduğu söylenebilir. Açıklar monetizasyon ile finanse edildiği andan itibaren enflasyonist süreç başlar¹²⁰. Enflasyonist etki, açıkları finanse etmek için başvuru iç ve dış borçlanma durumunda da söz konusu olmaktadır¹²¹. Bütçe açıklarındaki artışa bağlı olarak enflasyon oranları da artmaktadır.

Açıkların finansmanında Merkez Bankası kaynakları arasında hazine bonosu, devlet tahvili ve kısa vadeli avans olduğu bilinmektedir. Finansmanda bu kaynakların kullanımı; para arzının artması, emisyon artışı, parasal taban genişlemesi nedeniyle enflasyonun yükselmesine etki etmektedir. Böyle bir durumda ekonomide, toplam arz esnekliğinin düşük olduğu ve atıl kapasitenin olmadığı durumlarda enflasyonist etki çok güçlü olmaktadır¹²².

¹¹⁸ Beyhan Ataç, *Maliye Politikası*, 6. bs. (Eskişehir: E,A.Ü.Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, 2002), 30.

¹¹⁹ Şeyma Çalışkan Çavdar, "Türkiye'de Bütçe Açıklarının İktisadi Büyüme ve İstikrar Üzerine Etkileri:1994-2004", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 10/37 (Haziran- Temmuz –Ağustos 2011): 27.

¹²⁰ Önder, Kirmanoğlu, "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri": 48.

¹²¹ Demir, Çevik, Beşer, "Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir İnceleme", 252.

¹²² Duran, "Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı", 450.

Bütçe açıklarının iç borçlanma ile finansmanında; kişi ve kurumlardan borçlanma durumunda ekonomide ödünç verilebilir fonlara olan talep de yükselecektir. Bun karşın reel faiz oranları yükselecektir. Bu yükselmeye bağlı olarak özel kesimin yatırımları azalacak ve dışlama etkisi söz konusu olacaktır. Özel yatırımların dışlanması ekonomik büyümede düşüşe neden olacaktır. Kaçılmaz olarak bu durum enflasyon oranlarını artıracaktır¹²³. Eğer iç borçlanma atıl durumdaki fonlardan yapılırsa tam aksine genişletici etki söz konusu olacaktır. İç borçlanma kişi ve kurumlardan olduğundan direkt parasal tabanı genişletmediğinden ekonomide oluşacak olan enflasyonist baskı merkez bankası kaynaklarının yaptığı etki kadar olmayacaktır¹²⁴.

Bütçe açıklarının dış borçlanma ile finanse edilmesi durumunda para arzında artış yaşanmasına neden olacaktır. Buna bağlı olarak toplam talepte artışa sebebiyet verecektir. Diğer yandan borçlanma ile faiz hadleri baskı altında tutulmaya çalışılmaktadır. Dış borçlanma ile sağlanan dövizlerin ithalat giderlerinin finansmanında kullanılması toplam arzı arttırdığından enflasyonist baskı hafifleteceği durumu söz konusu olacaktır¹²⁵.

Literatür olarak bütçe açıkları, hükümetler ister para basarak isterse borçlanma yoluyla finanse edilsin, enflasyona yol açtığına inanılmaktadır. Ancak buraya kadar söylenenlerden, bütçe açıklarıyla enflasyon arasında pozitif bir bağlantının olduğu sonucu da çıkartılmamalıdır. Enflasyonun iki haneli rakamlara ulaştığı ekonomilerde bile yüksek düzeydeki bütçe açıklarının enflasyonun nedeni olamayacağı, çünkü bunların (açıklar-la-enflasyon) arasındaki korelasyonun çoğunlukla düşük olduğu söylenmektedir. Örneğin; ABD de, 1980’li yıllarda yüksek düzeyli bütçe açıklarına rağmen enflasyon yine de gerilemiştir. Devlet borçları ile enflasyon arasındaki ilişkiyi gelişmişlik-az gelişmişlik bağlamında ele almak daha anlamlıdır. Gerçekten de ABD örneğinde olduğu gibi gelişmiş ülkelerin çoğunda azalan enflasyon yüksek düzeyli açıklarla paralellik taşımış. Gelişmekte olan

¹²³ Demir, Çevik, Beşer, “Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir İnceleme”, 253.

¹²⁴ Demir, Çevik, Beşer, “Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir İnceleme”, 253.

¹²⁵ Duran, “Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı”, 450.

ülkelerde ise bu durum açıktan harcamanın doğrudan meydana getirdiği enflasyonist bir ortamda, daha düşük bir borç-gelir oranı görülmektedir¹²⁶.

Kısaca; bütçe açıklarının merkez bankası kaynakları ile karşılanması (monetizasyon); para otoritesi olarak merkez bankasının bütçe açıklarını doğrudan finanse etmesi ya da devletin açıklarını kapatmak için çıkarmış olduğu borçlanma senetlerini satın alması şeklinde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla bütçe açıklarının gerek doğrudan gerekse dolaylı yoldan monetizasyonu, ülkedeki parasal tabanı artırmaktadır. Ülkedeki parasal tabanın artması, senyoraj gelirlerini artırırken enflasyona neden olmaktadır. Fiyatlar genel seviyesindeki artış, hem kamu harcamalarını hem de kamu gelirlerini etkilemektedir. Kamu harcamaları artan enflasyon oranında çoğalırken, kamu gelirleri gecikmeli olarak toplandığından enflasyon oranı kadar azalmaktadır. Böylece bütçe açıkları daha da artmaktadır. Bütçe açıklarının dış borçlanmayla finansmanında ise öncelikle dışarıdan gelen ek kaynaklar likidite etkisiyle toplam talebi artırmaktadır. İlave talep artışı nedeniyle fiyatlar genel seviyesi daha da artmaktadır. Alınan borçların geri ödenmesi de enflasyona neden olmaktadır. Çünkü dış borcunu ödemek zorunda olan bir ülke ihracat gelirlerini artırmak zorundadır. Bunun en basit yolu devalüasyondur. Yapılan devalüasyon ihracatı artırırken ithalatı pahalılaştırmakta, ithal girdi maliyetlerini artırmaktadır. Maliyet artışları enflasyon sürecini hızlandırırken yine ihracat artışıyla bazı sektörlerde arz yetersizliği de enflasyona neden olabilmektedir¹²⁷. Ayrıca bütçe açıkları ve enflasyon arasında genel olarak pozitif bir ilişkinin olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü ekonomide artan bütçe açıkları enflasyon oranlarında artışa neden olurken; ekonomide artan enflasyon oranları da bütçe açıklarında yükselmelere neden olabilmektedir.

2.2.2. Bütçe Açıklarının Faiz Oranları Üzerindeki Etkisi

Bütçe açıkları kamu hasılatıyla karşılanmadığı zaman kamu sektörü piyasadan fon talebinde bulunur. Bu talep artışı ekonomideki dengeleri değiştirmektedir. Bu denge, finansal derinliğe ya da kamunun finansman ihtiyacına göre değişmektedir. Kamu kesiminin ekonomideki payının artması sonucunda

¹²⁶ Muammer Şimşek, “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkileri”, *E.Ü.İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16 (2000): 67.

¹²⁷ Bulut, *Kamu Açıkları*, 241-242.

tasarruflarda bir artış söz konusu değilse özel kesim için gerekli fon talebini karşılayacak yeterli kaynağı bulmada zorlanabilmektedir. Öte yandan fon maliyetlerinin yükselmesi özel kesimin finansal piyasalardan dışlanmasına neden olacaktır. Bu konuda yapılan incelemeler sonucunda faiz oranlarında artma olduğu görülmüştür¹²⁸.

Bütçe açıklarının iç borçlanma yoluyla finansmanı olduğu durumlarda faiz oranı üzerindeki olumsuz etkisi daha çok olduğu görülmektedir. Bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanma yoluna başvurulmasında edinilen ilk etki faiz oranlarının artışıdır. Tasarrufların yatırımlardan düşük olduğu atıl fonların bulunmadığı ekonomilerde yeni borç bulmanın çaresi faiz oranlarını yükseltmek olacaktır. Daha önce de söylediğimiz gibi iç borçlanmada ülke içi kişi ve kurumlardan borçlanıldığından özel kesimin yatırımları dışlama etkisi söz konusu olacaktır. İç borçlanma bir bakıma vergileri gelecek nesillere aktararak yaşam boyu tüketimi artıracaktır¹²⁹. Bütçe açıkları, faiz yükünü; faiz yükü enflasyon oranını; enflasyon oranı bütçe faiz ödemelerini paralel olarak artırmaktadır. Nominal faiz oranı ile reel faiz oranının toplamı enflasyon oranına eşit ise Fischer etkisi söz konusu olacaktır. Dolayısı ile ekonomide enflasyon oranı arttıkça faiz yükü de artacaktır. Bu durum bütçe açıklarının daha büyümesine neden olacaktır. Özellikle iç borçlanmanın GSMH içindeki payı yüksek olan ekonomilerde bu durum daha çok göze çarpmaktadır¹³⁰.

Özetle; bütçe açıkları genellikle daha kolay olduğu için ya emisyonla ya da borçlanmayla karşılanır. Emisyonla karşılandığında, yüksek faiz oranlarına neden olmakta bu da yüksek enflasyona sebep olmaktadır. Bütçe açıklarının süreklilik göstermesi durumunda sürekli olarak emisyonla başvurulması söz konusu olmamaktadır. Açıkların finansmanı için iç ve dış borçlanmaya gidilmektedir. Buna bağlı olarak da borçlanmanın artması ve süreklilik kazanması faiz oranlarını artırmaktadır. Çünkü borçlanma karşılıklı rızaya dayalı finansman aracı olduğundan gerek iç piyasadan gerek dış piyasadan borçlanma, sunulan faizin cazibesine bağlıdır.

¹²⁸ Barro R.J, "The Ricardian Approach to Budget Deficits", *The Journal of Economic Perspectives*, 3/2 (1989): 48.

¹²⁹ Demir, Çevik, Beşer, "Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir İnceleme", 255.

¹³⁰ Önder, Kirmanoğlu, "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri", 44.

Açıkları artan kamunun, açığı kapatmada diğer kaynakları yetersiz kaldığından sunulan faizlerin cazibesi artmaktadır. Kamunun, faiz oranlarını artırarak borçlanması kısa vadede etkisini göstermediğinden, kamu yöneticileri tarafından tercih edilen finansman kaynakları arasındadır. Çünkü vergilerin artırılmaması ve kamu harcamalarının sürdürülmesi iktidar gücünü elinde bulunduran seçmen kitlesinin memnuniyetini artırmaktadır. Alınan borçlar seçmen kitlelerini anında memnun ederken artan faizlerin yatırımları azaltıp dış ticareti cezalandırması, borç ve faiz ödeme yükümlülüğünün artması genelde uzun zaman almaktadır¹³¹. Bunlara ek olarak bütçe açıkları ve faiz oranları birbirini etkileyen iki ekonomik göstergedir. Ekonomide oluşan bütçe açıkları faiz oranlarını etkilerken; ekonomide yükselen faiz oranları da bütçe açıklarını tetiklediği söylemek mümkündür.

2.2.3. Bütçe Açıklarının Tasarruf ve Yatırımlar Üzerindeki Etkisi

Yapılan birçok çalışmada araştırmacılar, bütçe açıklarının yatırım ve tasarrufları olumsuz etkilediğini ifade etmiş bulunmaktadırlar. Bir ülkenin ekonomisinde oluşan bütçe açıklarının faiz oranlarını arttırdığını yukarıdaki açıklamalarda belirtmiştik. Faiz oranlarının artışı ülke ekonomisinde tasarruf ve yatırımları düşürdüğü bilinen bir olgudur. Bu durumda ulusal paranın değerlenmesine neden olduğundan ulusal piyasada dış ticaret açıklarının ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. Bütçe açıklarının kapatılması maksadıyla iç borçlanma kaynaklarına başvurulması ülke ekonomisini kısa dönemli olarak refaha kavuşturur. Ama uzun dönemli olarak bu durumun sürdürülebilirliği bir hayli zor süreç istemektedir¹³².

Bütçe açıklarıyla kamu tasarrufları arasındaki ilişki, uygulanan kamu politikaları açısından önemli bir yere sahiptir. Bütçe açıklarıyla ilgili klasik iktisadi görüş, bu açıkların ulusal tasarrufları ve yatırımları azaltacağını savunmaktadır. Bu nedenle klasik görüş denk bütçeyi savunur. Bütçe açığını savunanlar da vardır. Teoriye göre bütçe açığındaki bir artış, özel tasarrufları uyaracaktır. Bu durum iki kanal yoluyla gerçekleşir: İlk olarak, basit Keynesyen görüşe göre bütçe açığındaki artış gelir düzeyini çoğaltan mekanizmasıyla artırır ve sonuç olarak tasarrufları yükseltir. İkinci olarak ise Ricardocu Denklik Teoremine göre bütçe açığındaki bir

¹³¹ Bulut, *Kamu Açıkları*, 260.

¹³² Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 119-120.

artış, gelecekte vergi yüklerinde bir artış bekledikleri için, rasyonel bireylerin tüketimlerini azaltarak, özel tasarrufları teşvik eder. Ricardocu denklik teoremi ise farklı bir perspektiften bakarak, bütçe açıklarının vergi ya da borçlanmayla finansmanın bireylerin tüketim/tasarruf kararlarında hiçbir etkisinin olmayacağını ileri sürmektedir. Kamu borçlanma senetlerine sahip olan rasyonel bireyler, borç geri ödemelerinin vergi gelirleriyle yapılacağını bilincinde olduklarından, bu senetlerin gelirlerini gelecekteki vergi ödemeleri için tasarruf ederler. Dolayısıyla vergi yerine borçlanma sebebiyle meydana gelen kamu tasarruflarındaki bir düşüş, eşdeğer miktarda özel tasarruflarda artışlara neden olacak ve toplam tasarruflar üzerinde bir etki oluşturmayacaktır¹³³.

Bilindiği üzere açıkların borçlanma ile finanse edildiği takdirde özel kesimin yatırımlarını dışlayıcı etkisi söz konusudur. Bütçe açıklarının borçlanma yoluyla finansmanı, faiz oranlarını yükselteceğinden yatırımları azaltacaktır. Böylece borçlanarak yapılan finansman, ekonomideki sermaye birikimini azaltır. Bunun sonucu olarak da üretim düzeyini düşürür. Bu ekonomiler için gerçek anlamda bir yüküdür. Devlet borçlanması ayrıca, ekonomide olumsuz durumlar meydana getiren borç servisinin karşılanabilmesi amacıyla beraberinde yatırımları caydırıcı bir etki meydana getirir. Bu da beraberinde yüksek vergilemeyi getirir ve vergi oranlarının da yüksek olması ayrıca yatırımları olumsuz etkileyecektir¹³⁴.

2.2.4. Bütçe Açıklarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi

Bir ekonomideki oluşturulan reel milli gelirin ve bundan kişi başına düşen gelirin bir yıldan öteki yıla yükselmesi ekonomik büyümedir. Ekonomik büyümenin oransal olarak büyüklüğüne ise büyüme hızı denir. Ülke içerisinde refahın artması, sermaye stokundaki artış, doğal kaynakların gelişimi, yaşam standardının artması, doğal kaynakların gelişimi, teknolojik ilerleme ve üretim faktörleri kullanımında verimlilik ve etkinliğin sağlanması ekonomik kalkınma ve büyümeyi artırmaktadır¹³⁵.

¹³³ Serap Barış, “Factors Which Determine Domestic Savings and an Assessment For Turkey (1990-2016)”, *Uluslararası Yönetim Eğitim ve Ekonomik Perspektifler Dergisi*, 4/2 (2016): 40-41.

¹³⁴ Şimşek, “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkiler”, 60.

¹³⁵ Bulut, *Kamu Açıkları*, 65.

Bilindiği üzere ekonomik büyümeye yön veren yatırım harcamaları cari tüketim harcamalarından bir fedakârlığı gerektirmektedir. Çünkü kaynakların mal ve hizmet üretmek amacıyla kullanılması yatırım malları üretmek için de yeniden dağıtılması gerekmektedir. Tasarruf yeterli düzeyde olduğunda yeni teknolojilerin ve bunları kullanacak beşeri sermayenin üretilmesi ve geliştirilebilmesi maksadıyla daha fazla kaynak tahsisi söz konusu olacaktır. Dolayısıyla şuan tasarruf düzeyi ne kadar az olursa ileriki dönemdeki büyüme oranı ve potansiyeli de o derece düşük olacaktır. Kamu kesim ve özel kesimin tasarruflarından oluşan toplam tasarrufu artırmak amacıyla kamu, harcamalarını gelirlerin altında bırakarak bir bütçe fazlası oluşturabilir. Lâkin bu özellikle yeni gelişmekte olan ekonomi ve piyasalarda istenilen bir durum olsa da bunun gerçekleşmesi zor bir durumdur. İlgili ülkelerde genel itibariyle kamu gelirleri kamu giderlerinin altında kalırken, tasarruf yerine özel yatırım harcamalarının ve dolayısıyla büyümenin finansmanında kullanılacak kaynakların kamu borçlanması yoluyla kullanılması söz konusu olmaktadır. Bu da ekonomik büyümenin yavaşlamasını ve yaşam standartlarının yükselmesini güçleştirmektedir¹³⁶.

Bütçe açıklarının ekonomik büyüme üzerinde doğrudan etkisi söz konusudur. Şöyle ki¹³⁷;

i) Bütçe açıklarındaki büyüklük bir ülke ekonomisinde enflasyon oranı başta olmak üzere birçok olumsuz etkiyi de beraberinde getirmektedir. Enflasyon ortamında belirsizlik, kaynak kullanımında ve nispi fiyatlarda gereksiz sapmalar meydana getirmektedir. Bu durumda özel yatırımlarda azalışlar söz konusu olacaktır. Özel yatırımlardaki azalışlar direkt ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etki bırakacaktır. Sonuç olarak ekonomik büyümede düşme yaşanacaktır.

ii) Bir ekonomide oluşan büyük bütçe açıkları cari işlemleri etkileyerek cari işlemlerde açığa neden olacaktır. Cari işlemlerdeki açıklar ekonomik büyümeyi düşürecektir.

iii) Bütçe açıklarının kapatmak için borçlanma kaynaklarına başvurulması ve borcun anapara ve faiz ödemeleri gelecek nesillere aktarıldığından hem gelir

¹³⁶ Demir, Çevik, Beşer, “Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir İnceleme”, 255.

¹³⁷ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 120.

dağılımında adaletsizliğe hem de ekonomik istikrarı bozucu etki yaratmaktadır. Borcun ödenmesi durumunda ödenecek durumda değilse tekrar borçlanmaya gidilerek borcu borçla finanse edilmesi ülke ekonomisini iflase dahi götürebilmektedir. Dolayısı ile ekonomik büyüme küçülecektir.

iiii) Büyük bütçe açıkları zamanla kamu harcamalarında büyük artışlara ve bu harcamaların verimsizliğine neden olarak ekonomide bağımlılığı artırmaktadır. Verimsiz harcamaların artışıyla birlikte verimli harcamalarda azalış söz konusu olmuştur. Bu durum özel sektör yatırımlarını azaltarak ekonomik büyüme hızında azalışlara sebebiyet vermektedir.

iiiii) Ülke ekonomisinde büyük sorun olmaya başlayan bütçe açıklarının finansmanı dolayısıyla vergi oranlarında artışa gidilmektedir. Artan vergi oranları ile bireyler daha az çalışmaya başlamaktadır. Ekonomide üretimin azalması tasarruf ve yatırımlarda azalmalara neden olarak ekonomik büyüme hızını azaltmaktadır

2.2.5. Bütçe Açıklarının Ödemeler Bilançosu Üzerindeki Etkisi

Bir ülkenin bir dönem içerisinde dış dünya ile yaptığı bütün ekonomik işlemlerin sistematik biçimde tutulan kayıtları ödemeler dengesini göstermektedir. Bütçe açıklarının ödemeler dengesi üzerindeki etkisi genel olarak açıkların finansmanında iç ve dış borçlanma kaynaklarına başvurulması üzerine ortaya çıkmaktadır. Açıkları dış borçlanma ile finansmanı yönteminde ülkeye nakit akışı olduğundan kısa dönemde ekonomik denge sağlanırken borçlanmanın anapara ve faiz ödemesi ekonomiden kaynak eksilttiğinden uzun dönemde ekonomik denge üzerinde birçok olumsuz duruma beraberinde getirecektir¹³⁸.

Klasik ve Neoklasik yaklaşıma göre bütçe açığındaki bir artış dışlama etkisine yol açacaktır. Dışlama etkisi ülkede uygulanan ekonomi modeline bağlı olarak iki şekilde meydana gelecektir. Öncelikle dışa açık olmayan ekonomide bütçe açıkları için iç borç kaynaklarına başvurulması faiz hadlerini yükseltecek ve yatırımlar da dışlanacaktır. Diğer taraftan dışa açık ekonomide ise yurtiçi yatırım yerine net ihracat dışlanacaktır (küçük bir ekonomi modelinde). Çünkü bütçe açığı faiz oranını arttıracak ve ülke parası aşırı değer kazanacaktır. Bu da yurtdışı fonların yurtiçine akımına sebep olacaktır. Dalgalı döviz kuru sisteminin uygulandığı bir

¹³⁸ Bulut, *Kamu Açıkları*, 74.

ekonomide ise sermayenin yurtiçine akışı ülke parasının değerlendirilmesi sonucunu doğuracak ve dış piyasalarda yerli ürünlerin rekabet gücünü azaltacaktır. Kısaca dışa açık büyük bir ekonomi modelinde bu etkilerin her ikisi ortaya çıkacaktır. Bütçe açığının artması net ihracatı dışlayacağından ödemeler dengesinde de açığa neden olacaktır¹³⁹.

Ricardo denklik teorisini savunanlar ise vergi gelirlerindeki düşmeden kaynaklanan bütçe açığının cari işlemler dengesini etki etmeyeceğini ifade etmişlerdir. Bu teoriye göre, kamu giderlerinin stabil olduğunu ve borçlanmada herhangi bir kesintiye uğramadığı varsayımı altında, şuan uygulanan bir vergi indirimleri gelecekte vergi artışlarına dönüşecektir. Dolayısı ile cari vergi gelirlerindeki bir azalma planlanan toplam tasarruf ve yatırım düzeyini etkilemeyeceğinden ekonomi üzerinde herhangi bir etkisi olmayacaktır. Sonuç olarak Ricardo denklik hipotezi kamu kesimi tasarrufların cari işlemler denge seviyesi etkilemediğini başka bir ifadeyle ödemeler dengesini etkilemediğini vurgulamaktadır¹⁴⁰.

Mundell-Fleming modelinde ise bütçe açıkları dış ticaret açıklarını; dış ticaret açıkları da bütçe açıklarını açıklamakta çok önemli birer ekonomik göstere olduğu ifade edilmektedir. Açıkların ikisinden birinin azalması yolunda alınacak tedbirler ya da açığın kapatılması; ekonomideki diğer açığın azaltılması veya giderilmesine katkı sağlayacaktır. Mundell-Fleming modeline göre, bütçe açıklarındaki artış faiz oranlarının artması ile fiyatlar genel seviyesinde artmaya yol açacaktır ve bu durum hem sabit döviz kuru hem de esnek döviz kuru rejimi altında reel faiz oranları üzerinde artırıcı bir etki yaratmaya başlayacaktır. Faiz oranlarındaki artış ise diğer ülke sermayesinin ülkeye girmesi konusunda ikna edici bir rol oynamaktadır. Sermaye girişi ile birlikte ulusal paraya olan talep, ulusal paranın değer kazanmasında etkili olacaktır. Ulusal paranın değer kazanması ise ülke mallarının dış

¹³⁹ Utku Utkulu, “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Dış Ticaret Açıkları Gerçekten İkiz Mİ?”, *İstanbul Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18/1 (2003): 48.

¹⁴⁰ Utkulu, “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Dış Ticaret Açıkları Gerçekten İkiz Mİ?”, 48.

pazarlarda rekabet edemez hale getirir. İhracatı azaltıcı ithalatı artırıcı etki yaparak dış ticaret açığı ve cari işlemler dengesinin açık vermesine sebep olur¹⁴¹.

Basit bir hesap özdeşliği kısa dönemde ülkeye gelen sermaye ile ülke için tasarruf ve yatırımlar olumlu olarak canlanacaktır. Buna karşın devletin elde ettiği sermaye ile yaptığı büyük yatırımlar ekonomide özel yatırımların dışlanmasına neden olacaktır. Dolayısı ile ülke içindeki ticarete dengesizliler baş gösterecektir. Uzun dönemde; biriken dış borç stoku, net olarak bir ihracat fazlasını gerektirir. Bunun yanında yabancı kaynak kullanan ülkenin yaşan standardını kötüleştiren bir ödeme ile dışarıya net bir transfer sağlar. Dolayısıyla bu süreçte yabancı tasarruflar gittikleri ülkedeki sermaye birikimini erozyona uğratacağından yabancı tasarrufların maliyeti bu ülkedeki sermaye birikiminin azalması şeklinde olacaktır¹⁴².

2.2.6. Bütçe Açıklarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Gelir dağılımı ve demokrasi arasında pozitif yönlü ve güçlü bir ilişki olduğunu söylemek doğrudur. Demokratik toplumlarda gelir dağılımı adaletli dağılırken, demokratik olmayan ülkelerde ise gelir dağılımında adaletsizliklerin olduğu görülmektedir. Toplumsal huzurun bozulmaması ve sosyal barışın sürmesi için devletler gelir sınıfları arasında gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltıcı yönde iktisadi hayata müdahale ederek bazı önlemler alabilmektedir. Bu amaca ulaşmak için devlet elinde gelir dağılımının fonksiyonunu ve büyüklüğünü etkileyecek çok sayıda araçlar bulundurmaktadır. Bunlar karşılıksız yapılan kamu hizmetleri ve vergi hâsılatı gibi maliye politikası araçları ile istihdam, istikrar, ücret ve fiyat kontrolleri gibi mali olmayan politika araçlarıdır¹⁴³.

Bütçe açıklarının gelir dağılımına etkisi açıkların iç borçlanma ile finansmanında kendini göstermektedir. Bu açıklarını gidermek için ülke ekonomilerinde iç ve dış borç kaynaklarına başvurulma yoluna gidilmektedir. Borçlanmanın gelir dağılımına etkisi doğrudan ya da dolaylı olarak gerçekleşebilmektedir. Doğrudan etkisi, borçların anapara ve faiz ödemeleri transferi

¹⁴¹ Binhan Elif Yılmaz, “İkiz Açık Teorisi: Türkiye’nin 1980-2001 Dönemi Bütçe Açıkları ve Dış Ticaret Açıkları Üzerine Bir Nedensellik Araştırması”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, seri:41 (2002): 140-141.

¹⁴² Şimşek, “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkileri”, 69-70.

¹⁴³ Erkan Işığçok, “Türkiye’de Gelir Dağılımı ve 1987-1994 Gelir Dağılımı Araştırmalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi”, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16/1 (Mayıs 1998): 6.

sırasında olmaktadır. Düşük gelirli kişiler borç belgelerini sınırlı düzeyde alırken yüksek gelirli kişi ve gruplar ise daha fazla belge alma gücüne sahiptirler. Borç senetlerinin çoğunu elinde bulunduran yüksek gelirli kişi ve gruplar dan dolayı gelir dağılımında adaletsizlik yaşanmaktadır. Dolayısıyla, pozitif reel faizle gerçekleştirilen borçların gelir dağılımı üzerinde etkileri doğrudan ve olumsuz yönde olabilmektedir. Borçların dolaylı etkisi ise, büyümeyle ilişkili olarak ortaya çıkmaktadır. Borçlanma uzun dönemde büyüme hızının düşmesi sonucunu doğurabileceğinden gelir dağılımını da olumsuz etkileyebilecektir. Borç miktarındaki artış fonların üretken yatırımlara gitmesini önleyecek, yatırımlar azalacak, istihdam düzeyi düşecek ve sonuç olarak ülkenin gelir düzeyi düşecektir¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Serap Bedir, Kerem Karabulut, “İç Borçların Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25/1 (2011): 13.

ÜÇÜNÇÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ VE EKONOMİK ETKİLERİ

3.1. TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI BÜTÇE AÇIKLARININ GELİŞİMİ VE SÜRDÜRELEBİLİRLİĞİ

3.1.1. Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliği

Son yıllarda ekonomik dengelerin sağlanmasından ziyade bu dengelerin sürdürülebilir olması ön plana çıkmıştır. Örneğin; iki yıl üst üste enflasyonun düşük tutulması yerine bunun sürdürülebilir hale getirilmesi başarı kabul edilmektedir. Bu bağlamda son yıllarda bütçe açıklarının sürdürülebilirliği ile ekonomik dengelerin sağlanması açısından önem arz etmeye başlamıştır¹⁴⁵.

Sürdürülebilirliğin teoride farklı tanımları olmakla beraber; açıkların (borçların) milli gelire oranının hedeflenen düzeyde olması anlamına gelir¹⁴⁶. Aynı zamanda sürdürülebilirlik; ülkenin gelecek dönemleri hakkında bilgi veren, borçlarını ödeyebilme gücünü ifade eden, ülkenin (bütçe) açıkları ve borçları hakkında bilgi vermektedir¹⁴⁷.

Açıklarının sürdürülebilirliği; ülkenin ekonomisindeki mevcut ve gelecek dönem için kamu hizmetlerinin harcamalarını sağlayabilecek finansman kaynakların hakim olabilme başarısı olarak da ifade edilebilir¹⁴⁸. Sürdürülebilir açık bütçe politikası; kamu kesimi kaynaklarının nesiller arası adaletli dağıtımına, faiz oranının yatırımları teşvik edecek düzeyde olmasına ve ülke ekonomisinin krizlere karşı daha güçlü hale gelmesine ve ekonomide enflasyonist baskılara karşı daha güçlü olmasına imkân tanır¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 125.

¹⁴⁶ Edwarss 2002:3; Aktaran; Mehmet Mercan, “Zamanlararası Dış Denge Kısıtı Çerçevesinde Türkiye’de Bütçe Açığının Sürdürülebilirliği”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27/3 (2013): 93.

¹⁴⁷ Geither, 2002:4; Aktaran; Mercan, “Zamanlararası Dış Denge Kısıtı Çerçevesinde Türkiye’de Bütçe Açığının Sürdürülebilirliği”, 93.

¹⁴⁸ Mercan, “Zamanlararası Dış Denge Kısıtı Çerçevesinde Türkiye’de Bütçe Açığının Sürdürülebilirliği”, 93.

¹⁴⁹ Mercan, “Zamanlararası Dış Denge Kısıtı Çerçevesinde Türkiye’de Bütçe Açığının Sürdürülebilirliği”, 93

Günümüzde hala önemini ve güncelliğini taşıyan sürdürülebilirlik olgusu, bütçe politikaları açısından hükümetlerin ekonomilerindeki harcama yükümlülüklerini yönetme kabiliyetlerine sahip olmasını sağlamaktadır. Bu kavram, ülkelerin ekonomilerindeki bütçe açık ve borçlarının ciddi boyutlara ulaşp ulaşmadığını ve ülkenin acze düşme ihtimalini göstermektedir. Devamlı olarak açık veren bir ülke, açıklarını borçlanma ile finansman yoluna gitmesi borç ve faiz yükünün hızla artmasına neden olmaktadır. Bu da ekonomide borçlanma politikasının sürdürülebilir olmamasına neden olabilmektedir¹⁵⁰.

Bütçe politikalarının sürdürülebilirliği, ekonomik denge olarak sürdürülebilirliğe bağlıdır. Bir ülkede belli bir dönem için bütçe politikalarındaki sürdürülebilirlik incelendiğinde, uygulanan para ve maliye politikalarında yapılacak olan değişikliklerin gerekli olup olmadığı tespit ile edilebilir¹⁵¹.

Hükümetler ekonomide dönemler arası bütçe kısıtını sağlamak için birtakım para ve maliye politikaları belirlemektedir. Burdaki amaç kamunun borç stok miktarının GSMH içindeki oranını düşürmektir. Ancak bunu yapabilmek için alınan borçların nereye kullanıldığına dikkat edilmesi gerekmektedir. Eğer alınan borçlar verimli alanlarda kullanılmış ise maliye politikalarında değişikliğe gitmeye gerek yoktur. Fakat alınan borçlar verimsiz alanlara kullanılmış ise, ekonomide bütçe kısıtını sağlamak için uygulanan maliye politikalarında belli bir süreden sonra değişikliğe gitmek zorunlu olmaktadır. Değişikliğe gidilmezse borç stokunda ciddi artışlar söz konusu olacaktır. Bu nedenle toplam borç stoku/GSMH oranının sürdürülebilir bir düzeye getirilmesi gerekmektedir. Bunun için ekonomide üretim kapasitesini artıracak, kamu harcamalarını kısacak, kamu gelirlerini artıracak önlemler alınmalıdır. Bunları gerçekleştirirken toplum tarafından kabul edilecek vergi oranı ve yükü olduğuna dikkat edilmelidir. Çünkü artan faizlerle birlikte kamu harcamalarında azalama olacaktır. Vergilerin artırılması ile de gelir dağılımında adaletsizliğe neden olabilir¹⁵². Daha yalın bir ifade ile bütçe açıklarının sürdürülebilirliği açısından Maastrich Kriterleri çerçevesinde bütçe açıklarının

¹⁵⁰ Kemal Yıldırım, Süleyman Emre Özcan, "Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliği: 1970-2005 Türkiye Örneği", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, sayı:30 (Ağustos 2011): 39.

¹⁵¹ Özlem Gökaş, "Türkiye Ekonomisinde Bütçe Açığının Sürdürülebilirliğinin Analizi", *Ekonometri ve İstatistik Dergisi*, sayı:8 (2008): 45.

¹⁵² Zeliha Göker, "Sürdürülebilir Borç Düzeyi: Teori ve Türkiye Örneği", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, seri:48 (2005): 47.

GSMH ya oranı %3'ü geçmemesi gerekmektedir. Bu bağlamda açıkların finansmanı için borçlanmaya gidilmesi halinde ise borç stoku/GSMH'ya oranı ise %60'ı geçmemesi gerekmektedir¹⁵³.

Bütçe açıklarının finansmanında kullanılan iç ve dış borçlanma yöntemi, bütçe açıklarının sürdürülebilirliği açısından çeşitli etkilere sahip olduğu bilinmektedir. Açıkların sürdürülebilirliği yalnızca iç ve dış borçlanma ile değil bunların yanı sıra enflasyon, faiz, reel ekonomik büyüme, yatırım, tasarruf, para arzı gibi ekonomik değişkenlere de bağlıdır. Borçların sürdürülebilirliği bütçe açıklarının sürdürülebilirliği için gerekli bir koşul iken, bütçe açıklarının sürdürülebilirliği de mali sürdürülebilirlik için gerekli bir koşuldur. Mali sürdürülebilirlik kavramı, bütçe açıklarının ve borçların sürdürülebilirliğini içermektedir. Kısaca bu üç kavram birbiriyle ilişkili ifadelerdir¹⁵⁴.

3.1.2. Türkiye'de 1990 Sonrası Bütçe Açıklarının Gelişimi

Devlet, zorunlu kamu hizmetlerini yerine getirmek için gerekli finansman kaynağına ihtiyaç duyar. Kamu harcamaları için ilk başvuru kaynağı kamu gelirleridir. Genel hatlarıyla baktığımızda bunlar vergiler başta olmak üzere resimler, şerefîyeler, harçlar, mülk ve teşebbüs gelirleri, bağışlar, para ve vergi cezalarıdır. Devlet ekonomide milli gelirin büyük bir kısmını kamu geliri olarak çeker ve daha sonrasında kamu harcamaları olarak tekrardan ekonomiye aktarır. Ancak bu aktarım sırasında çoğu zaman kamu gelirleri kamu harcamaları karşılayacak durumda değildir. Böylesi bir durumda ekonomide bütçe açıkları söz konusu olmaktadır¹⁵⁵.

Bütçe açıkları son yıllarda Türkiye ekonomisinin en büyük sorunu durumuna gelmiştir. Bu açıklar özellikle 1990'lı yıllarda ciddi boyutlara ulaşmıştır. Ülkemizde son 30 yıllık süreçte bütçe rakamları incelendiğinde bütçe açıkları/GSYH oranında büyük artışların olduğu görülmektedir¹⁵⁶. Türkiye, cumhuriyetin ilanından günümüze kadar olan süreçte sadece 23 yılda denk ya da bütçe fazlası olmuştur. Bu da demek

¹⁵³ Murat Demir, Mahmut İnan, "Türkiye'de Mali Kural", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 13/2 (2011): 56-58.

¹⁵⁴ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 127.

¹⁵⁵ Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, 97.

¹⁵⁶ Mehmet Yasin Saatçi, "Türkiye'de Bütçe Açıkları ve Finansman Şekilleri", *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2/26 (2007): 93.

oluyor ki ülkemizin bütçe açığı ekonomi açısından önemli bir sorun olarak görülmektedir¹⁵⁷.

Türkiye 1970'li yıllarda yüksek oranda enflasyon, dış ödeme güçlüğü, yüksek bütçe açıkları ile karşı karşıya kalmıştır. Bu durumun kontrol altına alınamaması ülkemizi ağır bir ekonomik bunalıma sürüklemiştir. Bu durum ülke ekonomisini aşarak sosyal ve siyasal bir sorun olmaya başlamış bunun üzerinde 24 Ocak 1980 de “24 Ocak Kararları” adı altında birtakım ekonomik kararlar alınmıştır¹⁵⁸. 24 Ocak Kararlarında bütçe açıkları azaltılma amaçlanmıştır. Ancak bu amaç doğrultusunda sadece kamu harcamalarında sınırlamaya gidilmiş, kamu gelirleri alanında yapılan düzenlemelerle devlete mali kaynak sağlanamamıştır. Sadece kamu harcamalarında yapılan sınırlamalarla bütçe açıklarındaki artış önlenememiştir¹⁵⁹. Türkiye bütçe açıklarının finansmanında 1990'lı yıllarda yüksek faizlerle borçlandığı için bu sorun ciddi boyutlara ulaşmıştır. 2000'li yıllarda ise uygulanan reform ve mali düzenlemeler ile az da olsa bütçe açıkları kontrol altına alınmıştır¹⁶⁰. 1990 sonrası bütçe açıklarını aşağıdaki şekilde tablolarla incelenecektir.

3.1.2.1. Türkiye’de 1990-2000 Yılları Arasında Bütçe Açıklarının Gelişimi

Türkiye ekonomisi 1990-1999 yılları arasında ciddi bütçe açıkları ile karşı karşıya kalmıştır. Çünkü bu yıllar arasında kamu gelirleri kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalmıştır. Açıkların vergi dışındaki kaynaklar ile finanse edilmesi faiz oranlarında artışa neden olmuş. Oluşan ödemeler ve faizler ödenmeyecek duruma gelmiştir. Bu durum bütçe açıklarının daha da körüklenmesine neden olmuştur. Oysaki bir ülkenin temel gelir kaynağı vergi ve vergi dışı gelirlerdir.

¹⁵⁷ Göktaş, “Türkiye Ekonomisinde Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliğinin Analizi”, 46.

¹⁵⁸ Yakup Kepenek, Nurdan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, 18. bs. (İstanbul: Remzi Kitabevi 2005), 194.

¹⁵⁹ Göktaş, “Türkiye Ekonomisinde Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliğinin Analizi”, 47.

¹⁶⁰ Nurullah Altun, “Türkiye’de Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliğinin Ampirik Olarak Analizi:1950-2015 Dönemi”, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 13/1 (2017): 13.

Tablo 1: Türkiye’de 1990-1999 Yılları İtibariyle Bütçe Açıkları ve GSYH’ya oranı

Yıllar	Gelirler (bin)	Giderler (bin)	Bütçe Açığı(bin)	GSYH (bin)	Bütçe Açığı/ GSYH(%)
1990	56.573	68.354	-11.782	528.369	-2,2
1991	99.084	132.401	-33.317	847.037	-3,9
1992	178.070	225.398	-47.328	1.469.755	-3,2
1993	357.333	490.438	-133.317	2.664.116	-5,0
1994	751.615	902.454	-150.839	5.200.119	-2,9
1995	1.409.250	1.724.194	-314.944	10.434.647	-3,0
1996	2.727.958	3.961.308	-1.233.350	19.857.343	-6,2
1997	5.815.099	8.050.252	-2.235.153	38.762.506	-5,8
1998	11.811.065	15.614.441	-3.803.376	70.203.147	-5,4
1999	18.933.065	28.084.685	-9.151.620	104.595.916	-8,7

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü (Ekonomik Göstergeler)

Tablo:1’de Türkiye’nin 1990-1999 yılları arasındaki kamu gelir ve gider miktarları, bütçe açıkları ve bütçe açıkları/GSYH içindeki oranları gösterilmektedir. Yıllar itibari ile verilere bakıldığında kamu gelir ve giderleri her yıl artış göstermiştir. Ancak her yıl kamu gelirleri kamu giderlerinin altında kalarak bütçe açıklarına neden olduğu görülmektedir. Bütçe açıkları 1990 yılından 1999 yılına kadar sürekli artma eğiliminde olduğunu görülmektedir. Ayrıca bütçe açıklarının ilerleyen her yılda kat kat arttığını tablodan görülmektedir. Bütçe açıkları/GSYH’ya payı her sene artış görülse de azalış olduğu yıllar vardır. 1990 yılından 1993 yılına kadar bu pay artarken 1994 ve 1995 yıllarında inişler söz konusu olmuştur. 1994 yılında çıkan ekonomik krize karşı alınan 5 Nisan Kararları bu inişte etkili olmuştur. Ancak bu kararların olumlu etkisi süreklilik arz etmemiştir. 1995 yılından sonra bütçe açıkları/GSYH içindeki payının giderek arttığını görülmektedir. Bütçe açıkları/GSYH içindeki oranı 10 yıllık süreçte ortalama %4,6 oranında seyir göstermiştir. Bütçe açıklarının sürdürülebilir olması için bu oranın %3 olması gerektiğini daha önceki konumuzda değinmiştik. Bu bağlamda Türkiye 1990-1999 yılları arasında bütçe açıklarında sürdürülebilirlik oranının üstüne çıktığı görülmektedir.

Tabloya göre, 1990’ların başında Türkiye ekonomisinin gelir ve gider yapısında niteliksel yapısı büyük değişime uğramıştır. Kamu giderleri 1980’li

yıllardan itibaren hızla artmaya başlamıştır. Ekonomide kamu giderleri 1990'ların başında, konsolide bütçe, yerel yönetimler, KİT'ler, döner sermayeler, fonlar ve harcamaların toplamının GSYH'ya oranı %40'lara yaklaşmıştır. 1980'dan sonra kamu harcamalarındaki artış iki temel nedene dayanmaktadır. Bunlardan birincisi, 12 Eylül askeri darbesi sırasında gelirlerinin alım gücü düşürülmüş olan kamu çalışanlarının, bu dönemde kayıplarını giderme çabasına girmeleridir. İkincisi ise, bütçenin denkleştirilememesi ve açıkların giderek büyümesi neticesinde hükümetin yüksek faizle borçlanmasıdır¹⁶¹. 24 Ocak 1980 İstikrar Programının kısa vadeli amaçları bir ölçüde gerçekleştirilmiştir. 1990'a kadar geçen dönemde enflasyon azaltılmış, GSYH büyüme oranı yükseltilmiştir. Ekonomide sanayileşme artmıştır. Bunun yanında sanayi de kapasite kullanımı genişlemiş ve işsizlik düşmüştür. Ekonomide yaşanan bu olumlu gelişmelere rağmen 1990 sonrasında bütçe denkleğinin kurulamaması, kamu harcamalarının sürekli artması nedeniyle devletin iç ve dış borçlanmaya başvurması ve TCMB kaynaklarını kullanması, daha fazla borçlanmak için faiz oranlarının yükseltilmesi sonucu borç-faiz kısır döngüsünün içine girilmesi yeni bir ekonomik istikrar programını gerektirmiştir¹⁶².

KKBG/GSMH oranının sürekli yükselmesi; borç stokunun hızlı artmasına, ulusal paranın aşırı değerlenmesine, cari işlemler açığının daha da büyümesine neden olmuştur. Borç stokundaki artış, reel faiz oranlarının yükselmesine neden olmuş. Yükselen yurtiçi reel faiz oranları da Türkiye'yi sıcak para konusunda cazip bir ülke haline getirmiştir. Şöyle ki 1990'lı yıllarda ülkemize sıcak para girişinde artış yaşanmıştır. Bu girişler beraberinde birçok sorunu da getirmiştir. Fiyatlar genel seviyesinde artış, ihracat teşviklerinin azaltılması, ithalat ürünlerinin fiyatlarının artması, ulusal paranın aşırı değerlenmesi, işgücü maliyetlerinin artmasına neden olmuş. Bu sorunlar beraberinde ülkemizi dış piyasalarda güçsüz duruma düşürmüştür. Buna bağlı olarak bütçe açıkları artmış. Bütçe açıklarının artışı, olumsuz etkilerini dış denge üzerinde de göstermiştir. Tüm bu olumsuz gelişmeler ekonomide bozulan dengeleri tekrar düzene koymak için zamanın hükümetinin sert ekonomik tedbirler almaya zorlamış ve bu tedbirler sonucunda 5 Nisan 1994'te 5

¹⁶¹ Kepenek ve Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, 218-219.

¹⁶² Süreyya Yıldırım, "Türkiye'de 24 Ocak 1980 Öncesi ve Sonrasında Sanayileşme ve Ekonomik Büyümeye Etkileri", *Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7/1 (2006): 4.

Nisan Kararları alınmıştır¹⁶³. 5 Nisan Kararları'nda istenilen kalıcı başarıya ulaşılamamış. Oluşan bütçe açıklarını kapatmak için daraltıcı maliye politikaları uygulanmaya konulmuş. Daha sonrasında TCMB kaynaklarına ve iç ve dış borçlanmaya gidilmiştir¹⁶⁴. Bunlara ek olarak 1990'ların başında yaşanan Körfez Krizi ve sonrasında yaşanan ekonomik kriz, 90'lı yılların ikinci yarısında yaşanan dünya ekonomisinde yaşanan gelişmeler, petrol fiyatlarının tırmanmaya başlaması Asya Krizi ve ardından yaşanan Rusya Krizi dolayısıyla gerek kamu kesimi gerekse ödemeler üzerindeki etkisi çok olumsuz olmuştur. Türkiye'nin de içinde bulunduğu büyük risk taşıyan ülkeler liginde borçlanma maliyetlerinin yükselmesi para ve sermaye piyasalarındaki fonlarının daha yüksek maliyetle sağlanması sonucunu getirmiştir. Büyük ölçüde reel sektörde faaliyet gösteren özel sektör firmalarının yükselen faiz cazibesi karşısında reel üretim politikalarını terk edip kısa dönemde getirisi yüksek borçlanma senetleri faizlerine yönelmeleri mali risk unsurlarının yükselmesi sonucunu beraberinde getirmiştir. Ancak sonrasında meydana gelen 1999 depremi maddi ve manevi birçok kayıp verilmiş. Buna bağlı olarak kamu harcamalarında büyük bir artış yaşanmıştır. Bu da ekonominin büyük bir kısmının bozulmansa bütçelerin açık vermesine neden olmuştur¹⁶⁵.

Kamu sektörünün ekonomideki payı uluslararası karşılaştırmalarda kamu harcamalarının GSYH'ya oranı şeklinde ölçülmekle beraber 1990'lı yıllar itibarıyla Türkiye'deki durum incelendiğinde artan faiz ödemeleri nedeniyle kamu harcamaları/GSYH kriterinin yanıtıcı bir kriter olacaktır. Borç faiz ödemeleri gelecek yıllardaki vergi gelirlerinden karşılanacağından söz konusu dönem için bütçe gelirleri/GSYH kriteri daha anlamlı olacaktır. Buna göre 1990'lı yıllardaki aşırı borçlanma nedeniyle kamu sektörü görünüşte büyürken, vergi gelirlerindeki hızlı azalışa bağlı olarak reel anlamda küçülmüştür¹⁶⁶. 1990 yılı sonrasında bütçe açıklarının hızla artması ve devletin açıkları finanse etmek amacıyla iç borçlanma yoluna gitmesi, dış borç ve Merkez Bankası kaynaklarına yönelmesi döviz

¹⁶³ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 188.

¹⁶⁴ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 190.

¹⁶⁵ Mustafa Sakal, *Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği* (1988-2000 Dönem Analizi), 1. bs. (Ankara: Gazi Kitabevi 2003), 215.

¹⁶⁶ Şener, *Kamu Ekonomisi*, 43.

rezervlerinin hızla azalmasına sebep olmuştur. Bu durum yeni bir istikrar programının konulmasına sebep olmuştur¹⁶⁷.

Türkiye 1994 ve 1999 yıllarında IMF ile stand-by anlaşmaları yapmak zorunda kalmıştır. Ancak yapılan bu anlaşmalar ekonomik krizlerin daha da ağırlaşmasına neden olmuştur. 1989 yılında küresel sermaye hareketlerinin sınırsız olarak serbestlik tanınmasıyla başlayan süreç 3 büyük ekonomik kriz yaşanmasına sebep olmuştur. 1994 yılında yaşanan krizde TL'nin değerinin düşürülmesi ve 5 Nisan kararlarının alınmasıyla kamu harcama politikaları istikrar odaklı düzenlenmiş, fakat yüksek enflasyon ve yüksek faiz oranları TL yerine dolar kullanımını varlığını sürdürmüştür¹⁶⁸. 5 Nisan kararları doğrultusunda alınan gelir artırıcı ve harcamaları azaltıcı önlemler sonucunda Bütçe Açığı/GSYH oranı 1994 yılında %3 seviyelerine düşmüş, fakat bu durum kalıcı olmamıştır. Tablo:1'de görüldüğü üzere 1995 yılı sonrasında Bütçe Açığı/GSYH oranı tekrar düşmeye başlamıştır¹⁶⁹.

5 Nisan Kararlarının alınmasına neden olan etmenler 1990'lı yılların ikinci yarısında da ekonomiyi etkilemiştir. Hatta Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının finans sorunları daha da artmıştır. 1990 yılının ikinci yarısında değişen tek şey TCMB'nin dış varlıklarının azalması ve iç varlıklarının hızla artmasıdır. Döviz kurunda yaşanan değişikliklerin krize sebep olmaması için çaba sarf edilmiştir. 1998 yılında çift haneli enflasyon rakamları ile mücadele yerine finansal piyasaların istikrarı daha öncelikli olmuştur¹⁷⁰.

3.1.2.2. Türkiye'de 2000-2010 Yılları Arasında Bütçe Açıklarının Gelişimi

Türkiye ekonomisinde 2000-2009 yılları arasında bütçe açıklarında artış devam etmiştir. Ancak bu yıllar arasındaki bütçe açık artış hızı 1990'lı yıllara oranla daha düşüktür. Türkiye ekonomisi bu yıllar itibarıyla mali disiplini sağlamayı amaçlamıştır. Bu amaç çerçevesinde bir takım istikrar paketleri uygulamaya koymuş ancak bütçe açıklarının artışlara karşın azalışlar da söz konusu olmuştur.

¹⁶⁷ Rıdvan Karluk, *Cumhuriyetin İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisinde Yapısal Dönüşüm*, 12. bs. (İstanbul: Beta Basım Yayıncılık 2009), 422.

¹⁶⁸ Kepenek ve Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, 215.

¹⁶⁹ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 198.

¹⁷⁰ İlker Parasız, *Türkiye Ekonomisi:1923'ten Günümüze Türkiye'de İktisat ve İstikrar Uygulamaları*, 1. bs. (Bursa: Ezgi Kitabevi, 1998), 417.

Tablo 2: Türkiye’de 2000-2009 Yılları İtibariyle Bütçe Açıkları ve GSYH’ya oranı

Yıllar	Gelir (bin)	Gider (bin)	Bütçe Açığı(bin)	GSYH (bin)	Bütçe Açığı/ GSYH(%)
2000	33.440.143	46.705.029	-13.264.886	166.658.021	-8,0
2001	51.542.970	80.579.065	-29.036.095	240.224.083	-12,1
2002	75.592.354	115.682.350	-40.090.026	330.476.089	-11,4
2003	100.250.427	140.454.842	-40.204.415	454.780.659	-8,8
2004	110.720.859	141.020.859	-30.300.000	559.033.026	-5,4
2005	137.980.944	146.097.573	-8.116.629	648.931.712	-1,3
2006	173.483.000	178.126.000	-4.643.000	758.391.000	-0,6
2007	190.360.000	204.068.000	-13.708.000	843.178.000	-1,6
2008	209.598.000	227.031.000	-17.432.000	950.534.000	-1,8
2009	215.458.000	268.359.000	-52.761.000	952.559.000	-5,5

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü (Ekonomik Göstergeler)

Tablo:2’de Türkiye’nin 2000-2009 yılları arasındaki kamu gelir ve gider miktarları, bütçe açıkları ve bütçe açıkları/GSYH içindeki oranları gösterilmektedir. Yıllar itibari ile verilere bakıldığında kamu gelir ve giderleri her yıl artış göstermekle birlikte her yıl kamu gelirleri kamu giderinin altında seyir ederek bütçe açıklarına neden olmuştur. Türkiye 1990’lı yıllarda yüksek bütçe açıklarını 2000’li yıllara taşıyarak 2000’li yıllara yüksek bütçe açıkları ile girilmesinde etkili olmuştur. Bunlara ek olarak 1999 deprem nedeniyle 2000 yılında artan kamu harcamalarına bağlı olarak bütçe açıkları artış eğilimi göstermiştir. Daha sonrasında patlak veren 2000 ve 2001 krizi ekonomide bütçe açıklarını artmasına neden olmuştur. Dönemin hükümeti tarafından İMF ve Dünya Bankası ile anlaşmalar yapılmış. Bu ekonomi politikaları sayesinde birkaç yıl bütçe açıklarında azalma eğilimi görülmüştür. Bu politikalar çerçevesinde 2003-2006 yılları arasında bütçe açıklarında azalmalar görülmüştür. Ancak bütçe açıkları kapanmamıştır. 2008 dünya ekonomik krizinin kendini 2007 ile göstermesiyle birlikte bu durum Türkiye’yi de etkilediğinden 2007-2009 arasında bütçe açıklarında tekrar bir artış yaşandığı tablodaki verilerden görülmektedir. Kısaca Türkiye 2000-2009 yılları arasında bütçe açıklarında artma ve azalışlar olmakla birlikte bütçe açıkları kapanmamış olduğu tablodaki verilerden görülmektedir.

2000-2010 yılları arasında bütçe açıkları/GSYH oranına baktığımızda bütçe açıkları/GSYH içinde önemli paya sahip olduğu görülmektedir. 2001 yılında uygulanman Güçlü Ekonomiye Geçiş programıyla ilk yıllar bu etkiyi azaltırken daha sonrası yıllarda önemini kaybettiğinden artış devam etmiştir. Bütçe açığı/GSYH oranı 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından hızla yükselerek %12,01 seviyesine ulaşmış. Cumhuriyet tarihinin en yüksek oranı olmuştur. 2000 ve 2001 krizi sonrasında ekonomide iç borç ve faizlerdeki ek mali yük artarak üretim miktarının azalarak iflaslara ve binlerce kişinin işsiz kalmasına, ekonominin küçülerek milli gelir seviyesinin azalmasına sebep olmuştur. Daha sonraki yıllarda bütçe açıkları/GSYH içindeki oranlarında düşüş yaşanmış ve %1 civarlarına kadar inmiştir. Ancak 2008 Dünya Ekonomik Krizi ile birlikte bu oran 2009 yılında %5,5 oranına yükselmiştir. Genel olarak baktığımız zaman 2000-2009 yılları arasındaki bütçe açıkları/GSYH içindeki oranı 10 yıllık süreçte ortalama %5,65 civarında seyir göstermiş. Bu durum 1990-1999 yılına göre %1’lik artış olduğunu göstermektedir. Türkiye bütçe açıklarının sürdürülebilirliğinde 2000-2009 yıllarında %5,6 oranla Maastrich Kriterlerinin %3 oranını geçmiş bulunmaktadır.

Şubat 2001’de patlak veren krizin aşılması amacıyla Nisan 2001’de “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” açıklanmıştır. 2001 yılı programı IMF ve Dünya Bankası’nın ek desteğiyle “Güçlü Ekonomiye Geçiş” adı altında yeniden düzenlenmiş ve 2002 yılından itibaren 3 yıllık bir anlaşmaya gidilmiştir 2002 yılından itibaren bu program 2005 yılına kadar uygulanmıştır. Bu programın asıl olarak faiz dışı fazlayı gerçekleştirmek, iç ve dış borç stoklarını kontrol altına almak amaçlanmıştır. Bu amaçlar doğrultusunda dönemin hükümeti tarafından vergi gelirlerini artırmak amacıyla mali suçları ihbar hattı açılması ve mükelleflerle özel görüşme yapılması öngörülmüştür. Bu program çerçevesinde 2003-2005 yılları arasında bütçe açıklarında azalama görülmüştür¹⁷¹. Türkiye’de 2006 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yürürlüğe girdikten sonra bütçe gelirleri, bütçe giderleri ve bütçe dengesinde olumlu gelişmeler yaşanmıştır. 2000 yılında bütçe açığının/GSYH oranı %8,0 iken 2001 yılında %12,9 seviyelerine ulaşmış ve 2006 yılında %0,6 seviyelerine inmiştir. Tablo 2’de görüldüğü gibi 2006 yılından sonra 2007 ve 2008 dönemlerin de bütçe dengesi olumlu seyir izlemiştir.

¹⁷¹ Karluk, *Cumhuriyetin İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisinde Yapısal Dönüşüm*, 448.

Küresel ekonomik krizin etkisiyle 2009 yılında %5,5 seviyelerine çıkmıştır. 2000-2009 yılları arasında bütçe açıklarının/GSYH oranları tablo 2’de gösterilmiştir. 2009 yılından itibaren bütçe dengesi yeniden yükselişe geçmiştir. Bunun nedeni olarak ABD’de ortaya çıkan ve 2008 Eylül sonrasında etkisini küresel ekonomik krizle artıran duraksamadır.

Kısaca Türkiye ekonomisi 2000’li yıllara yüksek bütçe açıkları ile girmiştir. Bu açıkları kapatmak için İMF ile bir takım ekonomik paketler uygulamaya koymuştur. 2001 ekonomik krizinden sonra bütçe açıkları sürdürülemez bir hal almıştır¹⁷². Ülkemizde krizden sonra bütçe açıkları için çözüm önerileri alınmaya başlanmıştır. İMF ile anlaşma yapılarak ekonomik istikrar paketleri uygulanmaya konulmuştur. Bu amaç doğrultusunda Nisan 2001’de ekonomide Güçlü Ekonomiye Geçiş programı uygulanmaya konmuştur. Ülkemiz özellikle 2000’li yıllarda yüksek enflasyon, ağır iç ve dış borçlanma yükünden dolayı ekonomide sıkı para ve maliye politikalarında uygulamaya gitmiştir. Yine kamu harcamalarındaki artış kamu gelirlerinden fazla olmuştur¹⁷³. Bütçe açığı/GSYH’ya oranı, krizlerin yaşandığı 2000 ve 2001 yıllarında yüksek seyretmiş ancak uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve yapısal reformların GSYH’yı arttırması sonucu 2008 yılına değin azalmıştır. Ancak 2008 yılında konut piyasasında yaşanan sorunlar sebebiyle ortaya çıkan küresel krizin etkisiyle bütçe açıklarında artış yaşanırken diğer taraftan GSYH azaldığı için bütçe açıkları/GSYH oranında da bir yükselme söz konusu olmuştur. Dünya finansal ve ticari ilişkileri bulunan Türkiye, 2008 küresel krizi ile ekonomisini olumsuz yönde etkilemiştir. Kriz sonrasında önlemler alınsa da küresel anlamda güçlü kalmışken kendi ekonomisi aynı direnci gösterememiştir. İç ve dış talepteki daralmaya bağlı olarak Türkiye ekonomisinin üretim, tüketim, ithalat, ihracat ve işsizlik göstergeleri olumsuz etkilenmiştir. Özellikle risk algısındaki artış ekonomik çevrede oluşan belirsizlik ortamı ve kredi olanaklarındaki daralma neticesinde iktisadi faaliyetlerde azalış yaşanmıştır¹⁷⁴.

¹⁷² Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 198.

¹⁷³ Ayşe Kaya, *Mali Sürdürülebilirlik: Teori ve Türkiye Uygulaması*, 1. bs. (İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği 2013), 22-23.

¹⁷⁴ Birol Karakurt, “Küresel Mali Kriz Önlemede Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye’nin Krize Maliye Politikası Cevabı”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 24/2 (2010): 169.

Krizin etkilerinden kurtulmak ve iç talebi canlandırmak için uygulanan para politikaları yanında maliye politikalarına da ihtiyaç duyulmuştur. Zira uygulanan likidite desteği kredileri, likidite maliyetini düşüren faiz indirimi gibi para politikaları mali canlanmayı gerçekleştirmede yetersiz kalmıştır. Bu anlamda uygulanan maliye politikası araçları harcamalar ve gelirler politikasına dayanmaktadır. Ekonomik canlanmayı gerçekleştirmek için bir yandan vergi indirimleri uygulanırken bir yandan da kamu harcamalarını arttırıcı uygulamalara gidilmiştir. Vergi indirimleri kapsamında yatırımları teşvik etmek amacıyla vergi kanunlarında değişiklik yapılarak teşvik belgesine bağlanan yatırımlardan elde edilen kazançlar için indirimli kurumlar vergisi oranı uygulanmıştır. Kişilerin harcanabilir gelirlerini arttırabilmek amacıyla dayanıklı tüketim ve otomotiv sektörü gibi alanlarda KDV ve ÖTV indirimine gidilmiştir. Kamu harcamaları kapsamında ise kriz nedeniyle işsizlik rakamlarında oluşan artışın önüne geçmek dolayısıyla talebi canlı tutmak amacıyla İşsizlik Sigortası Kanunu'nda yapılan değişiklikler yapılmıştır¹⁷⁵.

3.1.2.3. Türkiye’de 2010 ve Sonrasında Bütçe Açıklarının Gelişimi

Türkiye 2010 yılından sonra bütçe açıkları devam etmiştir. Ancak 2010 yılında sonra bütçe açıklarında ciddi bir şekilde azalmalar söz konusu olmuştur.

Tablo 3: Türkiye’de 2010 ve Sonrası Yıllarda Bütçe Açıkları ve GSYH’ya oranı

Yıllar	Gelirler (bin)	Giderler (bin)	Bütçe Açığı(bin)	GSYH (bin)	Bütçe Açığı/ GSYH(%)
2010	254.277.000	294.359.000	-40.081.000	1.098.799.000	-3,6
2011	296.824.000	314.607.000	-17.783.000	1.297.713.0000	-1,4
2012	331.700.000	360.491.000	-28.791.000	1.416.798.000	-2,0
2013	389.682.000	408.225.000	-18.543.000	1.567.289.000	-1,2
2014	425.383.000	448.752.000	-23.370.000	1.749.782.000	-1,3
2015	482.779.000	506.305.000	-23.525.000	2.338.647.000	-1,0
2016	554.139.000	584.071.000	-29.932.000	2.068.526.000	-1,1
2017	630.489.000	678.269.000	-47.779.000	3.106.537.000	-1,5
2018	757.834.000	830.450.000	-72.615.000	3.740.519.000	-1,9

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü (Ekonomik Göstergeler)

¹⁷⁵ Karakurt, “Küresel Mali Kriz Önlemede Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye’nin Krize Karşı Maliye Politikası Cevabı”, 180.

Tablo:3'te Türkiye'nin 2010 ve sonrası yıllarda kamu gelir ve gider miktarları, bütçe açıkları ve bütçe açıkları/GSYH içindeki oranları gösterilmektedir. Yıllar itibari ile verilere bakıldığında kamu gelir ve giderleri her yıl artış göstermekle birlikte her yıl kamu gelirleri kamu giderinin altında seyir ederek bütçe açıklarına neden olmuştur. Başka bir deyişle ne giderler ne gelirler bir öndeki yıla göre azalma göstermemiştir ve her yıl gelirler giderlerden az olmuştur. Türkiye ekonomisinde 2010 yılında sonra bütçe açıklarında genel olarak azalmalar olmakla birlikte bütçe açıkları hiç kapanmamıştır. 2011-2013 mali döneminde Orta vadeli Mali Planı'na göre kamu dengelerini iyileştirici büyümeye istikrar kazandırıcı ve istihdamı artırıcı maliye politikalarını hedeflemiş ve bu doğrultuda para ve gelirler politikasıyla uyum içerisinde, bütçe açığı, faiz dışı dengeye ilişkin yaklaşım yürütmeye çalışılmıştır. Bu uygulamaya bağlı olarak bu yıllarda bütçe açıklarında çok fazla açık olmamıştır. 2010-2016 yılları arasında bütçe açıklarında azalmalar söz konusu olmakla birlikte 2017 ve 2018 yılında açıklarda tekrar bir artış görülmüştür.

Türkiye ekonomisinde 2010 ve sonrasında oluşan bütçe açıkları/GSYH'ya oranları yıllar itibari ile azalma ve artmalar olmuştur. 2010 yılında %3,6 iken bu oran 2011 yılında düşme eğilimi göstererek %1,4 olmuştur. 2012 yılında %0,6'lık artış göstererek bu oran %2,0 çıkmıştır. Daha sonraki yıllarda bu oranda genel olarak azalma olurken 2018 yılında %1,9 oranında seyir göstermiştir. 2010 ve sonrasında bütçe açığı/GSYH oranı 9 yıllık süreçte ortalama %1,6 civarında olmuştur. Bu oran bütçe açıklarının sürdürülebilirliği açısından Maastrich Kriterlerinin %3 oranının altında kalarak Türkiye'nin 2010 yılından sonra bütçe açıklarında sürdürülebilir olduğunu göstermektedir.

3.2. TÜRKİYE'NİN 1990 SONRASI BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bir ekonomide kamu gelirinin kamu giderinden az olması bütçe açığını ifade etmektedir. Kamu gelirleri içerisinde de en büyük paya vergiler sahiptir. Dolayısı ile vergi hasılatının az olması bütçe açıklarına daha da artmasına sebebiyet vermektedir. Bir ülke ekonomisinin istikrarlı olabilmesi için gelirlerinin sağlam kaynaklara dayalı olması gerekmektedir. Herhangi bir ekonomide vergilerin artırılamamasının en büyük nedeni politik ve toplumun bu duruma karşı istemsizliğidir. Vergiler bütçe

açıklarını kapamada en kabul görülen yöntemdir. Diğer bir yöntem ise kamu harcamalarında kesintiye gidilmesidir ki bu da zorunlu kamu hizmetlerinde söz konusu olamamaktadır. Kısaca bir ekonomide açıkları gidermek için ya vergiler artırılabilecek ya da kamu harcamaları kısıllanacaktır. Her iki durum söz konusu olmadığı zaman ise devlet borçlanmaya gidecektir. Borçlanma birlikte faiz oranları da artacaktır. Bu durumda faiz ve anapara ödemesi süreklilik arz edeceğinden ekonomik dengeleri bozucu etki yaratacaktır. Türkiye’deki bütçe açıklarına baktığımızda tablo:1, tablo:2 ve tablo:3’te sürekli olarak bütçe açıkları olduğu tespit edilmiştir. Başka bir ifade ile ülkemizin bütçe açıklarından dolayı sürekli sorun yaşadığı ve bu durumun da ekonomik dengede sorunlar yaşamasına neden olmaktadır¹⁷⁶.

Türkiye’de genel olarak baktığımızda kurulduğu ilk yıllardan kısaca Cumhuriyet Döneminden itibaren bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni devleti kurma, Osmanlı’dan kalma borçlar, savaştan yeni çıkma nedenlerinden dolayı bütçe açıkları söz konusu olmuştur. Daha sonra yapılan inkılaplar nedeniyle toparlanmaya çalışılsa da 1929 Dünya Ekonomik Bunalımının etkisi ülkemizi de etkilemiş ve bütçe açıkları devam etmiştir. İlerleyen zamanlarda dolayısı ile 1939-1945 yılları arasında çıkan 2.Dünya Savaşı’ndan dolayı savunma harcamalarının artışına bağlı olarak kamu harcamaları da artmıştır. 1960’lı yıllarda Türkiye sanayileşmeye ağırlık vermiş. Planlı ve Programlı ekonomiye geçmeye çalışmış ve buna bağlı olarak kamu harcamaları artış göstermiştir. Kamu harcamalarına karşılık kamu gelirlerinde olmayan artış sebebiyle bütçe açıklarında ciddi artmalar görülmüştür. 1970-1980’li yıllarda Kıbrıs Sorunu, Körfez Savaşları, Petrol Krizi; Türkiye ekonomisini etkileyerek bütçe açıklarını sürdürülemez hale getirmiştir. Bunlara bağlı olarak cumhuriyetten bahsedilen yıllara kadar geçen süre zarfında ülke içerisinde enflasyon, işsizlik, faiz oranlarının artışı, borçlanma, nüfusun artması gibi birçok nedenden dolayı bütçe açıkları devam etmiştir.

Türkiye’de de son 30 yılın verilerine baktığımızda kamu harcamaları sürekli artış göstermiştir. Buna karşılık gelirler sürekli olarak kamu harcamalarının altında seyir göstermiştir. Dolayısı ile Türkiye’de bütçe açıklarında stabil olarak artış yaşanmıştır. Ülkemizde kamu gelirlerinin düşüklüğü vergi gelirlerinin az

¹⁷⁶ Bayrak, Kanca, “Türkiye’de Kamu Kesimi Açıkları Nedenleri ve Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkileri”, 93

toplamasının sonucudur. Bu durum ise vergi sistemimizde birçok aksaklığın bulunması ve halen devam etmesinden kaynaklı olduğu ileri sürülmektedir¹⁷⁷.

Türkiye’de gelişmişlik seviyesine açısından son 30 yıllık mali ve sosyal alandaki gelişmelere bağlı olarak ekonomide devletin faaliyet alanı sürekli genişlemiştir. Bu genişlemeye bağlı olarak kamu harcamalarında da artış durumu söz konusu olmaktadır. Ancak milli gelir bu artış hızının altında kaldığından ülkemizde bütçe açıkları sürekli bir artış durumu söz konusu olmaktadır¹⁷⁸.

Ülkemizde ekonomik kalkınma ve sanayiye bağlı olarak özellikle 1985 yılından sonra köyden kette göç ve demografik olarak ülkenin nüfusunda artış yaşanmıştır. Bu göç dalgası ile birlikte hızlı kentleşme artmış. Bu yıllardan sonra özellikle 1990’lı yıllardan sonra hızlı kentleşmeye bağlı olarak kentlerin içinde hava kirliliği, konut yetersizliği, gecekondulaşma, trafik sıkışıklığı, suçların artması, ulaşım, eğitim ve sağlık problemleri artmaya başlamıştır. Kamu sektörü insanların bir arada yaşamaları gereği olarak bu sorunları giderilmesi için zorunlu kamu hizmetlerini gerçekleştirmek zorundadır. Bu hizmetlerin yerine getirilmesi kamu harcamalarında artışa neden olmuştur. Bu harcamalar bu yıllarda bütçe açıklarının artmasına etki etmiştir¹⁷⁹.

Transfer harcamaları issiz, dul, yetim, ihtiyar ve sakatlara yapılan ödemeler gibi sosyal içerikli veya tarıma sübvansiyon, KİT’lere ve özel sektör firmalarına sermaye transferi gibi mal içerikli olabilir. İşsizlik sigortasının ödendiği ülkelerde ise transfer harcamaları büyük boyutlara ulaşmıştır. İşsizlik sigortasının uygulanmadığı halde, faiz ödemelerindeki artış yüzünden Türkiye’de özellikle 1990 ve sonrasında transfer harcamaları büyük boyutlara ulaşmıştır¹⁸⁰. Ülkemizde transfer harcamaları 1990 ve sonrası yıllarda ciddi bir artış göstermiştir. Bu artışlarda özellikle sosyal güvenlik kurumlarına ve iç, dış borç faiz yükünün artması büyük rol oynamıştır. Bu harcamalar bütçe gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturmaktadır¹⁸¹.

¹⁷⁷ Haluk Egeli, Bütçe Politikası(Ders Notları), 2. bs. (İzmir: İlkem Ofset Yayıncılık, 2004), 105.

¹⁷⁸ Osman Pehlivan, *Kamu Maliyesi*, (Trabzon: Derya Kitabevi, 2005), 72.

¹⁷⁹ Pehlivan, *Kamu Maliyesi*, 75.

¹⁸⁰ Osman Demir, “Türkiye’de Kamu Açıkları ve Artış Nedenleri”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 16/2 (2001):15.

¹⁸¹ İsmail Türk, *Maliye Politikası*, 21. bs. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2008), 38.

Bir ülkede savaş, darbe ve siyasi çalkantıların olduğu durumlarda güvenlik harcamalarında artış olağan bir durumdur. Birçok ülkenin geçmiş tarihine bakıldığı zaman savaş ve olası durumlarda ülkelerde savunma harcamalarındaki artışın ülke ekonomisinde yüksek enflasyon ve bütçe açıkları olarak geri geldiği görülmüştür. Türkiye’de 1984 yılından itibaren terör örgütleriyle olan mücadelelerinden dolayı savunma harcamalarında artış görülmüştür. Bu artış halen günümüzde de devam etmekte ve bütçe açıklarımızı tetiklemektedir¹⁸².

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kamu hizmetlerinin bireylere daha hızlı ve kolay ulaşmasını sağlamak ve işsizlik problemini aşma nedeni ile kamuda fazla istihdam yapılmaktadır. Yapılan bu fazla istihdam devlet kadrolarının gereksiz büyümesine ve kamu harcamalarında artışa neden olmaktadır¹⁸³.

Türkiye’de demokrasinin göstergesi olan siyasi partiler, oy maksimizasyonu olarak görülmektedir. Siyasetçiler iktidarlıklarının sürekliliğini sağlamak amacıyla seçim dönemlerinde oy sayısını artırmak için kamu harcamalarında artışa gitmektedirler. Bu artışlar bütçe giderlerinde artışa neden olmaktadır¹⁸⁴.

Kayıt dışı ekonomi, ekonomide mal ve hizmetlerin üretimi ve değişiminde olmasına rağmen bütçe ölçüm yöntemlerinde tespit edilemeyen, GSYH büyüklüklerine yansımayan, muhasebe kayıtlarında olmayan geniş bir alanı kapsamaktadır. Kısaca ekonomide yer almasına rağmen kayıtlara alınmayan kesimdir¹⁸⁵. Türkiye’de kayıt dışı ekonominin fazla olduğu bilinmektedir. Bu fazlalık vergi gelirlerinde azalmaya, vergi gelirlerindeki azalma bütçe açıklarında artmaya neden olmaktadır¹⁸⁶.

Türkiye gibi ekonomik gelişme gösteren ülkelerde mevcut enflasyonist baskılar bütçe açıklarında artışı tetikleyen büyük faktörler arasında yer almaktadır. Fiyatlar genel seviyesindeki artış kamu harcamalarında artışa neden olacak ancak

¹⁸² Demir, “Türkiye’de Kamu Açıkları ve Artış Nedenleri”, 21.

¹⁸³ Pehlivan, *Kamu Maliyesi*, 68.

¹⁸⁴ Demir, “Türkiye’de Kamu Açıkları ve Artış Sebepleri”, 16.

¹⁸⁵ Nihan Işık, Mustafa Acar, “Kayıt Dışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri Boyutları, Yarar ve Zaraları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, sayı:21 (Temmuz-Aralık 2003): 118.

¹⁸⁶ Işık, Acar, “Kayıt Dışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri Boyutları, Yarar ve Zaraları Üzerine Bir Değerlendirme”, 130.

buna karşılık kamu gelirlerinde artış söz konusu olmayacaktır. Sonuç olarak bütçe açıkları kaçınılmaz olacaktır¹⁸⁷.

Türkiye’de 1970’li yıllarda başlayan kamu kesimi finansman açıkları 1980 yılından itibaren uygulamaya konulan ekonomik istikrar kararları alınan tedbirlere rağmen 1990 yılında bu artışlar hız kesmeden devam etmiştir. Kamu açıkları içinde süreklilik kazanan bütçe açıklarının finansmanı amacıyla uygulanan borçlanma politikaları neticesinde borç faizlerinin GSYH içindeki payı giderek artmıştır. Bu yıllarda artan bütçe açıkları dış dengeyi zorlamaya başlamış ve sonuç olarak 5 Nisan 1994’de 5 Nisan Ekonomik Kararları alınarak; kamu harcamalarının azaltılması ve kamu gelirlerinin artırılması amaçlanmıştır. Fakat bu önlemler kalıcı bir başarı getirmemiştir. 1998 yılında başlayan süreçte IMF ile üç yıllık bir istikrar programı 1999 yılından itibaren uygulamaya konmuş ve bütçe açıklarını ortadan kaldıramayınca, IMF’in önerdiği “Faiz Dışı Fazla” kavramı ortaya atılmıştır. Böylece bütçeler faiz dışarıda bırakıldığında fazla verir hale getirilmiştir. Bu dönemde yine bir dizi iç ve dış gelişmeler, bütçe açıklarının kontrol altına alınmasını engellemekle kalmamış, daha da artmasında etkili olmuştur. Bu dönemde açıkların finansman aracı olarak 1994 yılına kadar para basımı kullanılmış iken, bu yıldan itibaren borçlanmaya ağırlık verildiği görülmektedir. Hem iç hem de dış borçlan açıkların finansmanında etkili olmuştur. 2000’li yıllara kadar yüksek oranda seyreden enflasyonla birlikte reel faiz haddinin büyüme oranı üzerinde seyretmesi iç ve dış borç stokunun artmasına neden olmuş ve bu borç faiz ödemeleri mali yapının altından kalkması zor yükler getirmiştir. Buna bağlı olarak borç faiz ödemelerinin bütçe ve GSYH içindeki payı giderek artmış ve bütçenin sürekli açık verilmesine neden olmuştur. Bütçenin bu açığının en büyük nedeni olarak faiz ödemeleri görülmektedir. Buna karşın 2000’li yıllara IMF’nin önerdiği ekonomik program ile girilmiş ve bütçe açıkları nispeten düşme eğilimine girmiştir. Fakat programın özelleştirme ve yapısal reformlar ile ilgili ayaklarının yerine getirilememesinin, siyasi gelişmelerce de desteklenmesi sonucunda Şubat 2001 krizi patlak vermiştir. 2000’li yıllar bütçe açıklarının finansmanına çok yoğun olarak borçlanmanın ve ek vergilerin kullanıldığı dönem olmuştur. Bu dönemde iç borçlar bütçe açıklarının

¹⁸⁷ Haluk Egeli, “Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, sayı:4 (Güz, 1999): 296.

temel finansman aracı haline gelmiştir. 2001 krizi sonrasında iç borçlar, dış borçlar ve para basımı artmıştır. Bunlara bağlı olarak birkaç yıl bütçe açıkları sabit olarak devam etse de 2008 Küresel Kriz ülkemizi tekrar etkilemiş ve bütçe açıkları artış göstermiştir. Son 30 yıllık dönemde 1994, 2001 ve 2008 krizlerini yaşayan Türkiye İMF ile yürütülen istikrar paketleri borç yükü ve bütçe açıklarının azaltmayı amaçlamıştır¹⁸⁸.

Türkiye ekonomisinde kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması bütçe açıklarının uzun yıllardan artış trendinde olmasının başlıca nedenidir. Türkiye 1990 ve sonrası yıllarda bütçe açıklarında zayıf bir sürdürülebilirlik söz konusu olmuştur. Çünkü alınan ekonomik politikaların yapıldığı yıllarla sınırlı kalması, zayıf sürdürülebilirlik nedeniyle kamu harcamalarının kamu gelirlerinden yüksek seyir etmesi, sürdürülebilirliği devam ettirememeye bütçe açıklarının artışlarının durdurulamamasının nedenleri arasında yer almaktadır. Ayrıca açıkları borçlanma ile finansman durumunda bu borçlanmaların ödenmesi yeni borçlanmaya gidilerek ödenmesi ülke ekonomimizi yüksek faiz ödemeleriyle karşı karşıya getirmiştir. Bu durumda bütçe açıkları sürdürülemez bir hal almıştır. Son yıllarda Türkiye ekonomisinin bütçe harcamalarının büyük bir kısmını borçlanmaların faiz ödemeleri oluşturmaktadır. Öyle ki açıkların giderilmesi için alınan ekonomik politikalar ve sıkı maliye politikaları sonucu son dönemlerde önemli miktarlarda faiz dışı fazla elde edilmiş. Fakat son dönemlerde yapılan analizlerde faiz dışı fazla verilse de bütçe açıklarında zayıf sürdürülebilirliğinin olması faiz dışı fazlanın tek başına bütçenin sürdürülebilir olmasında yeterli seviyede olmamıştır¹⁸⁹.

Bütçe açıklarının sürdürülebilirliği amacıyla Türkiye, özellikle 1990 ve sonrasında sıkı para ve maliye politikaları uygulamaya koymuştur. Bu dönemdeki maliye politikalarının amacı mali disiplini gerçekleştirerek ekonomik dengeyi koruyacak faiz dışı fazlaya ulaşmaktır. Para politikasındaki amaç ise fiyat istikrarını sağlamaktır. Bunun nedeni ise ülkemizdeki para talebinin faiz oranlarına olan duyarlılığıdır. Ayrıca bu dönemde ekonomik büyüme ve kalkınma için ise uygulanan daraltıcı politikaların genişletici etkilerine güvenilmiştir. Dolayısı ile borç stokunun

¹⁸⁸ Kamil Tüğen, Mehmet Dağ, “Türkiye’nin Bütçe Açıklarının Nedenleri ve Finansman Yöntemleri: Dönemsel Bir Değerlendirme”, *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16/2 (2018): 218-219.

¹⁸⁹ Göktaş, “Türkiye Ekonomisinde Bütçe Açığının Sürdürülebilirliğinin Analizi”, 62.

azalması, kamu borçlarının sürdürülebilirliği maliye politikalarının asıl amacı olmuştur¹⁹⁰.

Türkiye’de 1994 yılı itibarıyla uygulanmaya başlanan kamu mali disiplini sağlamaya yönelik politikalarda temel gösterge olarak faiz dışı fazla hedeflemesi yoluyla bütçe açıklarının sürdürülebilirliğini sağlanması önemli yer tutmaktadır. 1998 ve 2001 yılı sonrasında uygulamaya konan istikrar programları ile maliye politikası açısından temel hedef olarak mali disiplinin sağlanması yoluyla bütçe açıklarının azaltılması belirlenmiştir. Yine bu programlar ile para politikası açısından fiyat istikrarını sağlamak amacıyla enflasyon hedeflemesi uygulamasına başlanmıştır. Genel olarak sıkı maliye politikası uygulamalarına gidildiğinde ekonomik dengelerin sağlanması açısından bir para politikası stratejisi olarak enflasyon hedeflemesine ihtiyaç duyulmaktadır. Maliye politikası açısından temel çıpanın faiz dışı fazla hedeflemesi, para politikası açısından ise enflasyon hedeflemesi olmak üzere belirlendiği görülmektedir¹⁹¹.

Kısaca bu yıllar arasında ülkemiz ekonomisinde uzun yıllar devam eden bütçe açıkları, ülke içindeki piyasalar üzerinde mali baskı oluşturmuştur. Bu durum reel faiz oranının yüksek seviyede seyretmesine neden olmuştur. Reel faizlerin artması kamunun borçlanma ihtiyacını sürekli artma eğilimi göstermesine neden olmuştur. 1990’lı yıllarda borç-faiz sarmalına dönmüş ve sürdürülemez bir hal almıştır. 1990-2000 yılları arasında reel faiz oranları iç borçlanmayı artırırken bu yıllar arasında GSYH’da düşme yaşanmıştır. Türkiye ekonomik dengeleri yeniden sağlamak ve bütçe açıklarının sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla 2001 yılında “Güçlü Ekonomiye Geçiş” uygulaması ve 2005 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamaya koymuş¹⁹².

Türkiye’de 2000 ve sonrasında ise bütçe açıklarının sürdürülebilirliği açısından uygulanan reformlar ekonomik denge üzerinde olumlu etkiler doğurmuşlar. Ayrıca mali piyasalardaki güçlendirilme ve yapılanma için uygulanan maliye

¹⁹⁰Göker, 2005:164;Aktaran; Kamil Tüğen, Mehmet Dağ, “Türkiye’nin Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliğinde İç Borçlanmanın Rolü: Dönemsel Analiz”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 25/2 (2018): 393.

¹⁹¹ Tüğen, Dağ, “Türkiye’nin Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliğinde İç Borçlanmanın Rolü: Dönemsel Analiz”, 394.

¹⁹² Osman Peker, İsmet Göçer, “Bütçe Açıklarının Ampirik Analizi”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 19/1 (2012): 164.

politikaları da olumlu gelişmeler göstermiştir. Bu uygulamalara olumlu etkileri enflasyon ve faiz oranlarındaki düşüşte kendini göstermiştir. Ayrıca borç-faiz sarmalı sürdürülebilir duruma gelmiştir. Bunlara ek olarak kamu harcamaları disiplin altına alınmış ve kamu gelirlerinde artış yaşanmıştır¹⁹³. Ülkemizde sürdürülebilirlikle ilgili 2001 Krizi sonrası dönemde yapılan mali uygulama ve reformlar, kamu borç stokunda hızlı bir düşüşe sebep olmuş. Bu olumlu beklenti ve faiz oranı ile faiz yükü verilerinde istenen yönde bir yol izlemesine karşın, Türkiye'nin özellikle kamu borç stokunun kısa vadeli olması sebebiyle mali durum hala endişe kaynağıdır¹⁹⁴. Türkiye ekonomisinde son yıllarda özellikle kamu borç stoku ve bütçe açıklarının GSYH içindeki payının düşmesiyle olumlu etkilerini göstermiş olan mali disiplindir. Bu bağlamda, 2000'li yıllarda faiz dışı fazla hedefinin büyük ölçüde yakalandığından bahsetmek mümkündür. 2010 ve sonrasında yapılan mali programlar çerçevesinde bütçe açıkları azalmıştır¹⁹⁵.

3.3. TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI

Türkiye'de göreceli olarak bütçe açıklarının arttığı bilinmektedir. Bütçenin açık vermesinin kolay olmasına karşılık bu açıkların finansmanı ve kontrolü oldukça zordur. Türkiye'nin özellikle 1990 yıllarda büyük açık ve krizlerle karşı karşıya kaldığı bilinmektedir. Bütçe açıklarının finansman yöntemleri incelendiğinde, Türkiye'nin de dâhil olduğu gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi büyük boyutlarda ortaya çıkan ve devamlılık arz eden bütçe açıklarını vergilerin yanında borçlanma ve merkez bankası kaynakları ile finanse etme yoluna gidilmektedir¹⁹⁶. Çalışmanın bu kısmında, Türkiye'de bütçe açıklarının finansmanı açısından 1990 sonrası dönemde sıklıkla başvurulan üç temel politika aracı olan vergiler, borçlanma ve merkez bankası kaynakları hakkında bilgi verilecektir.

¹⁹³ Altun, "Türkiye'de Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliğinin Ampirik Olarak Analizi", 21.

¹⁹⁴ Hüseyin Şen, İsa Sağbaş, Abdullah Keskin, "Türkiye'de Mali Sürdürülebilirliğin Analizi: 1975-2007", *Maliye Dergisi*, sayı:158 (Ocak- Haziran 2010): 111.

¹⁹⁵ İbrahim Arısoy, İltar Ünlükaplan, "Türkiye'de Mali Açıkların Sürdürülebilirliği ile Kamu Gelirleri ve Harcamaları İlişkisinin Analizi", *Maliye Dergisi*, sayı:159 (Temmuz-Aralık 2010): 459.

¹⁹⁶ Menşure Kolçak, "Türkiye'de Kamu Açıkları ve İç Borç İlişkisi", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 12/1-2 (1998): 36.

3.3.1. Vergi Gelirleri ile Finansman Yöntemi

Vergi gelirleri yoluyla bütçe açıklarının finansmanı uygulamada sıkça rastlanan bir durum değildir. Vergi gelirleri yoluyla bütçe açıklarının finanse edilebilmesi için olağanüstü vergi uygulamasına gidilmesi gerekir ki; bu da hoş karşılanmayan, kamuoyunda tepki oluşturan bir durumdur. Ancak uzun vadede vergi kayıp ve kaçaklarını önlemek ve vergi reformu yapmak, kayıt dışı ekonomiyi kayıt altına almak suretiyle Türkiye’de vergi tahsilâtı etkinleştirilerek, bütçe gelirleri artırılarak, bütçenin giderleri vergi gelirleri ile karşılanmaya çalışılabilir. 1985 yılında getirilen KDV uygulaması ile vergi gelirlerinde önemli bir artış sağlanmıştır. Ancak bu yetersiz bir uygulamadır. Çünkü vergi kayıp ve kaçakları önlenememiş, kamu harcamaları gelirlerden çok daha hızlı artmış, bütçe açıkları da artmaya devam etmiştir. 1990’li yıllardaki arz yanlı ekonomi politikaları Türkiye’yi de etkilemiş, vergi kanunlarına vergi istisna ve muafiyetleri konulmuş, ihracata vergi iadesi getirilmiş, ancak bütün bunlar bekleneni verememiştir. Arz yanlı ekonominin vergi yükü hafiflerse üretim artışı, GSMH’yı artırır, artan gelirden vergi artışları yoluyla bütçe gelirlerini artırır yaklaşımı Türkiye’ye uymamıştır. Vergi istisna ve muafiyetlerine rağmen mükellefler yine vergi vermekten kaçınmış ve getirilen bu vergi kolaylıkları küçümsemiştir¹⁹⁷.

Tablo 4: Türkiye’de 1990-1999 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve Vergi Gelirleri

Yıllar	Konsolide Bütçe Giderleri /GSMH(%)	Konsolide Bütçe Gelirleri /GSMH(%)	Toplam Vergi Gelirleri/ Toplam Bütçe Gelirleri(%)	Vergi Yükü (%)	Bütçe Açıkları/ GSMH(%)	Dolaylı Vergiler/ Toplam Vergi Gelirleri(%)	Dolaysız Vergiler /Toplam Vergi Gelirleri (%)
1990	17.2	14.2	86.3	12.4	-3.01	52.1	47.9
1991	20.8	15.6	91.0	12.8	-5.28	52.3	47.7
1992	20.4	16.1	83.0	13.2	-4.30	50.4	49.6
1993	24.5	17.8	76.6	13.8	-6.70	48.6	51.4
1994	23.2	19.3	78.9	15.1	-3.91	51.7	48.3
1995	21.9	17.9	77.8	13.8	-4.03	59.3	40.7
1996	23.3	15.1	83.0	15.0	-8.27	60.6	39.4
1997	27.3	19.7	82.5	16.1	-7.63	59.3	40.7
1998	29.2	22.0	78.8	17.2	-7.28	53.4	46.6
1999	36.0	24.2	78.7	18.9	-11.86	54.6	45.4

Kaynak: Kamil Tüğen, Gonca Güngör, “Türkiye’de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü”

¹⁹⁷ Hakan Erkuş, Kadir Karagöz, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Tahmini”, Maliye Dergisi, sayı:156 (Ocak- Haziran 2009): 139.

Tablo:4'te 1990-1999 yılları içerisinde konsolide bütçe gider ve gelirlerinin GSMH'ya oranları gösterilmiştir. Ayrıca vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı, dolaylı ve dolaysız vergiler şeklinde gösterilmiştir. 1990-1999 yılları içerisinde konsolide bütçe giderlerinin GSMH içindeki payı 10 yıllık süreçte ortalama %24.3 iken, konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı ise %18.1 olarak gerçekleşmiştir. Bütçe açıklarının GSMH içindeki payı da dikkate alındığında aralarındaki ilişki şöyledir: Konsolide bütçe gelirleri, konsolide bütçe giderlerini karşılayamadığından dolayı bütçe açığı meydana gelmiştir. Ayrıca toplam vergi gelirlerinin GSMH içindeki payı olan vergi yükü de incelendiğinde dönem içerisinde bu oran ortalama %14 dolaylarında gerçekleşmiştir. Tablodan toplam vergilerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payına göz attığımızda 1990-1999 yıllarında sürekli ve ciddi bir azalışın olduğu bariz bir şekilde görülmektedir. Ki kamu gelirlerin çoğunun vergilerin oluşturduğunu daha önce de belirtmiştik. Vergi gelirlerinin bu seviyede ciddi düşüşü bütçe açıklarının bu yıllar arasında yüksek seviyelerinde ulaşmasına neden olmuştur.¹⁹⁸.

1990'lı yıllarda boyunca hızlanan sıcak para girişi ulusal paranın reel olarak değerlendirilmesine sebep olmuştur. Yüksek enflasyon ortamında değerlendirilen ulusal para, ithalat mallarının fiyatlarının artması, ihracat teşviklerinin düşmesi, iş gücü maliyetlerinin azalması Türkiye'yi dış piyasada rekabet edemeyecek duruma getirmiştir. Büyüyen bütçe açıkları olumsuz sonuçlarını dış ödemeler bilançosunda göstermiştir. Bu bağlamda ithalat artarken ihracatın azalması dış ticaret açığını büyütüştür. Bu açıktaki büyüme bütçe açıklarını tehdit etmenin yanında ekonomiyi krize sürüklemiştir¹⁹⁹. Ekonomide yaşanan 1994 krizi nedeniyle 5 Nisan Kararları alınmıştır. Bu kararlar bağlamında kamu giderlerini artmak amacıyla vergi kanunlarında düzenlemelere gidilmiş ve kamu harcamaları kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Böylece oluşan bütçe açıkları için gerekli finansman kaynağı özel kesimden çekilmeye çalışılmıştır²⁰⁰.

¹⁹⁸ Kamil Tüğen, Gonca Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 50/575 (2013): 22.

¹⁹⁹ Şen ve Şağbaşı, 2004;142; Aktaran; Tüğen, Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", 23.

²⁰⁰ Tüğen, 2002;4; Aktaran; Tüğen, Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", 24.

1994 ekonomik krizin etkilerini önlemek için alınan kararlarda vergi yasalarında yapılan düzenlemeler az da olsa vergi hasılatında artmaya neden olmuştur. 1994-1999 yılları arasında kamu giderleri ciddi anlamda artmış. Ancak bütçe gelirlerinde bu artışa paralel bir artış söz konusu olmamıştır. Bu durumda bütçe açıklarının GSMH oranında ortalama %8'lik bir artış olmuştur. Vergi yükünün ise yıllar itibariyle yetersiz olduğu görülmektedir. 1990-1999 yılları arasında dolaylı ve dolaysız vergiler/toplam vergi gelirleri oranı artış olmakla birlikte daha çok azalmalar söz konusu olmuştur. Bunun nedeni ise ülkeden tasarrufların azlığıdır. Ayrıca ekonomideki gelir artırıcı politikaların çözümünün kısa vadeli oluşudur²⁰¹. Şöyle ki 5 Nisan Kararları ile ek vergi uygulamasına gidilmiş. Dolayısı ile mevcut vergi oranlarında artışa gidilmiş. Buna bağlı olarak kısmen de olsa vergi gelirlerinde artış yaşanmıştır²⁰². Ancak 1995 yılında yapılan erken seçim nedeniyle kamu harcamaları artış göstererek bütçe açıkları tekrardan yükselme göstermiştir. Seçimden sonra yani 1995 son kısmında genişletici maliye politikaları uygulanmaya konulmuş. Açıklarda borçlanma kaynakları kullanılmıştır²⁰³. Ülkemizde 1997 yılının son kısmında enflasyon oranı %100'e çıkmıştır. Enflasyon oranı reel faiz oranını ciddi sızramalar yapmıştır. Dış borçlar hızla artmış, iç borçlar ise çevrilemez duruma gelmiştir. 1996 yılında artan bütçe açığı/GSMH oranı %8'lerin üstünde seyir etmiştir²⁰⁴. Vergi gelirlerinin faiz giderlerini karşılama oranı 1998 yılında %68 iken, 1999'da %75'e ulaşmıştır²⁰⁵. 1999 Asya ve Rusya Krizleri ve ülkemizde olan Marmara Depremi bütçe açıklarını tekrardan tetiklemiş. Daraltıcı maliye politikalarına devam edilmiştir. 1998 yılında İMF ile 3 yıllık istikrar paketi uygulanmış. Bu durum vergi gelirlerinin kontrol altına alınmasında etkili olmuştur²⁰⁶. 1999 yılı ağustos ayında yaşanan Marmara Depremi sonrası kamu harcamaları artarken, gelirlerin aynı ölçüde artmayışıyla bütçe açığı/GSMH oranı

²⁰¹ Tüğen, Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", 24.

²⁰² Parasız, 1998;370; Aktaran; Tüğen, Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", 24.

²⁰³ Şen ve Şağbaş, 2004;143;Aktaran; Tüğen, Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", 24

²⁰⁴ Kazgan, 2002;7; Aktaran; Tüğen, Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", 24

²⁰⁵ Karabıçak, 2000; 62; Aktaran; Tüğen, Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", 24.

²⁰⁶ Tüğen, Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", 25.

%11.86' ya yükselmiştir. Bu dönemle birlikte iç ve dış borç faiz oranları yükselme göstermiş ve bütçe açıklarında artma görülmüştür. Artan borçlanma ve bütçe açıklarının yol açtığı mali dengesizlik ve finansman sorunu ile mücadele etmek amacıyla IMF'den destek alınmış ve bütçe açıkları kontrol altına alınmaya çalışılmıştır²⁰⁷.

Tablo 5: Türkiye’de 2000-2011 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve Vergi Gelirleri

Yıllar	Konsolide Bütçe Giderleri /GSMH(%)	Konsolide Bütçe Gelirleri /GSMH(%)	Toplam Vergi Gelirleri/ Toplam Bütçe Gelirleri(%)	Vergi Yüklü (%)	Bütçe Açıkları/ GSMH(%)	Dolaylı Vergiler/ Toplam Vergi Gelirleri(%)	Dolaysız Vergiler /Toplam Vergi Gelirleri (%)
2000	36.9	26.6	79.2	21.1	-10.6	59.1	40.9
2001	45.6	29.2	77.0	21.5	-16.5	59.6	40.4
2002	42.0	27.4	78.8	21.2	-14.6	66.4	33.6
2003	39.3	28.1	84.1	23.6	-11.3	67.8	32.3
2004	32.8	27.1	84.1	21.0	-7.1	71.0	29.0
2005	22.5	22.8	80.4	21.9	-1.7	73.0	27.0
2006	23.5	22.9	82.8	21.8	-0.6	68.7	31.2
2007	24.4	22.6	84.1	23.6	-1.6	66.4	33.5
2008	23.9	22.1	84.2	24.3	-1.8	64.6	35.3
2009	28.1	22.6	84.4	24.6	-5.5	69.0	31.0
2010	26.8	23.1	86.6	21.2	-3.7	67.1	32.9
2011	24.3	22.9	89.0	22.0	-1.4	67.7	32.3

Kaynak: Kamil Tüğen, Gonca Güngör, “Türkiye’de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü

Tablo:5’te 2000-2011 yılları arasında konsolide bütçe gider ve konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki yüzdeler oranları verilmiştir. Ayrıca bütçe açıklarında vergilerin payı verilmiştir. Bu yıllar arasında dolaylı ve dolaysız vergilerin toplam vergiler içindeki yüzdeler oranları görülmektedir. 2000-2011 yılları içerisinde konsolide bütçe giderlerinin GSMH içindeki payı 12 yıllık süreçte ortalama %30.8 iken, konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı ise %24.7 olarak gerçekleşmiştir. Bütçe açıklarının GSMH içindeki payı da dikkate alındığında aralarındaki ilişki şöyledir: Konsolide bütçe gelirleri, konsolide bütçe giderlerini karşılayamadığından dolayı bütçe açığı meydana gelmiştir. Ayrıca toplam vergi gelirlerinin GSMH içindeki payı olan vergi yükü de incelendiğinde dönem içerisinde bu oran ortalama %22 dolaylarında gerçekleşmiştir. 2000 ve sonrasında bütçe harcamalarında gözle görülür bir yükseliş yaşanmıştır. Bu durumun yaşanmasında

²⁰⁷ Tüğen, Güngör, “Türkiye’de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü”, 25.

2000 ve 2001 ekonomik krizleri etkili olurken daha sonraki yıllarda 2008 Dünya Ekonomik Krizi etkili olmuştur. Krizlerden dolayı bütçe açıkları 2001 ve 2002 yıllarında %16-14 dolaylarında bir seyir göstermiştir. Açıkların kapatılmasında genel olarak vergiler kullanılmaya dikkat edilmiştir. 2003 yılında gözle görülür bir düşüş yaşanmıştır. Vergi yükünde %2'lik bir azalış görülmüş bunu nedeni vergi politikalarında yapılan değişikliklerdir. 2008-2010 yıllarında bütçe açıklarında tekrar bir artış yaşanmıştır. Bu artış ABD de yaşanan krizin etkilerinin ülkemizde hissedilmesidir. Bu yıllarda vergi ile ilgili düzenlemeler yapılsa da 2008 yılında sonra vergi yükünde oransal olarak bir yükselme söz konusu olmuştur. 2010-2011 yılları arasında dolaylı ve dolaysız vergilere baktığımızda dolaylı vergilerin sürekli daha fazla olduğu görülmektedir. Dahası bu vergiler 1990-1999 yıllarına oranla daha da artmışlardır. Ama dolayı vergilerin her yıl dolaysız vergilerin üzerinde olduğu görülmektedir. Bu da görülüyor ki bütçe açıklarının kapatılmasında dolaylı vergilerin etkisi daha fazladır²⁰⁸.

Küresel ekonomik krizin etkilerini azaltmak için bir takım ekonomik tedbirler alınmıştır. Alınan bu tedbirler ile 2002-2007 yılları arasında başarı sağlanmıştır. Alınan tedbirler çerçevesinde sürdürülen mali disiplinden taviz verilmiş ve daraltıcı maliye politikasından vazgeçip telafi edici politikalara yönelme durumu söz konusu olmuştur²⁰⁹.

2007 yılında alınan tedbirler ile bütçe açıkları azaltılmaya çalışılmıştır. Ancak ardından yaşanan 2008 dünya ekonomik krizi nedeni ile bütçe açıkları 2008 yılı ve sonrasında tekrardan hızlı artış trendine girmiş ve 2009 yılında bütçe açıkların GSMH içindeki payı %1.8 oranından bir sene farkla %5.5 oranına yükselmiştir. Buna karşılık alınan ekonomik programları çerçevesinde vergi oranlarında yapılan indirimlerde toplam vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı 2008 yılında %84.2 iken 2009 yılında bu oran %84.4 olarak 0.2 oranında bir artış söz konusu olmuştur. Daha sonraki yıllarda alınan tedbirler, uygulanan maliye politikaları çerçevesinde bütçe açıkları artmış ancak azalarak artış trendinde olmuştur. Aynı şekilde bu yıllarda vergi hasılatında da az da olsa yükselme söz

²⁰⁸ Tüğen, Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", 27.

²⁰⁹ Civriz, 2010;5;Aktaran; Tüğen, Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", 27.

konusu olmuştur. 2000-2011 yılları arasında bütçe açıklarına paralel olarak vergi hasılatı çok artış göstermemiştir. Bu yıllar arasında vergi gelirlerinin büyük bir kısmını dolaylı vergiler kapsamaktadır. Her yıl bir öncekine nazaran dolaylı vergilerin payı artmıştır. Vergi hasılatında her yıl dolaylı vergilerin dolaysız vergilerden fazla olduğu tablodan bariz bir şekilde görülmektedir²¹⁰. Türkiye ekonomisinde 2006-2011 yıllarında yapılan çalışmalarda bütçe açıkları için vergilerin artırılması yöntemine başvurulması ekonomik dengeler açısından daha olumlu sonuçlar verdiği görülmüştür. Yapılan analizlerde kamu harcamalarında artışta vergi hasılatının da arttığı gözlemlenmiştir. Ancak tam tersi durumda yani kamu harcamalarındaki azalış vergi hasılatında azalışa sebep olmamıştır. Dolayısı ile ekonomide oluşan açıkların vergi ile finansmanının daha olumlu sonuçlar verdiği görülmüştür²¹¹.

Kısaca ülkemiz sürekli bütçe açıklarıyla karşı karşıya kaldığından açıkların sürdürülebilirliği ve büyüklüğü önem arz etmeye başlamıştır. Ekonomimizde 1990'lı yıllarda hızla büyümeye başlayan bütçe açıklarının nedeni kamu harcamalarının artışına karşılık kamu gelirlerinin aynı artışın yakalayamamış olmasıdır. Dolayısı ile kamu gelirlerinin büyük bir kısmının vergilerden kamu harcamalarının büyük bir kısmı ise borçlanma faizlerden oluşmaktadır. Bu da mali yapıdaki bozuklukları göz önüne seyretmektedir²¹². Türkiye ekonomisinin çok uzun yıllar bütçe açıkları sorunu baş gösterdiği bilinmektedir. Genel itibari ile son 30 yılın göstergelerine bakıldığında bütçe açığının GSMH içindeki oranlarına bakılarak anlaşılmaktadır²¹³.

Türkiye'de iç ve dış nedenlerin etkisi ile sürekli ekonomik kriz yaşayan ekonomimizde varılmak istenen amaçların önüne devamlı engeller çıkmıştır. Genel olarak bütçe açıkların finansmanında vergi kaynakları kullanılmaya çalışılmış. Vergilerle ilgili olarak ek vergiler ya da vergi oranlarında yükselmeye gidilmiştir. Ancak bu politikalar pek de olumlu sonuçlar vermemiştir. 1990-2000 yılları arasında

²¹⁰ Tüğen, Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", 27.

²¹¹ Ahmet Aysu, Doğan Bakırtaş, "Kamu Harcamaları ve Vergi Gelirleri Arasındaki Asimetrik Nedensellik İlişkisi: Türkiye Örneği", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, sayı:51 (Ocak- Haziran 2018): 14.

²¹² Arısoy, Ünlükaplan, "Türkiye'de Mali Açıkların Sürdürülebilirliği ile Kamu Gelirleri ve Harcamaları İlişkisinin Analizi", 458.

²¹³ Tüğen, Güngör, "Türkiye'de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü", 28.

bütçe açıklarının finansmanında vergiler yetersiz kalmış ve iç borçlanmaya başvurulmuştur. 2000 yıllardan sonra iç ve dış borçlanma ağırlıklı olarak finansman kaynağı olmuştur²¹⁴.

Tablo 6: Türkiye’de 2012-2016 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve Vergi ile Gelirleri

Yıllar	Konsolide Bütçe Giderleri /GSMH(%)	Konsolide Bütçe Gelirleri /GSMH(%)	Toplam Vergi Gelirleri/ Toplam Bütçe Gelirleri(%)	Vergi Yüğü (%)	Bütçe Açıkları/ GSMH(%)	Dolaylı Vergiler/ Toplam Vergi Gelirleri(%)	Dolaysız Vergiler /Toplam Vergi Gelirleri (%)
2012	35.1	34.1	86.5	20.2	-2,0	70.0	30.0
2013	35.2	34.6	86.1	20.3	-1,2	72.4	27.6
2014	34.3	33.8	85.5	19.6	-1,3	71.2	28.8
2015	34.3	34.2	87.5	19.9	-1,0	72.1	27.9
2016	36.0	34.7	85.4	20.3	-1,1	71.1	28.9

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı ve T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Tablo 6’da 2011-2016 yılları arasında konsolide bütçe gider ve konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki yüzdeler oranları verilmiştir. Ayrıca bütçe açıklarında vergilerin payı verilmiştir. Bu yıllar arasında dolaylı ve dolaysız vergilerin toplam vergiler içindeki yüzdeler oranları görülmektedir. Bu yıllar arasında bütçe açıklarının GSMH hasıla içinde azalışlar görülmektedir. 2012-2016 yılları içerisinde konsolide bütçe giderlerinin GSMH içindeki payı 5 yıllık süreçte ortalama %34.9 iken, konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı ise %34.2 olarak gerçekleşmiştir. Bütçe açıklarının GSMH içindeki payı da dikkate alındığında aralarındaki ilişki şöyledir: Konsolide bütçe gelirleri, konsolide bütçe giderlerini karşılayamadığından dolayı bütçe açığı meydana gelmiştir. Ayrıca toplam vergi gelirlerinin GSMH içindeki payı olan vergi yükü de incelendiğinde dönem içerisinde bu oran ortalama %20 dolaylarında gerçekleşmiştir. Bu yıllarda dolaylı vergilerin toplam vergi gelirlerindeki payı artarken dolaysız vergilerin payı gittikçe azalmıştır. Bu durumda vergi türleri içinde dolaylı vergilerin ne kadar önemli olduğu görülmektedir.

²¹⁴ Tüğen, Güngör, “Türkiye’de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü”, 28.

Tablo 7: Türkiye’de 1990-2000 Yılları Arasında Vergi Türlerinin Vergi Gelirleri İçindeki Payları (%)

Yıllar	Genel Bütçe	Toplam Gelirler							Katma Bütçe
		Vergi Gelirleri	Vergi Türleri İtibariyle				Vergi Dışı Gelirler	Özel fon	
			Gelir V.	Servet V.	Mal ve hizmet Ü. Al. V.	Dış ticaret V.			
1990	98,8	82,2	42,1	0,7	24,8	14,6	7,7	8,9	1,2
1991	99,0	81,3	41,8	0,7	25,5	13,3	4,1	13,7	1,0
1992	99,2	81,3	40,3	0,7	27,2	13,1	4,4	13,5	0,8
1993	99,0	75,2	35,8	0,7	25,5	13,1	5,0	18,8	1,0
1994	99,3	78,9	33,1	5,0	28,8	12,0	6,5	13,9	0,7
1995	99,1	77,8	31,3	1,8	30,8	14,0	6,2	15,2	0,9
1996	99,0	83,0	32,0	0,7	35,9	14,3	5,9	10,1	1,0
1997	99,1	82,5	33,0	0,6	34,5	14,4	7,0	9,5	0,9
1998	99,0	78,8	36,1	0,6	30,8	11,3	10,4	9,7	1,0
1999	99,0	78,7	34,8	0,9	32,5	10,5	10,0	10,2	1,0

Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Tablo:7’de Türkiye ekonomisinde 1990-2000 yılları arasında vergi türleri yüzdeler olarak gösterilmiştir. Verilen yıllar arasında genel bütçe ve katma bütçenin yüzdeler oranları verilmiştir. Ayrıca genel bütçe içinde vergilerin ne oranda olduğu ve vergi türleri oransal olarak gösterilmektedir. 1990-2000 yılları arasında bütçenin gelirlerinin çok büyük kısmının genel bütçe gelirlerinden oluştuğunu ve bu gelirler içinde de büyük çoğunluğunu vergi gelirlerin kapladığı tablo:7 de görülmektedir. Genel bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin verilen dönem içinde sürekli olarak %75 üzerinde seyir gösterdiği görülmektedir. 1990-2000 yılları arasında vergi gelirlerinin azalmalar görülürken mal ve hizmet üzerinden alınan yani dolalı vergilerin payının sürekli arttığı görülmektedir. Ayrıca bu yıllar arasında vergi dışı gelirlerin sürekli arttığı görülmektedir.

Tablo 8: Türkiye’de 2000-2010 Yılları Arasında Vergi Türlerinin Vergi Gelirleri İçindeki Payları (%)

Yıllar	Genel Bütçe	Toplam Gelirler							Katma Bütçe
		Vergi Gelirleri	Vergi Türleri İtibariyle				Vergi Dışı Gelirler	Özel fon	
			Gelir V.	Servet V.	Mal ve hizmet Ü. Al. V.	Dış ticaret V.			
2000	99,1	79,7	31,6	1,0	34,2	12,9	10,5	8,9	0,9
2001	98,8	77,4	30,5	0,8	35,3	10,8	14,5	7,0	1,2
2002	98,7	79,0	25,6	1,0	39,8	12,6	14,4	5,3	1,3
2003	98,3	84,1	25,7	2,1	43,8	12,5	10,2	4,0	1,7
2004	98,5	82,7	23,0	1,5	44,0	14,1	14,0	1,9	1,5
2005	98,5	79,0	21,6	1,6	42,7	13,0	18,2	1,3	1,5
2006	97,1	80,4	20,5	1,7	42,4	14,5	16,8	1,3	2,9
2007	97,1	81,0	22,5	1,8	42,4	13,5	16,0	1,0	2,9
2008	96,9	79,9	23,3	1,8	40,7	14,0	15,3	1,7	3,1
2009	96,8	79,8	24,5	2,0	41,5	11,9	14,5	2,5	3,2

Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Tablo:8’de Türkiye ekonomisinde 2000-2010 yılları arasında vergi türleri yüzdeler olarak gösterilmiştir. Verilen yıllar arasında genel bütçe ve katma bütçenin yüzdeler oranları verilmiştir. Ayrıca genel bütçe içinde vergilerin ne oranda olduğu ve vergi türleri oransal olarak gösterilmektedir. 2000-2010 yılları arasında bütçenin gelirlerinin çok büyük kısmının genel bütçe gelirlerinden oluştuğunu ve bu gelirler içinde de büyük çoğunluğunu vergi gelirlerin kapladığı tablo:8 de görülmektedir. Genel bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin verilen dönem içinde sürekli olarak %77 üzerinde seyir gösterdiği görülmektedir. 2000-2010 yılları arasında vergi gelirlerinin azalmalar devam ederken mal ve hizmet üzerinden alınan yani dolalı vergilerin payının sürekli arttığı görülmektedir. Ayrıca bu yıllar arasında vergi dışı gelirlerin sürekli arttığı görülmektedir.

Tablo 9: Türkiye’de 2010 ve Sonrasında Vergi Türlerinin Vergi Gelirleri İçindeki Payları(%)

Yıllar	Genel Bütçe	Toplam Gelirler							Katma Bütçe
		Vergi Gelirleri	Vergi Türleri İtibariyle				Vergi Dışı Gelirler	Özel fon	
			Gelir V.	Servet V.	Mal ve hizmet Ü. Al. V.	Dış ticaret V.			
2010	96,7	82,2	22,1	2,0	43,9	14,3	12,3	2,2	3,3
2011	96,5	84,9	23,0	1,9	43,5	16,5	10,8	0,7	3,5
2012	96,3	83,3	23,0	1,9	43,3	15,0	12,1	0,9	3,7
2013	96,3	83,0	21,1	1,8	44,2	15,9	12,9	0,3	3,7
2014	96,0	82,1	21,9	1,7	43,5	15,0	13,3	0,5	4,0
2015	96,0	83,8	21,6	1,8	44,9	15,5	11,7	0,5	4,0
2016	96,1	82,1	22,0	1,7	44,5	13,9	13,5	0,5	3,9
2017	96,3	84,7	22,8	1,6	44,4	15,8	10,9	0,7	3,7

Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Tablo:9’da Türkiye ekonomisinde 2010 ve sonrası yıllarda vergi türleri yüzdeler olarak gösterilmiştir. Verilen yıllar arasında genel bütçe ve katma bütçenin yüzdeler oranları verilmiştir. Ayrıca genel bütçe içinde vergilerin ne oranda olduğu ve vergi türleri oransal olarak gösterilmektedir. 2010 ve sonrasında bütçenin gelirlerinin çok büyük kısmının genel bütçe gelirlerinden oluştuğunu ve bu gelirler içinde de büyük çoğunluğunu vergi gelirlerin kapladığı tablo:9’da görülmektedir. Genel bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin verilen dönem içinde sürekli olarak %82 üzerinde seyir gösterdiği görülmektedir. Verilen yıllar arasında vergi gelirlerinin azalmalar görülürken mal ve hizmet üzerinden alınan yani dolalı vergilerin payının sürekli arttığı görülmektedir. Ayrıca bu yıllar arasında vergi dışı gelirlerin artış ve azalışların olduğu görülmektedir.

3.3.2. Borçlanma ile Finansman Yöntemi

Bütçe açıklarının olağan finansman kaynağı vergilerdir. Fakat vergi gelirleri tek başına bu açığı kapatamamaktadır. Açıkları kapatmak için vergilerin artırılması çoğu kez çözüm olamamaktadır. Buna ek olarak kamu harcamalarında kesintiye gidilmesi ekonomide dengeleri bozmaktadır. Açıkların kapatılmasına vergilerin dışında diğer finansman yöntemleri para basma ve borçlanma finansman kaynaklarıdır. Bunlar olağanüstü finansman kaynaklarını oluşturmaktadır. Türkiye henüz ekonomisini geliştirmeyi tamamlayamamış bir ülke olduğu için para basma yoluna gitmek olumsuz sonuçlar doğuracağından pek tercih edilmemektedir. Diğer yöntem ise borçlanmadır. Borçlanma vergi gibi sürekli bir finansman kaynağı

olmaktan ziyade ödenmesi daha sonra yapılacak olan bir finansman kaynağıdır²¹⁵. Bütçe açıklarının finansmanında borçlanma kullanılmasının nedeni; vergi tahsilâtındaki zorluklardır. Kayıt dışı ekonominin yol açtığı vergi kayıplarının kayıt altına alınması, belki bir bütçe açığı finansmanı olarak değerlendirilebilir²¹⁶.

Türkiye 1990 ve günümüze kadar olan süreçte sürekli bütçe açığı ile karşı karşıya kalmış. Açıkları kapatmak için daha çok iç ve dış borçlanmaya başvurmuştur. Borçlanma sonucunda faiz ve enflasyon oranında artışlar yaşanmış bu artışlar ekonomik diğer göstergeleri de olumsuz etkilemiştir. Bunun için ekonomik tedbirler alınmıştır. 1990 yılından günümüze kamu finansmanında iç ve dış borçlanma tercihleri dönemsel farklılıklar göstermiştir²¹⁷.

Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllarda bütçe açıklarındaki büyüme borç stokunun da hızlı büyümesine neden olmuştur. Çünkü bu yıllarda ekonomide hem bütçe açıkları hem de kamu mali disiplinde bozulmalar mevcuttu. Bu durum borç stoklarında hızlı artışa sebebiyet vermiştir. Dolayısı ile Türkiye ekonomisinin en önemli sorunlarının başına geçmiştir. Borç kısır döngüsü olarak ifade elden bu durum yıllar itibariyle farklılık göstermiştir. Ancak kriz dönemlerinde borç stoklarında ciddi artışlar olmuştur. Özellikle 1994, 2000, 2001 kriz dönemlerinde bu durum mevcuttur. Bu bağlamda ekonomide borçlanmada sürdürülebilirlik önem kazanmaya başlamıştır. Borçlanmalardaki artışlar bütçe açıklarının artışını da beraberinde getirmiştir²¹⁸.

Türkiye'de özellikle 1990 yılından sonra, bütçe açıklarını finanse etmekte için, borçlanmaya sıkça başvurulmuştur. Kamu gelirleri içerisinde borçlanma geliri olağan bir hal almıştır. Hükümetlerin borçlanma gelirini sıkça kullanması diğer bir ifade ile gelecekte toplanacak gelirlerin şimdiden harcanması anlamına gelecektir²¹⁹.

²¹⁵ İbrahim Halil Sugözü, "Türkiye'de İç Borçlanma Ödenebilirliği ve Tahkimler: 1990-2000", Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 2009/2 (2009): 70.

²¹⁶ Erkuş, Karagöz, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Tahmini", 156.

²¹⁷ Ferhan Berkay, Serpil Ağcakaya, "Türkiye'de Kamusal Açıkların Finansmanında İç ve Dış Borç Tercihi: 1990-2015 Dönemi", Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19/1 (2017): 1.

²¹⁸ Meriç, 2003:489; Aktaran; Yıldız Sağlam Çeliköz, İbrahim Yukacı, "Konsolide Bütçe Açıkları ve İç Borç- Dış Borç İlişkisi: Türkiye Örneği", İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırma Dergisi, 5/3 (Ocak 2016): 479.

²¹⁹ M. James Buchanan, "The Economic Consequences of Deficit", (Çeviri: Mehmet Ali Sarılı), *Journal of Public Finance and Public Choice*, (1986): 149.

3.3.2.1. İç Borçlanma ile Finansman Yöntemi

Türkiye’de 1990’lı yıllarda artan bütçe açıklarını finanse etmek amacıyla daha çok iç borçlanma yoluna gidilmiş. İç borçlanma, bu duruma paralel olarak yıllar itibariyle artış göstermiştir. Borçlanmanın bir ekonomide olumlu sonuçlar doğurabilmesi için borçlanmanın uygun koşullarda alınması, elde edilen kaynakların verimli alanlara yatırılması ve istihdam yaratacak yatırımlara kullanılması gerekmektedir. Ancak Türkiye’de iç borçlanma bu durumun dışına çıkmış, geçici çözümler için kullanılmıştır. Yani borçlanma bilinçli maliye politikası olmaktan çıkmış, dönemsel sorunları çözmek amacı ile kullanılmıştır. Sonuç olarak bu yıllar arasında borçlanma süreklilik kazanmıştır²²⁰.

Türkiye ekonomisinde 1980 ve daha sonrasında 1990’lı yıllarda büyük darboğazlar yaşanmıştır. Ekonomimiz uluslararası ekonomilerde meydana gelen krizlerden ve Dünya Bankası, İMF başta olmak üzere uluslararası kuruluşların politikalarından fazlaca etkilenmiştir. Ekonomide çıkan sorunları gidermek için daha çok dış politikaların önerileri kullanılmış. Yaşanan krizler sonrası İMF nin istikrar paketlerinin uyguladığı bilinmektedir. Ancak uygulanan istikrar politikaları ekonomimizi canlandıramamıştır. Çünkü alınan paketler ile ülke içi kaynaklar kullanılmayıp sadece günü kurtaracak çözüm yolları üretilmiş ve sonuç olarak da ülke ekonomisi için kalıcı çözümler üretilenmemiştir. Geline son durumda ise Türkiye’de 1990-2000 yılları arasında sürekli yüksek enflasyonun hakim olduğu görülmüştür²²¹.

Türkiye’de vergi gelirlerinin artan kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalması, kamu borçlanmasını sürekli olarak artırmıştır. Kamu iç borçlanmasındaki sürekli artışlar, faiz oranlarını yükselterek reel ve mali kesim üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Yükselen faiz oranları nedeniyle bir yandan özel kesim yatırımları azalmış, diğer yandan da bankalar yüksek faizle devlete borç vermişlerdir. Yüksek faizli olarak ihraç edilen devlet tahvilleri % 60'lara varan faizleri ve vergilerden muaf tutulmaları nedeniyle biriken mevduatlar dolayısıyla finansman zorluğu içinde

²²⁰ Mehmet Civan, Mustafa Uğurlu, “Türkiye’de Kamu Finansman Dengesi, Bütçe Açıklarının Gelişimi ve Finansmanında İzlenen Yolların Etkinliği”, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, sayı:25 (2005): 50.

²²¹ Türkmen Derdiyok, “1980 Sonrası Borçlanma Politikaları”, *16. Türkiye Maliye Sempozyumu*, (28-31 Mayıs 2001 Antalya): 1.

olan bankalara cazip gelmekte ve bankalar tarafından satın alınmaktadır. Bu durumda devlet finansman sıkıntısı yaşayan özel sektörün rakibi olmakta, kredi faizlerinin yükselmesi nedeniyle bankalardaki kredi verilebilir fonlara yönelik talebi azaltmakta ve bu fonların kamu kesimine aktarılması ile verimsiz alanlara kaymasına neden olmaktadır. Bunun neticesinde arz azalırken, kamu harcamaları nedeniyle talep yükselmekte ve enflasyon hızlanmaktadır²²².

Tablo 10: Türkiye’de 1990-1999 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve İç Borçlanma

Yıllar	Konsolide Bütçe Dengesi(Bütçe Açığı)(Bin TL)	NET İÇ BORÇ.(Cari Fiyatlarla)(Bin TL)	İÇ BORÇ STOKU/ GSYH(%)	İÇ BORÇ STOKU (MİLYON TL)			
				Tahvil	Bono	Avans	Konsolide Borç
1990	-11	57	10,8	18	5	2	30
1991	-33	97	11,5	24	18	13	41
1992	-47	194	13,2	86	42	31	34
1993	-133	357	13,4	190	64	70	31
1994	-152	799	15,4	239	304	122	133
1995	-316	1.361	13,0	511	631	192	25
1996	-1.237	3.149	15,9	1.250	1.527	370	40
1997	-2.240	6.283	16,2	3.570	2.374	3.337	0
1998	-3.894	11.613	16,5	5.77.	5.840	0	0
1999	-9.284	22.920	21,9	19.683	3.236	0	0

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü (Ekonomik Göstergeler) ve T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Türkiye’de 1990-1999 dönemleri arasında bütçe açıklarının artışına bağlı olarak iç borç stokunda da artışlar yaşanmıştır İç borç stoku, özellikle kriz dönemlerinde önemli ölçüde artmıştır. Bu artış 1994’te 799 bin TL iken, 1999 yılında 22.920 bin TL olarak gerçekleşmiştir. 1995-2000 yılları arasında İç borç stoku/GSYH oranı %13 ile %22 arasında gerçekleşmiştir. Türkiye’de iç borç stoku ve GSYH’ya oranını gösteren Tablo 10’da 1990-1999 yılları arasında iç borcun GSYH içindeki 10 yıllık ortalaması %13 civarında olmuştur²²³.

1990-1999 yılları arasında iç borç stokunun sürekli arttığını tablo:10’a bakarak görebiliriz. İç borçlanma olarak bu yıllarda tahvil, bono, avans ve konsolide

²²² Bedir, Karabulut, “İç Borçların Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri”, 17.

²²³ Sugözü, “Türkiye’de İç Borçlanma Ödenebilirliği ve Tahkimler: 1990-2000”, 78.

borç şeklinde borçlanmaya gidilmiştir. İç borç kaynakları arasında dönem itibariyle her yıl tahvil fazla alınmıştır. Tahvilden sonra ikinci sırayı bono almaktadır. İç borç kaynakları ekonomideki oluşan kriz dönemlerinde katlanarak artmıştır. 1994 ekonomik krizi nedeniyle tahvil 1994 yılında 239 Milyon TL iken 1995 yılında %90'lık artış göstererek 1995 yılında 511 Milyon TL borçlanılmıştır. Aynı şekilde bono miktarına baktığımızda 1994 yılında 304 Milyon TL iken 1995 yılında %100 lük artış ile 631 Milyon TL e ulaşmıştır. Bu yıllarda avans ve konsolide borçlarda da aynı şekilde artışlar tablodan bariz bir şekilde göze çarpmaktadır. Ancak avans ve k.borç 1997 yılından sonra kullanılmamıştır. Genel olarak 1990-1999 yılları itibariyle iç borç kaynaklarında artış yaşanmıştır. Bu artışların çoğunluğu bono ve tahvilden kaynaklı olmuştur. Bu artışların nedeni kamu borç stokları oldukları bilinmektedir. Borç stoklarının artışına karşılık borçlanmanın vadesi kısalmaktadır. Bu durum borçlanmanın gerek finansmanın gerekse idaresi yönünden zorlaşması artışları körüklemektedir²²⁴. Bütçe açık ve borç stokları tüm yıllarda artış göstermiştir. Bu yıllarda iç borçlar peş peşe artmıştır. Bunların sebebi ise 1991 de Körfez krizi ve erken seçim kararı, 1992 de ise vadesi gelen borcun uzamasıdır. 1994 krizi bütçe açıklarını artırmış ve bu açıklar ile birlikte iç borç stokunda da artış yaşanmıştır. Devamında alınan istikrar kararları iç borç stokunu sabit tutsa da 1999 Marmara Depremi ile tekrardan bir artış yaşanmıştır²²⁵.

1990-2000 yılları arasında Türkiye ekonomisinde iç borçların merkez bankası kaynaklarından finanse edilmeye çalışılmış. Bu finansman yönteminde ekonomide enflasyon oranlarında yükselme söz konusu olmuştur. Bu durum çerçevesinde 2001 yılında TCMB'na bazı konularda bağımsızlık verilmiştir. Dolayısı ile TCMB kaynaklarının kullanımına kısıtlama getirilmiştir ve KVA kullanımı tamamen kaldırılmıştır²²⁶.

²²⁴ Süleyman Bakkal, Temel Gürdal, "İç Borçlanmanın Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri", *Akademik İncelemeler Dergisi*, 2/2 (2007): 153.

²²⁵ Sugözü, "Türkiye'de İç Borçlanma Ödenebilirliği ve Tahkimler: 1990-2000", 72-76.

²²⁶ Deniz Aytaç, Metin Sağlam, "Kamu Açıkları İç Borç ve Faiz Oranı İlişkisi: Türkiye Örneği", *Osman Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 9/1 (2014): 142.

Tablo 11: Türkiye’de 2000-2009 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve İç Borçlanma

Yıllar	Konsolide Bütçe Dengesi(Bütçe Açığı)(Bin TL)	NET İÇ BORÇ (Cari Fiyatlarla) (Bin TL)	İÇ BORÇ STOKU/ GSYH(%)	İÇ BORÇ STOKU (MİLYON TL)			
				Tahvil	Bono	Avans	Konsolide Borç
2000	-13.840	36.420	21,3	34.362	2.057	0	0
2001	-29.840	122.157	49,8	102.127	20.025	0	0
2002	-41.694	149.870	41,7	112.849	37.019	0	0
2003	-40.204	194.387	41,5	168.973	25.413	0	0
2004	-30.300	224.483	38,9	194.210	30.272	0	0
2005	-8.116	244.782	36,3	226.964	17.817	0	0
2006	-4.642	251.470	31,9	241.876	9.593	0	0
2007	-13.707	255.310	29,0	249.175	6.134	0	0
2008	-17.432	274.827	27,6	260.848	13.978	0	0
2009	-52.760	300.005	30,0	315.968	14.035	0	0

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü (Ekonomik Göstergeler) ve T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Tablo:11’de ise 2000-2009 yılları arasında oluşan bütçe açıklarında kullanılan iç borç stoku görülmektedir. 2000-2009 yılları arasında konsolide bütçe dengesi ve net iç borçlanma miktarları gösterilmektedir. Buna karşın bu yıllar arasında iç borç stokunun GSYH içindeki oranları verilmiştir. Ayrıca bu yıllar arasında Türkiye ekonomisinde iç borçlanma kaynakları milyon TL olarak gösterilmektedir. Verilen yıllar arasında iç borç kaynaklarından tahvil, bono, avans ve konsolide borç miktar olarak verilmiştir.

Türkiye’de iç borç stoku 2000 yılından sonra artmaya devam etmiştir. 2001 yılında Hazinesin Merkez Bankasından kısa vadeli avans kullanımı kaldırıldığından bu dönemde iç borçlar büyük ölçüde artmıştır. Bu oran 2001 yılında bir önceki yıla göre %25’luk bir artışla %50,9 seviyesine ulaşmıştır. 2002 yılından itibaren iç borç stokunun GSYH içindeki payı giderek azalmaya başlamış ve 2009 yılında %30 olarak gerçekleşmiştir. Uygulanan yapısal reformların sonucunda 2004 ve 2005 yıllarında sırasıyla %38,9 ve %36,3 seviyesine, 2006 yılında ise %31,9 seviyesine gerilemiş olduğu görülmektedir. İç borcun GSYH içindeki oranı 2000-2009 yılları arasında 10 yıllık ortalaması %34 civarında gerçekleşmiştir. Bütçe açıkları için iç borç kaynaklarından 2000-2009 yıllarında avans ve konsolide borç tamamen

kaldırılmış, daha çok tahvil ve bono kullanılmıştır. Bu yıllar arasında tahvil bonoya nazaran daha fazla alınmıştır. 2000-2009 yılları arasında iç borç kaynaklarının %80'lik kısmını tahvil oluşturmaktadır. Tahvil miktarı ise her geçen yıl bir öncekine göre artış gösterdiği tabloya bakılarak görülmektedir. Bu yıllar arasında az da olsa bono senetleri de alınmıştır. Ama tercihler daha çok tahvilden yana kullanılmıştır. 2000-2009 yılları arasında iç borçlanma kaynaklarında avans ve konsolide borç hiç kullanılmamıştır. ABD de yaşan 2008 Ekonomik Krizinin olumsuz etkilerini ekonomimizde önlemek için bir takım genişletici maliye politikaları uygulamaya konulmuş ancak bu politikalar bütçe açıklarını artırmıştır. Krizin etkisiyle yabancı yatırımcıların devlet iç borçlanma senetlerine olan talebi azalmıştır²²⁷. 2008 küresel kriz ile birlikte toplam talep daraltılmaya çalışılmış. Daralma ile birlikte enflasyon oranında düşme olmuş ancak ekonomik küçülmeyi de beraberinde getirmiştir. Artan işsizlik ile kamu gelirleri azalma göstermiş. Faiz oranlarındaki düşme ile iç borçlanma da olumlu etkiler görülmüştür. Ancak bunlara karşılık ekonomi küçüldüğü içi borç yük artırıcı etki etmiştir²²⁸.

Kısaca Türkiye’de 2000’li yıllarda iç borç stoklarında artış görülmüştür. Nedeni ise bu yıllarda yüksek enflasyonla birlikte reel faiz oranlarının ekonomik büyümenin üzerinde seyretmesidir. Ekonomide artan borçlanma ve beraberinde getirdiği borç faiz ödemeleri ekonomiye içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir. Ve borç faiz ödemeleri GSYH içindeki payı giderek artmıştır. Ve bütçenin sürekli açık vermesinde faiz ödemelerinin en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Bu yıllar arasında vergi hasılatını büyük bir kısmının faiz ödemelerine ayrılmak durumunda kalınmıştır. Hattan 2001 krizi ile 2001 yılında vergi hasılatının bunu karşılamadığı görülmüştür. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri ile istikrar paketleri uygulanmış. Bu paketler ile faiz dışı fazla verilerek bütçe açıkları kapatılmaya amaçlanmıştır. Ayrıca borç yükü azaltılmaya çalışılmıştır. Ancak istenilen başarıya ulaşılamamış, Türkiye’de açıklar ve borçlar ekonomide gündemini korumuştur²²⁹.

²²⁷ Bakkal, Gürdal, “İç Borçlanmanın Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri”, 154.

²²⁸ Haydar Lütfü Ejder, Hatice Merve Aksoy, “Türkiye’de 2000 Sonrası İç Borç Yönetimi Politikasının Enflasyona Etkisi”, *International Journal of Public Finance*, 3/2 (2018): 150.

²²⁹ Aytaç, Sağlam, “Kamu Açıkları İç Borç ve Faiz Oranı İlişkisi: Türkiye Örneği”, 132.

Tablo 12: Türkiye’de 2010 ve Sonrasında Bütçe Açıkları ve İç Borçlanma

Yıllar	Konsolide Bütçe Dengesi(Bütçe Açığı)(Bin TL)	NET İÇ BORÇ (Cari Fiyatlarla)(Bin TL)	İÇ BORÇ STOKU/ GSYH(%)	İÇ BORÇ STOKU (MİLYON TL)			
				Tahvil	Bono	Avans	Konsolide Borç
2010	-40.081	352.841	30,4	343.316	9.524	0	0
2011	-17.783	368.778	26,4	368.778	0	0	0
2012	-29.411	386.542	24,6	382.857	3.684	0	0
2013	-18.542	403.007	22,3	403.006	0	0	0
2014	-23.369	414.649	20,3	414.648	0	0	0
2015	-23.525	440.124	18,8	440.124	0	0	0
2016	-29.931	468.644	18,0	467.619	1.024	0	0

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü (Ekonomik Göstergeler) ve T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Tablo:12’de 2010-2016 yılları arasında bütçe açıkları ve bu açıkların ne kadarının iç borçlanma ile finanse edildiği görülmektedir. Bu yıllar arasında iç borçlanma kaynaklarını görülmektedir. 2010 yılından sonra iç borç stoku artmış, ancak bu artmalar arasında ciddi artışlar söz konusu değildir. 2010 yılından sonra iç borç stoku azalarak artma eğilimine girmiştir. 2010 yılında iç borç stoku bir önceki yıla göre 22,8 milyon TL artarak 352,841 milyon TL’ye ulaşmıştır. İç borç stokumuz 2010 yılında 352,841 bin TL iken 2016 yılında bu sayı 468,644 bin TL’ye ulaşmıştır. 2010 yılında iç borç stokunun GSYH içindeki oran %30,4 iken bu sayı giderek azalmıştır. 2016 yılında bu oran %18,0 a kadar düşmüştür. 2010-2016 yılları arasında iç borç stokunun GSYH içindeki payı yıllar itibari ile sürekli azalma eğilimi göstermiştir. 2000-2016 yılları arasında iç borcun GSYH içindeki 7 yıllık ortalaması %22 olarak gerçekleşmiştir.

Sonuç olarak Türkiye’de 1990-2000 yılları arasında iç borçlanma stoklarında ciddi artılar yaşanmıştır. 2000-2010 yılları arasında ise artış yaşanmış ancak 1990-2000 yılları arasındaki artışlara oranla daha ılımlı bir artış söz konusu olmuştur. 2010-2016 yılları arasında ise alınan tedbirler ile iç borç stokunda çok az artışların olduğu görülmüştür. Bu artışlar Türkiye ekonomisinin iç borç yönetimindeki başarısızlığı göz önüne sermektedir. İç borçlar ile birlikte faiz ödemeleri ekonomiyi zora sokmaktadır. Bu faiz ödemeleri için tekrar iç borçlanmaya gidilmektedir. Bu durum ise bütçe gelirlerinin borç servisini karşılamadığını göstermektedir. Sonuç olarak Türkiye

ekonomisinde yüksek enflasyon, yüksek faiz oranı, borç-faiz kısır döngüsü, siyasi istikrarsızlık, ekonomik istikrarsızlık ve ülkede belirsiz bir ekonomi baş göstermeye başlamıştır. Kısaca bu belirsizliklerin sebebi bütçe açıkları ve uygulanan yanlış borçlanma politikalarıdır²³⁰.

3.3.2.2. Dış Borçlanma ile Finansman Yöntemi

Dış borçlanma alınırken ülkeye kaynak girişi sağladığı için olumlu sonuç verir. Ancak anapara ve faiz ödemesi durumunda ise ülkeden kaynak çıktığından ekonomide olumsuz sonuçlar doğurmaktadır²³¹.

Türkiye ekonomisinde en fazla tartışılan konular arasında kaçınılmaz olarak bütçe açıkları ve borçlanma gelmektedir. Süreklilik arz eden bu durum bütçe açıklarına paralel olarak borç stoklarında da artışı beraberinde getirmektedir. Ekonomide oluşan yüksek bütçe açıklarının kapatılmak için yüksek finansman kaynaklarına ihtiyaç vardır ki bu da Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin en çok başvurduğu finansman kaynağı olarak dış borçlanma karşımıza çıkmaktadır. Dış borçlar gerek ekonomik amaçları gerçekleştirmek gerekse bütçe açıklarını kapatmak için kullanılan önemli finansman kaynağıdır. Dış borçlanma iç borçlara nazaran faiz oranları daha düşük olduğu için daha çok tercih edilen finansman kaynağıdır. Türkiye 1990 ve sonrasında bu finansman kaynağına sıkça başvurmuştur²³².

Türkiye ekonomisinde 1990'lı yıllardan itibaren dış borçlar kullanılmaya başlanmıştır. Bu yıllarda hızla artan bütçe açıkları, ülkeye sıcak para girişinin istenmesi, düşük kur ve yüksek faiz uygulaması dış borçlanmayı daha cazip hale getirmiştir. Yurtiçi faiz oranının yüksek olması iç borçlanmayı, enflasyonun yüksek olması monetizasyonu daha maliyetli hale getirdiği için dış borçlanma tercih edilmiştir. Türkiye ekonomisinde vergi yapısındaki bozukluk, kayıt dışılığın fazla olması ve yüksek bütçe açıkları dış borçlanmayı artırmıştır²³³.

²³⁰ Bakkal, Gürdal, "İç Borçlanmanın Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri", 170.

²³¹ Tülay Evgin, *Dünden Bugüne Dış Borçlarımız*, Yayın no:26 (Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2000), 11.

²³² Sinan Çukurçayır, "Türkiye'de Bütçe Açıkları ve Dış Borç Sorunu Üzerine Bir İnceleme", *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 2/2 (2016): 1.

²³³ Cansel Oskay, "Türkiye'de Dış Borçlar ve Avrupa Borç Krizinin Olası Yansıması Üzerinde Bir Değerlendirme", *Bütçe Dünyası Dergisi*, 34/2 (2010): 62.

Tablo 13: Türkiye’de 1990-1999 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve Dış Borçlanma

Yıllar	Konsolide Bütçe Dengesi(Bütçe Açığı)(Bin TL)	Bütçe Açığı/ GSYH(%)	Top. Dış Borçlanma/ GSYH(%)	Dış Borç Stoku (Milyon \$)	Dış Borç Stoku	
					Kamu	Özel
1990	-11	-2,2	26,1	52.381	33.268	10.770
1991	-33	-3,9	26,7	53.623	35.280	11.128
1992	-47	-3,2	27,8	58.595	36.476	15.390
1993	-133	-4,9	29,6	70.512	39.640	23.579
1994	-152	-2,9	38,8	68.705	41.741	17.186
1995	-316	-3,0	33,6	75.948	42.003	21.774
1996	-1.237	-6,1	32,6	79.299	40.192	26.725
1997	-2.240	-5,6	33,2	84.356	39.068	33.523
1998	-3.894	-5,4	35,6	96.351	41.339	42.026
1999	-9.284	-8,7	41,7	103.123	44.107	48.011

Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Bütçe açıklarına bağlı olarak dış borç stoku ve dış borç stokunun GSYH’ya oranının gösterildiği Tablo:13’te görülmektedir. 1990’lı yılların başında dış borç stokunun düşük düzeyde seyrettiği görülmektedir. 1995 ve 1997 yılları arasında ise dış borçlar fazla artmamıştır. Dış borç/GSYH içindeki payı 1990 yılında %26,1 iken 1994 yılında %38,8 ve 1999 yılında ise bu oran %41,7 ye ulaşmıştır. Toplam olarak ortalamaya baktığımız zaman 1990-1999 yılları arasında dış borç/GSYH içindeki 10 yıllık ortalaması %32 civarında gerçekleşmiştir. Dış borcumuz 1990 yılında 52 Milyon \$ iken 1994 kriziyle birlikte 1994 yılında 68 Milyon \$ a yükselmiştir. 1999 yılında ise bu miktar 103 Milyon \$ a ulaşmıştır. Türkiye’nin dış borçları, borçluya göre incelendiğinde ise dış borç stokunun artışına bağlı olarak, özel ve kamu kesimi borç miktarı her yıl artış göstermiştir. Ayrıca borçluya göre dış borç miktarında 1997 yılına kadar kamu kesimi özel kesim dış borcunun üzerinde seyir gösterirken 1997 yılında itibaren özel kesim dış borç miktarı kamu kesimi dış borç miktarını geçmiş bulunmaktadır. Kamu kesimi dış borç miktarı 1990 yılında 33 Milyon \$ iken 1999 yılında bu miktar 44 Milyon \$ a ulaşarak %33 lük bir artış söz konusu olmuştur. Buna karşın özel kesim dış borç miktarı 1990 yılında 10 Milyon \$ iken 1999 yılında bu miktar 48 Milyon \$ a ulaşarak %3’lük artış söz konusu olmuştur.

Hiç şüphesiz 1990-1999 yılları arasında dış borç stokunun büyük bir kısmı, kamu borçlarıdır. Bu borçlar içinde konsolide bütçe, bütçe dışı kamu sektörü borçları, hazine borçları, ve merkez bankası borçları önemli bir yer tutar²³⁴. Türkiye ekonomisi 1980-1990 yılları arasında dış borç almış ancak ödeme konusunda sıkıntı yaşamamıştır. Çünkü 1980’li yıllarda dünya ekonomisinde oluşan dünya borç krizi sırasında ihracata yönelik strateji benimsemiş. Ve dış borçlar rahatlıkla ödenmiştir²³⁵. Türkiye’de 1990-1991 yıllarında da dış borçlar artmış ancak ödemesi yapılmıştır. Çünkü 1991 yılında Körfez Krizi nedeniyle alınan dış yardımlar ve ithalatın azalması ihracatın artması borçların ödenmesinde etkili olmuştur. Ancak daha sonraki yıllarda dış borçlanma artmıştır²³⁶. Ancak bu artışlar 1994, 2001 yıllarında durum tersine dönmüştür. Ülkemizde dış borcun ağırlaşması, ekonomik krizler, ödeme durumunun zorluğu dış piyasalarda kredi bulma zorluğu yaşamıştır. Bu yıllarda genel olarak iç piyasalardan borçlanmaya gidilmiştir. Ancak daha sonraki yıllarda dış borçlanmada artışlar görülmeye başlanmıştır²³⁷.

Kısaca 1990-2000 yılları arasında Türkiye ekonomisi iç ve dış borçları artan, büyük yatırımların olmadığı, krizlerin olduğu durgunluk dönemi yaşamıştır. GSYH da yıllar arası değişim artışlarında azalmalar görülmüştür. Yani GSYH önceki yıllara nazaran azalma görülmüştür. 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz ile enflasyon oranında artış, reel faiz oranlarında yükselme, borç stoklarında büyük artışlar yaşanmıştır. 1990-2000 yılları arasında frenlenemeyen bütçe açıkları söz konusu olmuştur. Bu açıkların kapatılması için yüksek faizlerden borçlanmaya gidilmiş. Ekonomik krizler karşısında alınan önlemler başarılı olamamış borç stokları artma eğilimi göstermiştir²³⁸.

²³⁴ İnce, *Devlet Borçları ve Türkiye*, 156.

²³⁵ Ulusoy, *Devlet Borçlanması*, 65.

²³⁶ M. Okan Taşar, “Az Gelişmiş Ekonomilerde Dış Borçlanma ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7/1-2 (1999): 347.

²³⁷ Haluk Tandircioğlu, “Türkiye’de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borçların Sınırlandırılması”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2/2 (2000): 267.

²³⁸ Erdal Tanas Karagöl, “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Dış Borçlar”, *Seta Analiz: Siyaset, Toplum ve Araştırmalar Vakfı*, (2010): 7.

Tablo 14: Türkiye’de 2000-2009 Yılları Arasında Bütçe Açıkları ve Dış Borçlanma

Yıllar	Konsolide Bütçe Dengesi(Bütçe Açığı(Bin TL))	Bütçe Açığı/ GSYH(%)	Top. Dış Borçlanma/ GSYH(%)	Dış Borç Stoku (Milyon \$)	Dış Borç Stoku	
					Kamu	Özel
2000	-13.840	-8,0	44,7	118.602	50.081	54.431
2001	-29.840	-12,2	57,7	113.592	47.129	42.112
2002	-41.694	-11,6	54,8	129.601	64.533	43.066
2003	-40.204	-8,6	45,9	144.172	70.844	48.956
2004	-30.300	-5,3	40,0	161.154	75.668	64.076
2005	-8.116	-1,2	34,2	170.775	70.411	84.939
2006	-4.642	-0,6	38,0	208.002	71.587	120.738
2007	-13.707	-1,6	36,9	249.925	73.525	160.599
2008	-17.432	-1,8	36,2	280.832	78.334	188.432
2009	-52.760	-5,3	41,5	268.753	83.513	172.077

Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Tablo:14’te 2000-2009 yılları arasında bütçe açıkları, dış borç stoku ve dış borç stoku/GSYH oranları gösterilmiştir. Ayrıca verilen yıllar arasında dış borcun borçluya göre miktarları verilmiştir. 2000-2009 yılları arasında bütçe açıklarının iniş çıkışlarına paralel olarak dış borç miktarında da iniş çıkışlar söz konusu olmuştur. 2000-2003 yılları arasında hem 1990’lı yılların etkisi hem de 2001 Ekonomik Krizi nedeniyle artan bütçe açıklarına paralel dış borcun GSYH içindeki oranı da artış göstermiştir. 2000 yılında bu oran %44,7 iken 2001 krizinden dolayı bu oran 2001 de %57,7’lere çıkmıştır. 2001 yılında uygulanan program bağlamında 2008 yılına kadar ciddi artışlar görülmemekle birlikte dış borcun GSYH içindeki oranında azalışlar söz konusu olmuştur. 2008 yılında dış borcun GSYH içindeki oranı %36,2 e kadar düşmüştür. Ancak 2008 Dünya Ekonomik Krizi ile birlikte 2009 yılında bu oranda artış yaşanmasına neden olmuştur. Toplam olarak ortalamaya baktığımız zaman 2000-2009 yılları arasında dış borcun GSYH içindeki 10 yıllık ortalaması %42 civarında gerçekleşmiştir.

2000 yılında dış borç miktarımız 118 Milyon \$ iken 2001 yılında dış borç stoku 113 Milyon \$ a inmiştir. Ancak 2001 krizi nedeniyle dış borç stoku 2002 yılında %20 bir artış göstererek 144 milyon \$ yükselmiştir. Bu krizden sonra İMF ile anlaşmalara gidilmiş. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulanma konmuş. Ve bu

programın olumlu sonuçlarını tablo:4'te görülmektedir. Programın sonucu olarak 2002-2008 yılları arasında dış borç stokumuz 129 Milyon \$ ile 249 Milyon \$ arasında seyretmiştir. Buna karşılık 2008 Küresel Kriz nedeniyle dış borç stokumuz tekrardan artış eğilimi göstermiştir. 2009 yılında dış borç stoku 19 milyon \$ artış göstererek 268 milyon \$ yükselmiştir. Özetle 2000 yılında yaklaşık olarak 118 Milyon \$ olan dış borcumuz 2009 yılı sonunda 268 Milyon \$ üzerine çıkmıştır²³⁹. 2000-2009 yıllarında dış borç miktarının borçluya göre ayırımına baktığımızda tablodan bu yıllar arasında genel olarak her yıl özel kesim ve kamu kesiminin borç miktarının arttığı görülmektedir. Ancak karşın her yıl 2000 ve 2001 yıllarında azalma olduğu görülmektedir. 2000 ve 2001 yılları hariç tüm yıllarda özel kesimin dış borç miktarı kamu kesiminin üzerinde seyir göstermiştir.

Özetle Türkiye 1999 yılında İMF ile ekonomik anlaşma yapmış ve bu anlaşma çerçevesinde 3 yıllık istikrar paketleri uygulanmaya konulmuştur. Bu paketlerin amacı sıkı maliye politikası ve yapısal düzenlemelerle döviz kuruna dayalı olarak enflasyon düşürme amaçlanmıştır. Türk lirasının döviz kuru karşısında değeri korunmaya çalışılmıştır. Ancak döviz kurunun belirginliği, bekleyişlerdeki iyileşme, açıklardaki artmaya bağlı olarak finansman ihtiyacı dış borçların artmasına neden olmuştur²⁴⁰. 2000 yılında sonra Türkiye ekonomisinde yaşanan ekonomik krizler, yüksek enflasyon, kamu borç stokunun artması ekonomiyi kırılgan bir duruma getirmiştir. Kasım 2000 ve Nisan 2001 krizleri nedeniyle dış borçlanma yapılamamış. Ancak ilerleyen yıllarda 2002, 2003, 2004'te dış borç stoku artmıştır²⁴¹.

²³⁹ Fatma Turan Koyuncu, Seda Tekeli, "1990 Sonrası Dönemde Türkiye'de Dış Borç Stoku Üzerinde Etkili Olan Ekonomik Faktörlerin Analizi", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 2/1 (2010): 126.

²⁴⁰ Müslim Sarı, "Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları", *Uzmanlık Yeterlilik Tezi: TCMB Dış İlişkiler Müdürlüğü*, (Ankara, 2004): 59.

²⁴¹ Ulusoy, *Devlet Borçlanması*, 71.

Tablo 15: Türkiye’de 2010 ve Sonrasında Bütçe Açıkları ve Dış Borçlanma

Yıllar	Konsolide Bütçe Dengesi(Bütçe Açığı(Bin TL))	Bütçe Açığı/ GSYH(%)	Top. Dış Borçlanma/ GSYH(%)	Dış Borç Stoku (Milyon \$)	Dış Borç Stoku	
					Kamu	Özel
2010	-40.081	-3,5	37,8	291.694	89.109	191.019
2011	-17.783	-1,3	36,7	305.300	95.830	200.136
2012	-29.411	-1,9	39,3	341.932	106.307	228.537
2013	-18.542	-1,0	41,3	392.389	118.936	268.219
2014	-23.369	-1,1	43,3	405.019	121.268	281.268
2015	-23.525	-1,0	46,3	399.459	116.639	281.493
2016	-29.931	-1,1	47,3	408.195	123.272	284.103
2017	-47.779	-1,5	53,3	453.207	136.182	316.360

Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Tablo:15’te 2010-2017 yılları arasında bütçe açıkları, bütçe açıklarının ne kadarının dış borçlanma ile finanse edildiği, bu yıllar arasında dış borç stoku miktarı ve dış borç stokunun GSYH’ya oranları yıllar itibariyle gösterilmiştir. Bütçe açıklarımıza bağlı olarak 2010-2017 yılları arasında dış ve dış borç stokunun/GSYH oranı da artış eğilimi göstermiştir. Dış borç/GSYH 2010 yılında bu oran %37,8 iken 2017 yılında bu oran %53,3’lere ulaşmıştır. 2010-2017 yılları arasında bütçe açıklarının azalış eğilimine karşı dış borç stokunda artışlar kendini göstermiştir. Toplam olarak ortalamaya baktığımız zaman 2010-2017 yılları arasında dış borcun GSYH içindeki 8 yıllık ortalaması %49 civarında gerçekleşmiştir. Toplam dış borcumuz 210 yılında 291 Milyon \$ iken 2017 yılında bu miktar 453 Milyon \$ a ulaşmıştır. Verilen yıllar arasında kamu ve özel kesim dış borç miktarı da daha önceki yıllarda olduğu gibi her yıl artış göstermiş olup her yıl özel kesim borcu kamu kesimi borcu üzerinde seyir göstermiştir.

Türkiye son 30 yıllık bütçe rakamlarına bakıldığı zaman bütçe açıklarındaki artış ve buna paralel olarak dış borçlanmada artış görülmektedir. Bu açıkların meydana gelmesinde; yıllar itibariyle artan personel harcamaları, faiz harcamaları, transfer harcamaları, kamu gelirlerinin etkisiz olması, kamu harcamalarının verimsiz olması, yüksek borçlanma miktarları etkili olmuştur. Ayrıca ekonomideki bu aksaklıklar Türkiye’deki borçların sürdürülebilirliği açısından olumsuz etkilenmiştir. Borçların ödenmesinin borçla kapatılması ekonomide borçlanmanın

kartopu gibi sarmalanmasına neden olmuştur²⁴². Türkiye ekonomisinde dış borçlanmanın ülke ekonomisini sorun yaratmaması için borçlanmayı maliyetini aşmayacak şekilde yapılması, alınan borçların piyasada üretimi artırıcı olması ve döviz cinsinden gelir getirecek verimli yatırımlara kullanılmalrı gerekmektedir. Daha az borçlanmak için ise katma değeri yüksek üretimin hızlanmasına ve tasarrufların artırılmasına dikkat edilmelidir²⁴³.

Türkiye ekonomisinde oluşan cari işlemler, dış ticaret, bütçe açıklarındaki artışlar ekonomide dış borç stokunda artışları beraberinde getirmiştir. Buradaki önemli nokta ekonomide başvuru borçlanmaların ne sıklıkla alındıkları ve anapara ve faiz geri ödemeleridir. Ekonomide süreklilik arz eden bütçe açıklarına karşılık açıklarının finansmanı için borçlanmalarda süreklilik kazanmıştır. Bu durum ise ülke ekonomimizde ağır bir yük oluşturmuştur. Ayrıca Türkiye aldığı dış borçları verimli alanlara yatıramamıştır. Buna bağlı olarak borçların geri ödemesini tekrar borçlanma ile yapması borçlanmanın ülke ekonomisinde önemli bir yere sahip olmasına sebebiyet vermektedir²⁴⁴.

Yapılan araştırmalar gösteriyor ki 1990-2000 yılları arasında kamu finansmanında daha çok iç borçlanmaya ağırlık verilmişken, 2000 ve sonrası dış borçlanma iç borçlanmanın üzerine çıkmıştır²⁴⁵

3.3.3. Merkez Bankası Kaynakları ile Finansman Yöntemi

Türkiye’de 1990 ve sonrası süreçte bütçe açıklarının kapatılması için kullanılan finansman yöntemlerinde iç ve dış borçlanmanın yanında TCMB kaynaklarına da başvurulmuştur. Ancak merkez bankası finansman yönteminde enflasyon oranları yükselmektedir. Yükselen enflasyon oranları ile birlikte bütçe gelirleri azalmakta dolayısı ile bu durum bütçe açıklarının artışlarını körüklemektedir²⁴⁶.

²⁴² Çukurçayır, “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Dış Borç Sorunu Üzerine Bir İnceleme”, 8.

²⁴³Hüseyin Ağır, “Türkiye’de Dış Borçlanma ve Ekonomik Büyüme İlişkisinin Nedensellik Analizleri”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 16/32 (2016): 228.

²⁴⁴ Turan Koyuncu, Tekeli, “1990 Sonrası Dönemde Türkiye’de Dış Borç Stoku Üzerinde Etkili Olan Ekonomik Faktörlerin Analizi”, 129.

²⁴⁵ Berkay, Ağcakaya, “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Dış Borç Sorunu Üzerine Bir İnceleme”, 8.

²⁴⁶Civan, Uğurlu, “Türkiye’de Kamu Finansman Dengesi, Bütçe Açıklarının Gelişimi ve Finansmanında İzlenen Yolların Etkinliği”, 53.

TCMB kaynaklarının kullanımı siyasi otoritenin elinde olan borçlanmadan sonra gelen ikinci önemli kaynaktır. Ayrıca bu kaynakların doğrudan geri ödenmesi olmadığı için siyasiler için avantajlı finansman kaynaklarındandır²⁴⁷.

Bütçe açıklarının finansmanı için TCMB kaynaklarına başvurulması genelde para basılması ile olmaktadır. Bu durum ise enflasyonist baskıları beraberinde getirmektedir. Türkiye’de özellikle 1980’lerden sonra ekonomi politikalarında enflasyon oranını indirmeyi amaçlamıştır. Bu yüzden merkez bankası kaynaklarına borçlanmanın tıkanıdığı zamanlarda başvurulmuştur. Ancak Türkiye ekonomisinde bir taraftan borçlanma sarmalı devam ederken bir yandan da enflasyonist baskılar kontrol alınmak istenmesi mümkün bir durum olarak görünmemektedir²⁴⁸. TCMB kaynaklarını bütçe açıklarının finansmanında uzun yıllar boyunca kullanmış ancak 1990’lı yıllarda ve daha öncesinde birçok ekonomik soruna yol açtığı görülmüştür. Ve durumun sürdürülemeyeceği anlaşılmıştır. Bu sorunlarla birlikte TCMB kaynakları belli düzenlemelerle sınırlamalar getirilmiştir. Bütçe açıklarını finansmanında tercih konusu olmamıştır.

Tablo 16: Bütçe Açığı ve KVA Kullanımının Çeşitli Büyüklüklerle Karşılaştırılması (%)

Yıllar	Bütçe Açığı (MilyonTL)	KVA	KVA/ İç Borç	KVA/ Top.Gelir	KVA/ Top. Harc	KVA/ GSYH
1990	-11	3	1,76	0,60	1,48	0,08
1991	-33	10	43,44	11,08	8,23	1,69
1992	-47	17	20,14	9,99	7,85	1,58
1993	-133	53	27,83	15,09	10,92	2,68
1994	-151	51	21,66	6,96	5,78	1,33
1995	-315	94	18,51	6,76	5,54	1,21
1996	-1.233	228	18,31	8,47	5,81	1,53
1997	-2.235	814	22,81	14,17	10,19	2,77
1998	-3.803	675	11,76	5,68	4,33	1,26

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı: Hazine İstatistikleri (1980-2001), Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 2002, 37 ve T.C.MerkezBankası,İstatistikVeriTabanı,http://www.tcmb.gov.tr/istatistik/veri.htm'den aktaran: Caşkurlu (2003), s.198.

²⁴⁷ Eren Caşkurlu, “ 1980 Sonrası Dönemde Merkez Bankası Kaynak Kullanımının Makroekonomik Etkilerinin Analizi” *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5/1 (2003): 206.

²⁴⁸ Caşkurlu, “ 1980 Sonrası Dönemde Merkez Bankası Kaynak Kullanımının Makroekonomik Etkilerinin Analizi”, 206.

Tablo:16’da TCMB kaynaklarından kısa vadeli avans ve bunu iç borç, toplam gelir, toplam harcama ve GSYH ya oranları gösterilmektedir. Söz konusu oranların 1998 yılında bitmesi demek o yılda KVA’nın kullanımının da son bulması anlamına gelmektedir²⁴⁹.

Tablo incelendiğinde KVA/İç Borç oranı 1990 %1 iken 1991 yılında seçimlerden dolayı %43’lere çıktığını görmekteyiz. Daha sonra bu oranlar düşme eğilimi göstermiş, 1998 yılında %11 e kadar düşmüştür. KVA/Top. Gelirler, 1990 yılında %0’larda seyrederken 1991 yılında seçim kaynaklı bir sıçrama söz konusu olup %11 e ulaşmıştır. 1991-1996 yılına kadar sabit oranlarla ilerken 1997 yılında yine artış görülmüş ve %15’lere yükselmiştir. KVA / Toplam Harcamalar oranı 1990’da düşük düzeyde dalgalanmış; 1990 yılında dönemin en düşük düzeyi olan % 0,48 iken; 1991, 1994 ve 1997 yıllarında nispeten yüksek düzeylerde seyretmiştir. En yüksek düzeyler 1993 ve 1997 yıllarında yaşanmıştır. Son olarak KVA/GSYH oranlarına bakarsa 1990 yılında %1’deki oran 1997 yılına %1 civarlarında devam etmiştir. Bu yıllar arasında çok önemli artış ve azalışlar söz konusu olmamıştır²⁵⁰. Bütçe açıklarının finansmanında ülkemizde kısa vadeli avans kullanımı 1991’den 1997’ye kadarki süreçte önemli şekilde artış göstermiş, 1997 yılından sonra ise kısa vadeli avans kullanımına sınırlamalar getirilmiştir²⁵¹. Daha sonraki yıllarda iç ve dış borçlanmaya ağırlık verilmiştir.

Kısa vadeli avans yapılan bir düzenleme ile 2001 yılında tamamen kaldırılmıştır. Hazinesin kısa vadeli avans adı altında Merkez Bankasından borçlanılması beraberinde birçok olumsuz etkiyi getirmektedir. Bunlar ekonomik istikrarı, döviz kurlarını ve faiz oranlarını etkilediğinden yanlış politikaların gündeme gelmesine neden olabilmiştir. Aynı şekilde kısa vadeli avans kullanımı etkin borç yönetimini engellemektedir²⁵².

²⁴⁹ Caşkurlu, “ 1980 Sonrası Dönemde Merkez Bankası Kaynak Kullanımının Makroekonomik Etkilerinin Analizi”, 198.

²⁵⁰ Caşkurlu, “ 1980 Sonrası Dönemde Merkez Bankası Kaynak Kullanımının Makroekonomik Etkilerinin Analizi, 198-199.

²⁵¹ C.Yenal Kesbiç, Ercan Baldemir, Esat Bakımlı, “Bütçe Açıkları ile Parasal Büyüme ve Enflasyon Arasındaki İlişki: Türkiye İçin Bir Model Denemesi”, *Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 19/1 (2005): 87

²⁵² Yüksel Bayraktar, “İç Borçlanmanın Sosyal ve Ekonomik Etkileri: 1980 Sonrası Türkiye Deneyimi”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 0/24 (2009): 288.

Türkiye ekonomisinde 2001 yılı ekonomik denge ve istikrarsızlıklarla mücadelede maliye ve para politikaları açısından bir dönüm noktasıdır. Bu yılda Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde amaç faiz dışı bütçe fazlası vermektir. Bu hedef mali disiplinin sağlanmasında önemli bir yere sahiptir. Aynı yıl Merkez Bankası Kanununda yapılan düzenlemeler de bu hedef doğrultusundadır. Merkez Bankasına bazı konularda bağımsızlık verilerek para politikasında yeni bir açılıma gidilmiştir. Ekonomide eş-zamanlı olarak gerçekleştirilen bu amaçlar doğrultusunda maliye ve para politikaları arasındaki koordinasyonu bakımından 2001 yılı dönüm noktası olmuştur²⁵³.

Türkiye’de açıkların kapatılması ve diğer ekonomik politikaları gerçekleştirmek için 1985 öncesinde daha çok monetizasyona başvurulmuştur. Ancak 1985 yılında sonra Merkez Bankası kaynaklarını kullanımı zorlaştırılmış, iç borçlanma kullanımı kolaylaştırılmıştır. 1990-2000 yılları arasında bütçe açıklarında Merkez Bankası kaynaklarından kısa vadeli avans kullanımı kısıtlı da olsa kullanılmıştır. Ancak 2001 yılında Merkez Bankasıyla yapılan düzenleme ile tamamen kaldırılmıştır. Açıkların finansmanında daha çok iç ve dış borçlanma tercih konusu olmuştur. 1990’lı yıllarda daha çok iç borçlanma yoluna gidilmiş, bu da faiz oranlarının artmasına ve bütçe açıklarında kronikleşmeye neden olmuştur. 2000’li yıllara yüksek bütçe açıklarıyla giren Türkiye; Kasım 2000, Şubat 2001 krizleri ile karşı karşıya kalmış ve ekonomisi düzeltilemeyecek duruma gelmiştir. Bu durumu çözmek amaçlı İMF ile stand-by anlaşması yaparak Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulamaya koymuştur. Daha sonraki yıllarda Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile Bütçe de yapılan değişikliklerle ülke ekonomisinde olumlu gelişmeler yaşanmasına neden olmuştur²⁵⁴. 2001 yılında “Güçlü Ekonomiye Geçiş” programının temel hedeflerinden birisi de 30 yılı aşkın süredir devam eden enflasyonun tek haneli rakama indirilmesi hedeflenmiştir. Bu politika ile 2002

²⁵³ Asuman Oktayer, “Türkiye’de Bütçe Açığı, Para Arzı ve Enflasyon İlişkisi”, *Maliye Dergisi*, sayı:158 (2010): 438.

²⁵⁴ M.Said Ceyhan, Seçil Koç Yıldız, “Bütçe Açıklarının Belirleyicilerinin Ekonometrik Analizi: Türkiye Uygulaması (2006-2015)”, *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 1/1 (2017): 32.

yılından sonra bazı dönemlerde başarılı olmuşsa da, genelde dalgalanma göstermekle birlikte son dönemde sürekli enflasyon hedefinden sapmalar meydana gelmiştir²⁵⁵.

Türkiye ekonomisinde 2001 yılı öncesinde merkez bankası kaynakları kullanılmış ve ekonomide enflasyonist baskılar söz konusu olmuştur. 2001 yılında merkez bankasının kaynaklarının kullanımları tamamen kaldırılmıştır²⁵⁶.

3.4.TÜRKİYE’DE 1990 SONRASI DÖNEMDE BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK ETKİLERİNİ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ İTİBARI İLE DEĞERLENDİRİLMESİ

Bütçe açıkları ve açıkların nasıl finanse edilmesi gerektiği maliye politikalarının en önemli konularındandır. Açıkların ekonomide sorun yaratmaması için ülkeler bu açıkları kontrol altında tutmayı hedeflemektedir. Türkiye ekonomisinde ise bütçe açıkları 1990 ve sonrasında önem teşkil etmeye başlamıştır²⁵⁷. Bütçe açığı finansman yöntemlerinin herhangi birinde aşırıya kaçma ve kontrollü kaybetme durumu ekonomik ve mali dengeleri bozarak birçok ekonomik soruna neden olmaktadır. Bu sebepten açık finansman politikalarının dikkatli ve kontrollü bir şekilde uygulanması etkilerinin mümkün oldukça en azami seviyelerde tutulmaya çalışılması gerekmektedir. Ekonomik denge için açık finansman politikası oldukça önemli bir unsurdur. Hükümetler bütçe açıklarının karşılanması konusunda borçlanma (iç-dış) ve TCMB kaynaklarına başvurma ölçülerini sağlıklı bir şekilde belirlemek zorundadır. Çünkü açıkların finansmanında tercih edilen yöntemler ekonomik performans için oldukça önemlidir. Bütçe açıkları ve finansman yöntemleri enflasyon, faiz oranı, tasarruflar, yatırımlar, ödemeler dengesi, istihdam, ekonomik büyüme ve gelir dağılımı gibi temel ekonomik değişkenler üzerinde farklı şekillerde ekonomik etkiler oluşturmaktadır²⁵⁸. Türkiye’de bütçe açıklarının enflasyon, faiz oranı, tasarruf, yatırım, ödemeler dengesi ve ekonomik büyüme üzerine ekonomik etkilerini incelenecektir.

²⁵⁵ Tuncay Çelik, “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının Enflasyon ile İmtihanı”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 5/11 (2018): 133.

²⁵⁶ Salih Barışık, “Merkez Bankası Bağımsızlığı, Makroekonomik Etkileri ve 2001 Tarihli TCMB Kanununun Yansımaları”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 59/3 (2004): 9.

²⁵⁷ Evren İpek, Sevda Akar, “Bütçe Açığı ve Enflasyon Arasındaki İlişki: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 38/2 (Aralık 2016): 168.

²⁵⁸ Şen v.dğr., *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*, 90.

3.4.1. Türkiye’de 1990 Sonrasında Bütçe Açıklarının Enflasyon ve Faiz Oranları Üzerindeki Etkisi

Türkiye ekonomisinde bütçe açıklarının ekonomiye ilk etkisi enflasyon oranlarındaki artış olduğu verilerden ispatlanmıştır. Ülkemizde 1990’lı yıllarda artan bütçe açıkları ve kronikleşen yüksek enflasyon oranları ekonomiyi olumsuz etkilemiştir. Bu durum sürdürülebilir ekonomik büyümenin olmamasına, mali istikrarın bozulmasına, ekonomide kırılğan bir yapıya neden olmuştur²⁵⁹.

Bütçe açıklarının gerek borçlanma ile gerekse para basarak finanse edilmesi enflasyon olgusunun ortaya çıkardığı bilinmektedir. Açıkların para basımı ile finanse edilmesi durumunda ülke ekonomisinde para arzının artması ile enflasyon oranlarında artışa neden olacaktır²⁶⁰. Eğer açıklar iç borçlanma ile finanse edilirse reel faiz oranlarında yükselmeler olmaktadır. Faiz oranlarındaki artış ekonomide fiyatlar genel seviyesinde artışları da beraberinde getirmektedir. Reel faiz oranları büyüme oranından daha büyük ise ekonomide borcun sürdürülebilirliği önem kazanmaya başlamaktadır²⁶¹. Açıkların iç borçlanma ile finansmanı Türkiye ekonomisinde birçok değişkeni olumsuz etkilemektedir. Faiz oranları başta olmak üzere enflasyon oranını, büyümeyi, gelir dağılımını, özel yatırım ve tasarrufları üzerinde etkili olmaktadır²⁶².

Bütçe açıklarının finansmanı için emisyon başvurusu devletın para basma yetkisi ile alakalıdır. Emisyon, genel olarak iç ve dış borçların yeterli olamaması durumunda başvuru bir finansman yöntemidir. Bütçe açığının emisyon yöntemi ile finansmanı ekonomideki dengesizliği, enflasyonist yönde kamçılar ve enflasyonu yükseltir. Başlangıçta devlet, bu yükselen enflasyonun bir gelir elde ederken ya da bütçe açığını kapatırken, uzun dönemde emisyonun giderleri artırıcı bir etkisi ortaya çıkacaktır²⁶³. Ülkemizde bütçe açıkları ile enflasyon arasında çift yönlü bir etkileşim olduğu görülmektedir. Çünkü artan bütçe açıklarını ister monetizasyon ile ister

²⁵⁹ İpek, Akar, “Bütçe Açığı ve Enflasyon Arasındaki İlişki: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz”, 168.

²⁶⁰ Gürbüzler:1997:7; Aktaran; Salih Barışık, Ferdi Kesikoğlu, “Türkiye’de Bütçe Açıklarının Temel Makroekonomik Değişkenler Üzerinde Etkisi:1987-2003 Var, Etki- Tepki Analizi, Varyans Ayrıştırması”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 61/4 (2006): 61.

²⁶¹ Önder vd: 1995:55; Aktaran; Barışık, Kesikoğlu, “Türkiye’de Bütçe Açıklarının Temel Makroekonomik Değişkenler Üzerinde Etkisi:1987-2003 Var, Etki- Tepki Analizi, Varyans Ayrıştırması”, 61.

²⁶² Cahide Bayraktar, “Türkiye’de İç Borçlanmanın Yapısı: 1980-2010 Dönemi”, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4/1 (2011): 12.

²⁶³ İnce, *Devlet Borçlanması ve Türkiye*, 28.

borçlanma ile finansmanında enflasyon oranlarında artış olduğu görülmüştür. Buna karşın ekonomide artan bütçe açıkları enflasyon oranını arttırdığı ya da ekonomide oluşan yüksek enflasyon oranlarının bütçe açıklarının artışını tetiklediği tespit edilmiştir²⁶⁴.

Bütçe açıkları, ekonomiyi teşvik eden ve genişleme dönemlerinde enflasyona yol açabilen büyük kamu harcamaları sonucu oluşmaktadır. Açıklar, özellikle aşırı yükseldiği zamanlar da fiyatlar genel düzeyi ve faiz oranları üzerinde ciddi olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bütçe açıklarının ekonomilerde oluşturduğu aşırı teşvik, yüksek enflasyon ve yüksek faiz oranları gibi ekonomik problemleri dengelemek için güçlü bir maliye politikasıyla birlikte iyi bir para politikası uygulaması gerekmektedir²⁶⁵. Buna bağlı olarak ülkemizde bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanmaya başvurulması faiz oranlarında yükseltici etki ettiği tespit edilmiştir. Faiz oranlarındaki artışa bağlı olarak borçlanmanın da kat kat artmasına neden olmuştur²⁶⁶. Türkiye ekonomisinde iç borç kaynağına yönelmenin önünü kapatmaya çalışılması ve bu engellere karşılık borçlanmanın kullanılması; faiz oranlarının artması, borç miktarının artması, faiz ödemelerinin artması ve beraberinde bütçe açıklarında artışı da getirmiştir. Borçların tekrar borçlanma ile ödenmesi borçlanmanın mali sistemdeki payının artmasına neden olmuştur. Eski borçların faizlerinin de artması bütçeye yeni borçlar eklenmesine ve bütçe açıklarının artışına sebebiyet vermektedir²⁶⁷.

²⁶⁴ Barışık, Kesikoğlu, “Türkiye’de Bütçe Açıklarının Temel Makroekonomik Değişkenler Üzerinde Etkisi:1987-2003 Var, Etki- Tepki Analizi, Varyans Ayırıştırması”, 62.

²⁶⁵ Nazım Öztürk, *Kamu Ekonomisi*, 1. bs. (Bursa: Ekin Kitabevi, 2001), 442.

²⁶⁶ Murat Demir, Erşan Sever, “Kamu İç Borçlanmasının Büyüme, Faiz ve Enflasyon Üzerindeki Etkileri”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 7/5 (Haziran- Temmuz- Ağustos 2008): 180.

²⁶⁷ Özatay ve Sak: 1996: 37;Aktaran; Aytaç, Sağlam, “Kamu Açıkları, İç Borç ve Faiz Oranı İlişkisi: Türkiye Örneği”, 133.

Tablo 17: Türkiye’de Bütçe Açığının Enflasyon ve Faiz Oranları İle İlişkisi (1990-1999)

Yıllar	Bütçe Açığı Milyon TL	Bütçe Açığı/GSYH(%)	Enflasyon Oranı (%)	TL Mevduat Faiz Oranı (%)
1990	-11	-2,2	60,41	59,4
1991	-33	-3,9	71,14	72,7
1992	-47	-3,2	65,97	74,2
1993	-133	-5,0	71,08	74,8
1994	-152	-2,9	125,49	95,6
1995	-316	-3,0	76,05	92,3
1996	-1.237	-6,2	79,76	93,8
1997	-2.240	-5,8	99,09	96,6
1998	-3.894	-5,4	69,73	95,5
1999	-9.284	-8,7	68,79	46,7

Kaynak: [https://ekonomiatlasi.com/enflasyon-orani\(ERŞİM:18.06.2019\)](https://ekonomiatlasi.com/enflasyon-orani(ERŞİM:18.06.2019)) ve T.C

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Tablo:17’de 1990-1999 yılları arasında bütçe açıkları, enflasyon ve faiz oranları verilmiştir. Verilen yıllar arasında bütçe açıkları her yıl artış göstermiş ve buna paralel olarak enflasyon oranları da artış göstermiştir. 1990 yılında enflasyon oranı %60,41 iken 1994 Ekonomik Krizi ile birlikte artan bütçe açıklarına paralel enflasyon oranları da artış göstererek bu oran %125,49 seviyelerine ulaşmıştır. Ekonomik krizin ardından alınan 5 Nisan Kararları çerçevesinde enflasyon oranlarında düşüş yaşanmıştır. 1995 yılında enflasyon oranı %76,05 ya düşmüştür. 1999 yılında ise bu oran %68,79 oranında gerçekleşmiştir. Enflasyon oranlarına karşın 1990-1999 yılları arasında faiz oranları devamlı olarak artış göstermiştir. Bu artışlar 1998 yılına kadar devam etmiş ve 1999 yılında faiz oranları düşmüştür. Çünkü Türkiye 1990-1999 yılları arasında bütçe açıklarını daha çok iç borçlanma ile finansman yöntemine başvurduğu için faiz oranları sürekli olarak artış göstermiştir.

Türkiye, 1980 yılında 24 Ocak kararları ile ithal ikameci sanayi politikasından ihracata yönelik sanayileşme politikası uygulamasına geçmiştir. Bu politikalar sonucunda 1980’li yıllarda birçok cari işlem ve bütçe açığı tecrübeleri kazanmıştır. Ekonomik denge üzerinde istikrarı sağlamak amacıyla çeşitli politikalar uygulanarak enflasyon düşürülmeye çalışılmış ancak başarılı olunamamıştır. Hatta 1981 ve 1994 yıllarında hiper enflasyon yaşanmış. Ve tüketici fiyatları üzerinde %100’lük seyir görülmüştür. Aynı dönemlerde hızla büyüyen bütçe açıkları ve kamu borçlanma gereğinde artışlar yaşanmıştır. Ve bu açıkların enflasyona etki ettiği ifade edilmiştir. Bundan dolayıdır ki bütçe açıklarının finansmanında parasal olgu oluşturacağından merkez bankası kaynakları kısıtlanıp iç borçlanma ile finansman

yoluna gidilmiş. Bu durumda enflasyon oranlarında düşüşler olsa da daha sonraki yıllarda tekrardan artışlar olduğu gözlemlenmiştir²⁶⁸. Türkiye ekonomisinde yapılan birçok çalışmada 1990-2000 yılları arasında faiz oranlarını oluşturan bütçe açıklarının tetiklediği tespit edilmiştir. Hatta aralarında uzun dönemli bir etkileşimin olduğu gözlemlenmiştir²⁶⁹.

Kısaca bütçe açıklarının iç borçlanma ile finansmanı tercih edildiğinde, bu ilk etkisini faiz oranları üzerinde gösterecektir. İç borçlanma ile birlikte faiz oranları artacaktır. Faiz oranlarının artması tasarrufların azalmasına ve buna karşılık yatırımlar üzerinde olumsuz etki etmektedir²⁷⁰. Ayrıca Türkiye ekonomisinde meydana gelen enflasyonist bir ortamda bütçe açıklarının artış göstermesi faiz oranları üzerinde bir baskı oluşmasına sebep olmaktadır²⁷¹. Bütçe açıklarındaki artışların faiz oranlarını yükseltici etkisi bulunduğu ve yüksek faiz oranlarının bütçe açıklarını azaltmayı zorlaştırdığı yapılan ekonomik analizlerle ispatlanmıştır. Ayrıca enflasyon, ekonomilerdeki faiz oranını yükselterek bütçe açıkları faiz ödeme yükünü arttırdığını aşağıdaki tablolardan görülmektedir.

Tablo 18: Türkiye’de Bütçe Açığının Enflasyon ve Faiz Oranları İle İlişkisi (2000-2009)

Yıllar	Bütçe Açığı Milyon TL	Bütçe Açığı/GSYH(%)	Enflasyon Oranı (%)	TL Mevduat Faiz Oranı (%)
2000	-13.840	-8,0	39,03	45,6
2001	-29.840	-12,2	68,53	63,9
2002	-41.694	-11,6	29,75	48,0
2003	-40.204	-8,6	18,36	28,1
2004	-30.300	-5,3	9,32	19,9
2005	-8.116	-1,2	7,72	15,5
2006	-4.642	-0,6	9,65	18,3
2007	-13.707	-1,6	8,39	16,9
2008	-17.432	-1,8	10,03	18,1
2009	-52.760	-5,3	6,53	8,8

Kaynak: [https://ekonomiatlasi.com/enflasyon-orani\(ERSİM:18.06.2019\)](https://ekonomiatlasi.com/enflasyon-orani(ERSİM:18.06.2019)) ve T.C

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

²⁶⁸ M.Göktuğ Kaya, Ersan Öz, “Enflasyon, Bütçe Açığı ve Para Arzı İlişkisinin Türkiye Ekonomisi Açısından Değerlendirilmesi: 1980-2014 Dönemi” *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 23/3 (2016): 641.

²⁶⁹ Hayati Aksu, Ö.Selçuk Emsen, Selim Başar, “Türkiye’de Bütçe Açıkları ile Nominal ve Reel Faiz Oranları İlişkileri: 1985-2000” *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15/1-2 (Mart 2001): 43-45.

²⁷⁰ Dileyici, Özkıvrak, “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”, 52.

²⁷¹ Yasin Acar, Osman Peker, “Türkiye’de Konsolide Bütçe Açıklarıyla İç Borçlanma Faiz Oranları Arasındaki İlişki: Ekonometrik Analiz”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11/1 (2010): 194.

Tablo:18’de 2000-2009 yılları arasında bütçe açıkları, enflasyon ve faiz oranları verilmiştir. Verilen yıllar arasında bütçe açıklarında iniş çıkışlar söz konusu olmuştur. Buna karşın enflasyon oranları da aynı şekil iniş ve çıkışların olduğu tablo:18’den görülmektedir. 2000 yılında %39,03 olan enflasyon oranı 2001 Ekonomik Krizi ile 2001 yılında %68,53 oranına yükselme göstermiştir. Ekonomik Krize önleme amaçlı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde enflasyon oranında azalış görülerek 2002 yılında enflasyon oranı %29,75 olarak gerçekleşmiştir. 2003-2007 yılları arasında azalan bütçe açıklarına paralel enflasyon oranında da azalışlar görülmüştür. Bu çerçevede 2007 yılında enflasyon oranı %8,39 iken 2008 Küresel Ekonomik Krizi ile hem bütçe açıkları artmış hem de enflasyon oranı artış göstererek 2008 yılında %10,06 olarak gerçekleşmiştir. 2000-2009 yılları arasında faiz oranlarına baktığımız zaman verilen yıllar arasında bütçe açıklarında olan iniş çıkışlara paralel faiz oranları da aynı şekilde durum sergilediği tablo:18’den görülmektedir. 2000-2009 yılları arasında artan bütçe açıkları faiz oranlarında da artış göstermiş ve 2004-2007 yıllarında azalan bütçe açıklarına paralel faiz oranları da azalış göstermiştir. 2008 Küresel Kriz ile artışa geçen bütçe açıkları faiz oranlarını da artırmıştır.

Kısaca Türkiye’de bütçe açıkları 1990-2000 yılları arasında artış gösterirken 2003 yılından itibaren özelleştirmesinin etkisi ve uygulanan maliye politikaları çerçevesinde az da olsa azalış göstermiştir. Ayrıca bu yıllar arasında para arzındaki artış ve enflasyon oranındaki artışlar da görülmektedir. 2000’li yıllarda uygulanan ekonomik politikalar ve enflasyon hedeflemesi ile özellikle 2000-2008 yılları arasında enflasyon oranlarında artış yaşansa da para arzında artmalar devam etmiştir²⁷². 2008 Küresel Krizi, dünya ekonomilerini etkilemiş. Birçok ülkede borç krizine neden olmuştur. Kriz finansal kaynaklı olduğundan doğal olarak Türkiye de etkilenmiştir. Krizin etkileri kendini daha çok reel sektörde göstermiş bununla beraber bütçe açıklarında artış gözlemlenmiştir. Türkiye krizin etkilerini azaltmak amacıyla 2009 yılında ekonomik önlemler almıştır. Alınan önlemler çerçevesinde enflasyon oranlarında düşüşler olduğu gözlemlenmiştir²⁷³.

²⁷² Kaya, Öz, “Enflasyon, Bütçe Açığı ve Para Arzı İlişkisinin Türkiye Ekonomisi Açısından Değerlendirilmesi: 1980-2014 Dönemi, 641.

²⁷³ İsmail Şahin, Muhammet Karanfil, “Türkiye Ekonomisinde 1980-2013 Dönemi Para Arzının Enflasyon Üzerindeki Etkisi”, *Business and Economics Research Journal*, 6/4 (2015): 100.

Tablo 19: Türkiye’de Bütçe Açığının Enflasyon ve Faiz Oranları İle İlişkisi (2010-2017)

Yıllar	Bütçe Açığı Milyon TL	Bütçe Açığı/GSYH(%)	Enflasyon Oranı (%)	TL Mevduat Faiz Oranı (%)
2010	-40.081	-3,5	6,40	7,9
2011	-17.783	-1,3	10,45	10,0
2012	-29.411	-1,9	6,16	9,6
2013	-18.542	-1,0	7,40	8,2
2014	-23.369	-1,1	8,17	9,8
2015	-23.525	-1,0	8,81	10,2
2016	-29.931	-1,1	8,53	10,7
2017	-47.779	-1,5	11,92	12,8

Kaynak: [https://ekonomiatlasi.com/enflasyon-orani\(ERŞİM:18.06.2019\)](https://ekonomiatlasi.com/enflasyon-orani(ERŞİM:18.06.2019)) ve T.C

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Tablo:19’da 2010 ve sonrası yıllarda bütçe açıkları, enflasyon ve faiz oranları verilmiştir. 2000-2016 yıllarında bütçe açıklarında azalmaya paralel enflasyon oranları da genel olarak azalma görülmüştür. 2017 artan bütçe açığına karşın 2016 yılında enflasyon oran %8,53 iken 2017 yılında %11,92 olarak yükselme gerçekleşmiştir. Faiz oranlarında ise 2000-2006 yıllarında iniş çıkışlar söz konusu iken 2017 yılında artan bütçe açıklarına paralel faiz oranında da artış görülmüştür.

3.4.2. Türkiye’de 1990 Sonrası Bütçe Açıklarının Tasarruf ve Yatırımlar Üzerine Etkisi

Ekonomideki iç dengenin sağlanabilmesi için yatırım ve tasarrufların yeterli düzeyde olması gerekmektedir. Fakat ülkemizde tasarruf miktarı, yatırımların altında kalmakta ve tasarruf açığı ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda tasarruf miktarındaki yetersizliği giderebilmek için dış kaynak kullanımına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durumda yerli paranın değerlendirilmesine yol açarak, ülkenin rekabet gücünü düşürmekte ve bütçe açıklarını arttırmaktadır. Ayrıca bu durum ülkenin dışa bağımlılığını ve dışa açıklığını arttırarak krizlere karşı duyarlılığını yükseltmektedir²⁷⁴.

²⁷⁴ Ayşe Durgun Kaygısız, Dilek Göze Kaya, Levent Kösekahyaoglu, “Türkiye’de Tasarruf, Yatırım, Cari Açık ve Büyüme: 1980-2014 Üzerine Bir Nedensellik İlişkisi Analizi”, Çankırı Kratesin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7/1 (2016): 273.

Tablo 20: Türkiye’deki Tasarrufların ve Sabit Sermaye Yatırımlarının GSYH’ye Oranı

Yıllar	Bütçe Açıkları/ GSYH (%)	Kamu Tasarrufu/ GSYH (%)	Özel Tasarruf/ GSYH (%)	Toplam Yurtiçi Tasarruflar/ GSYH (%)	Kamu s.s Yatırımları/ GSYH (%)	Özel s.s Yatırımları /GSYH (%)	Toplam Sabit Sermaye Yatırımları /GSYH (%)
1990	-2,2	2,6	22,1	24,7	5,2	16,0	21,2
1991	-3,9	0,7	23,9	24,6	5,6	16,5	22,1
1992	-3,2	-0,6	24,6	24,0	5,5	16,4	21,9
1993	-5,0	-0,7	25,8	25,1	5,4	19,2	24,6
1994	-2,9	-0,1	25,0	24,9	3,7	19,1	22,8
1995	-3,0	-0,1	24,6	24,6	3,1	19,6	22,8
1996	-6,2	-1,1	23,4	22,3	3,8	20,0	23,8
1997	-5,8	0,8	22,6	23,4	4,6	20,5	25,1
1998	-5,4	-1,4	25,7	24,3	5,2	17,2	22,4
1999	-8,7	-5,0	25,1	20,1	5,0	14,5	19,5
2000	-8,0	-3,4	21,8	18,4	5,2	16,0	21,2
2001	-12,1	-7,1	25,5	18,4	4,1	11,4	15,5
2002	-11,4	-4,8	23,4	18,6	4,9	13,1	18,0
2003	-8,8	-4,1	19,6	15,5	3,7	14,3	18,0
2004	-5,4	-1,0	16,9	16,0	3,2	16,6	19,8
2005	-1,3	2,8	13,2	16,0	4,0	16,4	20,4
2006	-0,6	4,2	12,5	16,7	3,7	18,7	22,4
2007	-1,6	2,4	13,2	15,6	3,9	17,5	21,4
2008	-1,8	1,7	15,2	16,9	4,3	17,8	22,1
2009	-5,5	-0,8	14,2	13,3	4,4	10,9	15,3
2010	-3,6	1,5	12,1	13,6	4,1	15,8	19,8
2011	-1,4	3,7	10,8	14,4	4,1	19,7	23,8
2012	-2,0	2,9	11,7	14,6	4,4	16,0	20,4
2013	-1,2	3,4	10,1	13,5	4,9	16,0	20,9
2014	-1,3	3,1	12,1	15,2	4,4	15,9	20,3
2015	-1,0	4,4	10,0	14,3	5,0	13,4	18,4

Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Tablo:20’de 1990-2015 yılları arasında bütçe açıkları, ulusal tasarruflar ve toplam yatırımların GSYH’ya oranları gösterilmektedir. Verilen yıllar arasında bütçe açıklarına karşın tablodan görüldüğü üzere, toplam tasarruf oranı 1990’lı yıllarda %20-25 arasında iken, bu oran 2000 sonrası azalarak 2014 yılında %13,7’ye kadar gerilemiştir. Toplam tasarrufların azalmasının temel nedeni, özel tasarrufların gittikçe azalmasıdır. Kamu tasarrufları yıllar itibariyle hemen hemen aynı seviyede kalmasına rağmen, özel tasarruflar 1990 yılında %22 civarında iken, 2014 yılında %10 civarında azalarak %11,3’e gerilemiştir. Son dönemde cari açık oranının yükselmesinin özel kesimin tasarruf açığı vermesinden kaynaklandığı görülmektedir²⁷⁵.

²⁷⁵ Durgun Kaygısız, Göze Kaya, Kösekahyaoğlu, “Türkiye’de Tasarruf, Yatırım, Cari Açık ve Büyüme: 1980-2014 Üzerine Bir Nedensellik İlişkisi Analizi”, 280.

Toplam yatırımlar dalgalı bir seyir izlemesine rağmen, genel itibariyle %20 civarlarında gerçekleşmiştir. Toplam yatırımların büyük çoğunluğunu özel yatırımlar oluşturmaktadır. Toplam yatırımlarımız milli gelir büyüklüğümüze göre ve gelişmişlik düzeyimize göre yetersiz seviyelerdedir. Bunun nedeni genel olarak yüksek faiz-düşük kur politikası ile reel ekonomiyi ikinci plana atan makroekonomik politikalarlardır. Dolayısıyla, faiz oranlarının yüksek olması, kredi ve yatırım maliyetlerini artırdığı için yatırımların düşük seviyede kalmasının nedeni olarak görülmektedir²⁷⁶.

Türkiye ekonomik büyüme ve kalkınma amacıyla da dış kaynaklara fazlaca başvurmuştur. Fakat aldığı borçları milli geliri artırıcı, üretim artışına dönük, kalkınmayı sağlayacak verimli alanlara yatırılmamış olması ülke ekonomisini içinden çıkılmayacak bir duruma getirmiştir. Dolayısıyla aldığı borçların anapara ve faiz ödemelerini yapmak için gerekli kaynakları oluşturamamıştır. Böylesi bir durumda dış borçlarımız yıl geçtikçe kartopu gibi büyümeye devam etmiştir. Dış borçlarımızın geri ödemesini karşılayacak gelire sahip olmadığımızdan tekrar borçlanmaya gidilmiştir. Yani borcun borçla kapatılması ülkemizi içinden çıkılmayacak bir duruma sokmuştur. Kısaca Türkiye’de borç kısır döngüsü oluşmuştur. Bu durum Türkiye’nin yatırımlarının azalmasına neden olmuştur²⁷⁷.

Ayrıca Türkiye ekonomisinde bütçe açıklarının borçlanma ile kapatılması ülkemizi çok borçlu ülke konumuna sokmuştur. Ancak son yıllarda yapılan araştırmalar sonucunda Türkiye’nin orta borçlu duruma geldiği görülmektedir. Bunun sebebi Türkiye’nin iç ve dış borç stokunun azalması değildir. Buna karşın ülke ekonomisinde oluşan yüksek büyüme rakamları ve son yıllarda Türkiye’nin ihracatının artmasıdır Türkiye’yi çok borçlu ülke konumundan orta borçlu ülke konumuna getirmiştir. Bununla ilgili diğer konu ise istihdamsız büyüme nasıl olmuştur? Bu sorunun cevabı ise iç ve dış borç stokunun yüksek olmasından kaynaklı olduğu belirtilmiştir. Çünkü ülke ekonomisinde elde edilen kamu

²⁷⁶ Durgun Kaygısız, Göze Kaya, Kösekahyaoglu, “Türkiye’de Tasarruf, Yatırım, Cari Açık ve Büyüme: 1980-2014 Üzerine Bir Nedensellik İlişkisi Analizi”, 280.

²⁷⁷ Ahmet Turan Adıyaman, “Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri”, *Sayıştay Dergisi*, sayı:62 (2006): 39.

gelirlerinin büyük bir kısmı borç anapara ve faiz ödemelerinde gitmektedir. Dolayısı ile istihdamı sağlayacak yatırımların yapılamamasına sebebiyet vermektedir²⁷⁸.

Ekonomik kalkınma açısından bütçe açıkları finansmanı için dış borçlanma önemli bir etki yaratmaktadır. Dolayısıyla borçlanmadan sağlanan finansmanın verimli olursa değer kazanır. Çünkü Verimli şekilde kullanılmış borçlar, çarpan etkisi içerisinde yeni yatırımlar olarak ortaya çıkar. Bu durum kalkınmanın etkisi için borç uygulamasının başvurularını gerekli hale getirmektedir. Fakat kalkınmada bu borç yükünü arttıran en önemli sorunlardan birisi olmaktadır. Ve ödenecekleri zaman ciddi güçlük oluşturmaktadır. Dolayısıyla dış borçların verimli bir şekilde değerlendirilmesi gelecek nesillerin borç yükünü bugünden hafifleteceğinden dış borç ya da tasarruf kullanımı son derece önem atfetmektedir²⁷⁹.

Sonuç olarak, bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanında kamu hizmetlerinde gerileme olurken, borç faizlerindeki ve diğer borç ödemelerindeki hızlı artışlar nedeniyle konsolide devlet bütçesi toplam harcamalarında gerileme olmamıştır. Başka bir deyişle kamu kesimi, topluma sunulan hizmetler bakımından gerçek anlamda küçültülürken, devletin kullandığı kaynaklarda önemli bir azalma olmamıştır. Ne var ki, borçlanmanın kendi kendini besleyen bir süreç olması, kamu ekonomisini borçlanma, faiz ödemeleri, büyüyen bütçe açıkları, daha fazla borçlanma, daha büyük miktarlarda faiz ödemeleri ve daha büyük bütçe açıkları kısır döngüsü içine sokmuştur²⁸⁰.

Türkiye ekonomisinin 2000-2016 yılları arası bir dönemi kapsayan tasarruf-yatırım açıklarının anılan zaman sürecinde gelişimi, tasarrufların yetersizliğinin nedenleri ve ülke ekonomisinde meydana getirdiği makroekonomik sonuçları değerlendirildiğinde Türkiye ekonomisinde 2000-2001 krizi sonrasında özel kesim tasarrufları sürekli azalmakta iken diğer yandan uygulanan mali disiplin ve bütçe uygulamaları nedeniyle kamudaki tasarruf oranları yükselmektedir. Tasarruf-yatırım açıkları dış borçlanma ile kapatıldığı için ülke ekonomisinin dış borç yükü sürekli artmakta ve bu borç yükü artışı ekonomide risk alt yapısı oluşturmaktadır. Ve

²⁷⁸ Adıyaman, "Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri", 44.

²⁷⁹ Adıyaman, "Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri", 38-39.

²⁸⁰ Hikmet İyider, Metin Altınok, "1980 Sonrası İstikrar Politikası Aracı Olarak Türkiye'de Maliye Politikası", *XII. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ*, Antalya, no: 83 (1997): 197.

Türkiye ekonomisinde görülmüştür ki, nüfus yaş oranına göre genç nüfus oranının yüksek olması tüketimin yüksek, tasarruf oranların ise düşük seviyede gerçekleşmesine neden olmuştur. Tasarrufların yetersiz olmasının nedenlerinden bir diğeri ise reel faiz oranının düşük olmasıdır. Ülke ekonomisinde düşük faiz oranını hedefleyen merkez bankası ve hükümet, enflasyon hedeflemesinde istenilen seviyelere indirilemediğinden baskılanmış düşük faiz veya negatif faiz durumuyla karşı karşıya kalınmış, bu faiz oranları ancak yurt dışı tasarruf sahiplerini cezbetmiştir. Bu nedenle yurt içi tasarruf oranlarını etkileyecek faiz oranlarının düşük olması tasarruf yetersizliklerinin nedenlerinden biri olmuştur²⁸¹.

3.4.3. Türkiye’de 1990 Sonrasında Bütçe Açıklarının Ödemeler Dengesi Üzerindeki Etkisi

Dış ödemeler bilançosu dışarıdan elde ettiği gelirlerle ve dışarıya yapılan ödemelerin belirli bir dönem içerisinde yer alan ödeme tablosu olarak ifade edilmektedir. Ödemeler bilançosunda herhangi bir açık veya fazla vermesi o ülke için ödeme gücü iyileşme ya da bozulma olarak tabloya yansır. Dolayısıyla bu bilanço genellikle ülkenin uluslararası alandaki ekonomik ve mali gücünün bir göstergesi olarak ifade edilir²⁸².

Ödemeler dengesi veya başka bir tanım ile cari işlemler açığı; Türkiye örneğinde de olduğu gibi ulusal ekonomilerin giderek artan ölçülerde dünya ekonomisi ile entegrasyonu olgusu dikkate alındığında özellikle gelişmekte olan ülkelerde artan kamu açıklarının finansmanı ve bunların ödemeler dengesine etkileri, üzerinde önemle durulması gereken konuları oluşturmaktadır. Dışa açılma sürecinde ulusal ekonomilerin para, sermaye ve döviz piyasaları gelişmekte, kullanılan araçlar çeşitlenmekte, sermaye hareketlerine gösterilen serbesti ölçüsünde de iç-dış borçlanma, faiz oranları, iç-dış fiyatlar ve döviz kuru ilişkileri giderek daha da karmaşık ve karşılıklı bağımlı hale gelmektedir²⁸³.

1930’lardan sonra Türkiye’nin kamu sektörü incelendiğinde, hem üretici hem tüketici olarak önemli bir rol oynamıştır. 1980’den sonra uygulanmaya başlayan

²⁸¹ Hüseyin Tezer, “Türkiye Ekonomisinde 2001 Sonrası Tasarruf ve Yatırım Açığı Üzerine Bir Araştırma”, *R&S, Research Studies Anatolia Journal*, 1/3 (2018): 501.

²⁸² Halil Seyidoğlu, *Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Uygulama*, 16. bs. (İstanbul: Güzem Can Yayınları 2007), 310.

²⁸³ Ahmet Sabri Eroğlu, “Bütçe Açığı- Cari İşlemler Açığı İlişkisi: Türkiye Üzerine Bir Deneme”, *DPT Uzmanlık Tezi*, Yayın No: 2489 (Ekim 1998): 1.

stabilizasyon programı kamu sektörünü ekonomi içerisinde aktif konumunu değiştirmek istemiştir. Fakat istenen adımlar bu konuda yetersiz kalmış olup, bununla beraber cari işlemler ve bütçe açıkları ortaya çıkmıştır²⁸⁴. Gittikçe kronikleşmeye başlayan bütçe açıkları, 1990'lı yıllarda finanse edilmeye çalışılmıştır. Buna bağlı olarak iç ve dış borçlar arttıkça kamu borçlanma senetlerine yönelerek üretimden uzaklaşmıştır. Çünkü özel sektöre göre kamu senetleri daha risksiz bir durumu yansıtmaktadır. Bu durum üretimin azalmasına ve cari açığın artmasını kaçınılmaz kılmıştır. Böyle yapılan bu işlemler yüksek faizli olan kamu borç senetleri kısa vadede sermaye girişini arttırmıştır. Bu durum ise cari açığa olumlu bir etki olarak yansımıştır. 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında ise, önlemlerin alınmasıyla reel faizlerdeki düşüş gerçekleştirmiş ve iç talepte canlanma meydana getirmiştir. Diğer taraftan özel sektörün yatırımlarında yaşanan artış tasarrufların yetersiz kalmasına sebebiyet vermiştir. Bunların sonucu olarak cari açığı artıran, tasarruf ve yatırım açığı artmıştır. 2002 yılından sonra Türkiye'de özellikle artış dikkat çekici olmuştur. 2009 krizinden sonra önemli bir düşüş yaşanmış ve 2011 yılında uygulamaya konulan önlemlerle 2012 yılında kısmi bir düzelme gözlemlenmiştir. İlgi çeken bir diğer konu ise 1994 ve 2001 yıllarında cari fazlanın ortaya çıkması kriz yıllarına denk gelmektedir²⁸⁵. Dolayısıyla Türkiye'nin en önemli ekonomik sorunları arasında son zamanlarda artan cari işlemler açığıdır. Bu açığın büyük bir sorun olmasının nedeni ise finansal krizlerle cari açık arasında bir ilişki olduğu düşüncesine dayanmaktadır²⁸⁶. Türkiye pratiğinde bütçe açıkları faiz oranlarını artırırken, artan faiz oranları ulusal parayı dış piyasada değerli kılmakta ve bunun doğal sonucu olarak da cari açıklar meydana gelmektedir²⁸⁷.

²⁸⁴ Ahmet Ay, Zeynep Karaçor, Mehmet Mucuk, Savaş Erdoğan, "Bütçe Açığı- Cari İşlemler Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği(1992-2003), *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, sayı:12 (2004): 75.

²⁸⁵ Hakan Türkay, "Türkiye'de Cari Açık, Bütçe Açığı ve Yatırım-Tasarruf Açığı İlişkisi", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 14/2 (2013): 253-255.

²⁸⁶ Türkay, "Türkiye'de Cari Açık, Bütçe Açığı ve Yatırım-Tasarruf Açığı İlişkisi", 253.

²⁸⁷ Erşan Sever, Murat Demir, "Türkiye'de Bütçe Açığı ile Cari Açık Arasındaki İlişkilerin VAR Analizi ile İncelenmesi", *Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2/1 (Nisan 2007): 61.

Tablo 21: Bütçe Açığı, İthalat, İhracat ve Cari İşlemler Dengesi Göstergeleri (1990-2017)

Yıllar	Bütçe Açığı/GSYH(%)	İhracat /GSYH(%)	İthalat /GSYH(%)	İhracat /İthalat(%)	Cari İşlemler Dengesi /GSYH(%)
1990	-2,2	6,5	11,1	58,1	-1,3
1991	-3,9	6,8	10,5	64,6	0,1
1992	-3,2	7,0	10,9	64,3	-0,5
1993	-5,0	6,4	12,3	52,1	-2,7
1994	-2,9	10,2	13,2	77,8	1,5
1995	-3,0	9,6	15,8	60,6	-1,0
1996	-6,2	9,5	17,9	53,2	-1,0
1997	-5,8	10,4	19,1	54,1	-1,0
1998	-5,4	10,0	16,6	58,7	0,7
1999	-8,7	10,7	16,0	65,4	-0,4
2000	-8,0	10,5	20,1	51,0	-3,7
2001	-12,1	15,9	20,6	75,7	1,9
2002	-11,4	15,3	21,8	69,9	-0,3
2003	-8,8	15,1	22,1	68,1	-2,4
2004	-5,4	15,7	24,2	64,8	-3,5
2005	-1,3	14,7	23,4	62,9	-4,2
2006	-0,6	15,6	25,5	61,3	-5,7
2007	-1,6	15,8	25,1	63,1	-5,5
2008	-1,8	17,0	26,0	65,4	-5,1
2009	-5,5	15,8	21,8	72,5	-1,8
2010	-3,6	14,7	24,0	61,4	-5,8
2011	-1,4	16,2	29,0	56,0	-8,9
2012	-2,0	17,5	27,2	64,5	-5,5
2013	-1,2	16,0	26,5	60,3	-6,7
2014	-1,3	16,9	25,9	65,1	-4,7
2015	-1,0	16,7	24,0	69,4	-3,7
2016	-1,1	16,5	23,0	71,8	-3,8
2017	-1,5	18,4	27,5	67,1	-5,5

Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Tablo:21’de Türkiye’nin 1990-2017 yılları arasındaki bütçe açıkları, ihracat, ithalat ve cari işlemler dengesi/GSYH oranları gösterilmektedir. Türkiye ekonomisinde 1990-1999 yılları arasındaki bütçe açıkları/GSYH sürekli artışına paralel ihracat/GSYH ve ithalat/GSYH oranları da artış göstermiştir. Ancak bu artışlarda her yıl ithalat oranları daha fazla olduğu görülmektedir. Bu durum cari işlemlerde yanı dış ödemelerde açığın göstergesi olmaktadır. 2000-2017 yılları arasında bütçe açıklarında azalış ve artışlara karşın ihracat ve ithalat oranları sürekli artmıştır. Bu artışlarda ihracat ithalatın altında olduğundan dış ödemelerde açıklık söz konusu olmuştur. Özellikle ekonomik krizlerin olduğu yıllarda ihracat ve ithalat oranlarındaki artışlar görülmektedir. 1990-2017 yılları arasında genel olarak cari işlemler dengesinde açık olduğu görülmektedir. Bu durum Türkiye ekonomisinde

oluşan bütçe açıklarının cari işlemler dengesini genel olarak olumsuz etkilediği tablodaki verilerden görülmektedir.

Bütçe ve cari işlem açıklarını kapatmak için Türkiye giderek daha da borçlanmaktadır. Bu durum ise borç stokunun artmasına sebebiyet vermektedir. Bunun için yapılması veya alınması gereken önlemler ise bütçe açığıyla bağlantılı olan cari işlemler açığının kapatılmasıdır. Bu ise ithalatı kısım, ihracatı arttırmakla sağlanır. Bununla birlikte yabancı sermaye yatırımlarının artması için teşvikler sağlanarak, döviz girişi artırılmalı ve diğer bir yandan turizm gelirlerini arttırmann yolu aranmalıdır²⁸⁸.

Tablo 22: Türkiye’de 1990-2016 Yılları İtibari ile Ödemeler Dengesi Göstergeleri

Yıllar	Bütçe Açığı Milyon TL	Dış Ticaret Hacmi Milyon \$	Dış Ticaret Hacmi/GSYH (%)	Dış Ticaret Dengesi/GSYH (%)	Cari İşlemler Dengesi/GSYH (%)
1990	-11	35.261	17,6	-4,7	-1,3
1992	-47	37.586	17,8	-3,8	-0,5
1994	-152	41.376	23,4	-2,4	1,5
1996	-1.237	75.694	31,1	-4,2	-1,0
1998	-3.894	76.584	28,3	-5,1	0,7
2000	-13.840	85.224	32,1	-8,3	-3,7
2001	-29.840	75.772	38,5	-1,7	1,9
2002	-41.694	91.678	38,8	-2,7	-0,3
2004	-30.300	164.587	40,8	-5,6	-3,5
2006	-4.642	231.519	42,3	-7,5	-5,7
2008	-17.432	340.192	43,8	-6,8	-5,1
2010	-40.081	304.378	39,4	-7,3	-5,8
2012	-29.411	395.296	45,4	-7,5	-5,5
2014	-23.369	408.406	43,7	-6,8	-4,7
2016	-29.931	346.289	40,1	-4,7	-3,8

Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü

Tablo:22’de Türkiye ekonomisinde 1990-2016 yılları arasında bütçe açıkları ve dış ticaret dengesi üzerinde durulmuştur. Tablomuz incelendiğinde verilen yıllar arasında dış ticaret hacmi, dış ticaret hacminin GSYH içindeki payı ve dış ticaret dengesinin GSYH içindeki oranları gösterilmektedir. Ayrıca bu yıllar arasında cari işlemler dengesinin GSYH içindeki oranları da belirtilmiştir. 1990-2016 yılları arasında bütçe açıklarına paralel olarak dış ticaret hacminde de artış görülmektedir. 1990 yılında dış ticaret hacmimiz 35 Milyon \$ iken 2016 yılında bu miktar ortalama 10 kat artış göstererek 346 Milyon \$ a ulaşmıştır. Buna karşın ekonomik kriz

²⁸⁸ Adıyaman, “Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri”, 44.

yıllarında azalma söz konusu olsa da sürekli olarak artış görülmüştür. Aynı şekilde dış ticaret hacminin GSYH içindeki payı yıllar itibari ile yükselme görülmüştür. Dış ticaret hacmi/GSYH oranı 1990 yılında %17,6 iken yıllar itibari ile artış göstererek 2016 yılında %40,1 seviyesine yükselmiştir.

Dış borçlanmanın fiyatlara etkisi konusunda iki görüş ifade edilir. Birinci görüş, devletin borçlanması ekonomide enflasyonist etki yarattığını ifade eder. İkinci görüş ise borçlanma ekonomide daraltıcı rol oynayarak deflasyonist bir etki yarattığı söylenir. Bu iki ifadeye de baktığımızda görüşlerin birbirine zıt olduğunu anlayabiliriz. Ülkemiz açısından incelediğimizde ise daha çok enflasyonist etkilerin borçlanma yaptığını düşünmekteyiz. Zira verginin alternatifi olan tüketimi arttıran borçlanmadır. Bu ise fiyatların yükselmesine sebebiyet vermektedir. Bununla birlikte ülkemizdeki gibi borçların yıllarca birikmesi, dış ticaret açığının artmasına bu da beraberinde borç yükünün artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla ihracat üzerinde önemli bir baskı yaratmaktadır. Bu durumda dış ticaret açığını kapatmak ve borç yükünü azaltmak üzerindeki ihracatı sürekli arttırmaya yönelmektedir. Fiyatların genel düzeyinin yükselmesine neden olan durumlardan biri de, dışarıya ihraç edilen mal ya da hizmet miktarının artmasıyla kapasitelerinin düşük olmasından kaynaklanan iç pazara mal ve hizmet sunumunu azaltmasıdır²⁸⁹.

3.4.4. Türkiye’de 1990 Sonrası Bütçe Açıklarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi

Bütçe açıklarıyla birlikte ortaya çıkan parasal genişleme, enflasyonu kaçınılmaz hale getirmektedir. Artan enflasyonist baskı ise yatırım ve tasarruf dengesini bozmaktadır. Ekonomilerde sürekli açık veren bütçe ve beraberinde oluşan kamu borçlanması yatırımlara dönüştürülmesi gereken tasarrufların açıkların kapatılmasında kullanıldığı anlamına gelmektedir. Ekonomik büyüme ve istikrarın sağlanmasında bütçe açıkları ve finansman biçimi önemlidir. Çünkü bütçe açıkları finansmanı sonucu oluşan parasal büyüme, fiyatlar genel seviyesinde artışa sebep olarak tasarruf, yatırım, kaynak dağılımı, büyüme ve ekonomik piyasa üzerinde negatif etki yaratmaktadır. Enflasyonla birlikte bütçe açıkları üzerindeki nominal faiz oranları artmakta, yatırımcı ve üretici girdi maliyetleri yükselerek ekonomide

²⁸⁹ Adıyaman, “Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri”, 38.

durgunluk ve istikrarsızlık kaçınılmaz hale gelmektedir²⁹⁰. Ancak bazı durumlarda da bütçe açıkları, kamu harcamalarının artışına bağlı olarak ekonomiyi olumlu yönde etkileyebilir. Özel yatırımları teşvik eden altyapı yatırımları, sağlık-egitim-öğretim hizmetleri ile nitelik ve niceliği artan beşeri sermaye, alınan yasal-idari kararlarla etkinliği artan işgücü ekonomik büyümeyi hızlandırmaktadır. Kamu harcamalarının teknolojik gelişme, kaynak kullanımında etkinliğin artırılması, fiziki ve beşeri sermayenin artırılması kapsamında yapılmasının ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkileri vardır²⁹¹. Genel itibariye yapılan birçok analiz sonucu bütçe açıklarının ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediği ifade edilmiştir²⁹².

Ekonomik büyüme ve kalkınmayı olumsuz yönde etkileyen bütçe açıkları, finansmanın iç borçlanmayla karşılanmasından dolayı ortaya çıkan dışlama etkisi yaratmaktadır. Dışlanma etkisiyle özel yatırımların oranları düşerken üretim oranlarında da düşmeler meydana gelir. Bu durum büyüme hızında, yani milli gelirin bir yıl içerisindeki artışında, düşüslere neden olmaktadır²⁹³.

Bütçe açıklarının finanse edilmesi için para basma yoluna gidilmesi, insanların ellerindeki nakit parayı mala dönüştürerek azaltmasına dolayısıyla da fiyatların yükselmesine neden olmaktadır. Yapılan birçok çalışmada görüldüğü gibi uzun dönemde bütçe açıkları, parasal büyüme ve enflasyon oranları arasında ters bir ilişki vardır. Enflasyonunun artışına bağlı olarak da ekonomik büyüme olumsuz etkilenmektedir

Ekonomik büyüme ile kişisel gelirlerinin artması bireylerin, sağlık hizmetlerine yönelik taleplerini de artırırken, yaşlı nüfustaki artış da sosyal güvenceye olan talepleri artırmaktadır. Kamu otoritesinin gruplar arasında artan gelir dağılımındaki adaletsizliği önlemek için gelirlerin yeniden dağılımı görevini üstlenmesi, transfer harcamalarını ve transfer harcamalarına bağlı olarak devlet

²⁹⁰ Melek Akdoğan Gedik, “Kamu Açıklarının Ekonomik Etkileri ve Çözüm Önerileri”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi*, Adana, (2007): 40.

²⁹¹ Barışık, Kesikoğlu, “Türkiye’de Bütçe Açıklarının Temel Makroekonomik Değişkenler Üzerine Etkisi: 1983-2003 Var, Etki-Tepki Analizi, Varyans Ayırıştırması”, 64.

²⁹² Ekrem Karayılmazlar, Erdal Berk, “Bütçe Açığının Cari Açık, Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği”, *Pamukkale Journal of Eurasian Socioeconomic Studies*, 4/1 (2017): 35.

²⁹³ Dileyici, Özkıvrak, “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”, 54.

harcamalarını artırmaktadır. Artan devlet harcamalarının bütçe açıkları artmasına bağlı olarak da ekonomik büyüme hızında yavaşlamalar meydana gelir²⁹⁴.

Ekonomik büyüme ile beraber kalkınmayı da olumsuz yönde etkileyen bütçe açıklarının iç borçlanma ile finanse edilmesinin yarattığı dışlama etkisi, hem özel yatırımları hem de üretim seviyesini düşürmektedir. Bu durum ise büyüme hızında düşüşlere neden olmaktadır²⁹⁵.

Tabloda 1990-1999 yılları arasında bütçe açıklarında ciddi artışların olduğu gösterilmiştir. Bütçe açıklarının artışına karşılık GSYH oranlarında artış yaşanmış, ancak azalarak artış söz konusu olmuştur. 1990 ve 1991 yılında bütçede artış olmasına rağmen bu yıllarda GSYH hemen hemen aynıdır. GSYH oranlarında 1990-1993 yılları arasında azalarak artış olsa da 1994 yılında ekonomik krizden dolayı ciddi bir azalış olduğu görülmektedir. 1995 yılından sonra GSYH oranlarında tekrar artış yaşanmıştır. Ancak 1998 krizinden dolayı 1999 yılında tekrardan bir azalış söz konusu olmuştur.

Tablo 23: Bütçe Açığı ve Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Göstergeleri(1990-1999)

Yıllar	Bütçe Açığı (bin)	Bütçe Açığı/GSYH (%)	GSYH (Bin TL) Cari Fiyatlarla	GSYH (Bin \$) Cari Fiyatlarla	GSYH (Yüzde Değişim) Cari Fiyatlarla
1990	-11.782	-2,2	541.086,9	205.381.935	72,9
1991	-33.317	-3,9	867.419,5	205.327.768	60,3
1992	-47.328	-3,2	1.505.131,3	215.652.462	73,5
1993	-133.317	-5,0	2.728.239,7	244.115.064	81,3
1994	-150.839	-2,9	5.325.282,5	181.214.714	95,2
1995	-314.944	-3,0	10.685.802,8	231.378.921	100,7
1996	-1.233.350	-6,2	20.335.297,9	249.270.316	90,3
1997	-2.235.153	-5,8	39.695.498,2	259.812.287	95,2
1998	-3.803.376	-5,4	71.892.898,3	277.427.867	81,1
1999	-9.151.620	-8,7	107.164.345,1	253.382.484	49,1

Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü

Tablo:23'te Türkiye ekonomisinde 1990-1999 yılları arasındaki bütçe açıkları ve bütçe açıkları bağlı olarak yıllar itibari ile GSYH miktarları gösterilmektedir. Bütçe açıklarımızın 1990-1999 yılları arasında sürekli olarak artış gösterdiği

²⁹⁴ İbrahim Arısoy, "Wagner ve Keynes Hipotezleri Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14/2 (2005):65.

²⁹⁵ Dileyici, Özkıvrak, "Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası", 52.

görülmektedir. Buna karşın bütçe açıklarının GSYH içindeki payı da giderek artış göstermiştir. Bu artış 1990 yılında %2,2 iken 1999 yılında bu oran %8,7 ye yükselmiştir. Türkiye ekonomisinde bütçe açıklarının GSYH oranlarına pozitif etkisi olarak yıllar itibari ile GSYH miktarlarında artış görülmüştür.

1980'lerden itibaren küresel dünya ekonomisine entegre olmaya çalışan Türkiye ekonomisi, büyük yapısal dönüşümler geçirmiştir. Bu süreçte ekonomik büyümenin sağlanabilmesi için hem serbest piyasa ekonomisinin düzgün bir şekilde işlemesi hem de kamu maliyesinin modernizasyonu çalışmaları önem kazanmıştır. Kamu maliyesinin gelişime baktığımızda 1990-1999 yılları arasında tek partili dönemin yaşandığı ve bütçe açıklarında, bazı yıllara da bir önceki yıla göre, azalmalar görünse de bütçe açıkları her yıl reel olarak ortalama %16 oranında artmıştır. Bu dönemde 1994 ve 1999 yıllarında olmak üzere iki tane ekonomik kriz yaşanmıştır. Bu krizler her defasında Türk lirasında değer kaybına neden olmuştur. Kriz sonrasında uygulamaya koyulan önlem paketleri, sayesinde bütçe açıklarında bazı yıllarda azalışlar yaşansa da dönem boyunca ortalama olarak reel oranlarda artışlar devam etmiştir²⁹⁶. Bütçe açıklarına karşılık 1990-1999 yılları arasında GSYH her yıl artış göstermiştir. Ancak bu artış kriz dönemlerinde azalarak artma eğilimi tablomuzda bakarak görmekteyiz. Bu yıllar arasında bütçe açıkları/GSYH oranları artma eğilimi göstermiştir.

1990-1999 yılları arasındaki dönemde bütçe açıklarındaki artış ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Bu dönemde yüksek faizle piyasadan borçlanan kamu yatırımların daralmasına, yani dışlanmaya neden olmaktadır²⁹⁷.

²⁹⁶ Mehmet Adak, "Kamu Açıkları ve Ekonomik Büyüme: Türkiye Örneği", *Maliye Dergisi*, sayı:159 (Temmuz- Aralık 2010): 235.

²⁹⁷ Adak, "Kamu Açıkları ve Ekonomik Büyüme: Türkiye Örneği", 243.

Tablo 24: Bütçe Açığı ve GSYH Göstergeleri (2009 Bazlı)

Yıllar	Bütçe Açığı Bin TL	GSYH Bin TL	Büyüme Hızı GSYH(%)	Kişi Başına Milli Gelir GSYH TL	Kişi Başına Milli Gelir GSYH \$
2000	-13.264.886	170.666.715	6,6	2.656	2.656
2001	-29.036.095	245.428.760	-6,0	3.766	3.766
2002	-40.090.026	359.358.871	6,4	5.445	5.445
2003	-40.204.415	468.015.146	5,6	7.007	7.007
2004	-30.300.000	577.023.497	9,6	8.536	8.536
2005	-8.116.629	673.702.943	9,0	9.844	9.844
2006	-4.643.000	789.227.555	7,1	11.389	11.389
2007	-13.708.000	880.460.879	5,0	12.550	12.550
2008	-17.432.000	994.782.858	0,8	14.001	14.001
2009	-52.761.000	999.191.848	-4,7	13.870	13.870
2010	-40.081.000	1.160.013.978	8,5	15.860	15.860
2011	-17.783.000	1.394.477.166	11,1	18.788	18.788
2012	-28.791.000	1.569.672.115	4,8	20.880	20.880
2013	-18.543.000	1.809.713.087	8,5	23.766	23.766
2014	-23.370.000	2.044.465.876	5,2	26.489	26.489
2015	-23.525.000	2.338.647.494	6,1	29.899	29.899
2016	-29.932.000	2.608.525.749	3,2	32.904	32.904
2017	-47.779.000	3.106.536.751	7,4	38.680	38.680

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü

Tablo:24'te Türkiye ekonomisinde 2000-2017 yılları arasında bütçe açıkları ve GSYH miktarları gösterilmektedir. Bahsedilen yıllar arasında sürekli bütçe açığı olduğu ve bu yıllarda bütçe açıklarında azalma ve artma olduğu görülmektedir. Buna karşın GSYH miktarları artış göstermiştir ve bütçe açıklarının artış gösterdiği yıllarda GSYH miktarları diğer yıllara nazaran daha az artmalar söz konusu olmuştur. Ayrıca bahsedilen yıllar arasında kişi başına düşen milli gelirden sürekli artış söz konusu olmuştur.

Bütçe açıkları 2000-2003 yılları arasında sürekli artmıştır. Ancak bu artma yıllara ve kriz dönemlerinde farklı olmuştur. Özellikle 2001 krizinde bütçe açıklarında ani bir artış yaşanırken diğer yıllarda yapılan ekonomik programlar sayesinde bu artış durdurulmuştur. 2001 yılında sonra bütçe açıkları azalarak artma eğilimi göstermiştir. Bütçe açıklarına bağlı olarak ekonomik büyüme de olumsuz etkilenmiştir. Türkiye'ye baktığımızda dalgalı ve istikrarsız olarak bir ekonomik büyüme görülmektedir. 2001 yılında yaşanan krizin sonucu %6'luk bir daralmaya sebebiyet vermiştir. Krizden sonra 2002 ve 2003 yıllarına baktığımızda ise sıralı bir şekilde %6,4 ve %5,6 bir büyüme yaşanmıştır. 2004 ve 2005 yıllarında ise Türkiye ekonomisi performansı olarak %9'ları aşmıştır. Fakat 3 yıl içerisinde büyüme

performansına baktığımızda giderek yavaş bir şekilde dönüştüğünü görülmektedir. Bununla beraber küresel krizin bir neticesi olarak 2009 yılında %4,8 ekonomik daralma yaşanmıştır. Kriz sonrasında toparlanma dönemi olarak 2010 ve 2011 yılları %9'u aşan bir büyüme sağlanan yıllar olmuştur. Diğer taraftan dikkat çeken bir konu ise ekonomik büyümenin son 3 yılda yavaşladığıdır. Bu yönde Türkiye ekonomisi 2012 ve 2013 yıllarında sırasıyla %4,8, %8,5 oranında 2014 yılında ise %5,2 büyüme sağlanmıştır²⁹⁸. Böylece 2012-2014 yılları büyüme oranları için bütçe açıklarına bağlı olarak ekonomilerinin ihtiyaç duyduğu ekonomik büyüme rakamlarına ulaşamadığımızı göstermiştir²⁹⁹.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin çoğu dış ekonomilerden borçlanarak ekonomik büyümelerini gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bilgi ve teknoloji eksikliği, yurt içi tasarrufların yetersiz olması ve ihracat oranlarının ithalat oranlarına kıyasla çok düşük olması ekonomik büyümenin önünde duran engellerdir. Bu nedenle ekonominin gelişmesini önleyen bu engellerin kaldırılması bir zorunluluk haline gelmiştir³⁰⁰.

Türkiye ekonomisinde tasarrufların artırılarak, yatırım kaynaklarının içe döndürülmesi cari işlemler dengesi üzerinde olumlu sonuçlar meydana getirecek ve dış borç yükünün artışını azaltacaktır. Ülke GSYH ve kişi başına düşen milli gelir artışına rağmen azalmakta olan tasarruf eğilimi, Türkiye ekonomisinde gelir dağılımında bozuklukların olduğunun da bir göstergesidir. Bu nedenle ülke ekonomisinde gelir dağılımı adaletsizliğinin azaltılması ve daha adil bir dağılım modeli uygulayarak orta gelir seviyesinin yükselmesi gerekmektedir. Tasarrufların artması için öne sürdüğümüz bir başka öneri ise enflasyon hedeflemelerinin tutturularak aşağıya çekilmesi, düşük faiz oranlarına rağmen negatif faiz uygulamasından, pozitif faiz uygulamasına dönülerek ülke içi tasarruf isteğinin cezbedilmesi gerekmektedir. Tasarrufların artırılmasına yönelik bir başka önerimiz ise bağımlı nüfus oranının azaltılarak nitelikli bir eğitimle, iş gücüne katılım

²⁹⁸ Onur Sungur, "2000 Sonrası Türkiye Ekonomisi: Büyüme, Enflasyon, İşsizlik, Borçlanma ve Dış Ticarete Gelişmeler", *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 9/19 (2015): 248.

²⁹⁹ Şadiye Okutan, "2000-2014 Yılları Türkiye Ekonomisindeki Kamu Açıkları ve Makroekonomik Etkileri", *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 1/4 (2015): 1162.

³⁰⁰ Adıyaman, "Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri", 39.

seviyesinin yükseltilmesi ve işsizliğin düşürülmesi ve iş gücü verimliliğine bağlı olarak gelir seviyesinin artırılması gerekmektedir³⁰¹.



³⁰¹ Tezer, “Türkiye Ekonomisinde 2001 Sonrası Tasarruf ve Yatırım Açığı Üzerine Bir Araştırma”, 501.

SONUÇ

Bütçe, bir ekonomide hangi hizmetlerin yerine getirileceğini, bu hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılacak harcamaların hangi kaynaklardan ve nasıl finanse edileceğini ortaya koymaktadır. Ekonomide bir mali yıl içinde kamu harcamaları kamu gelirlerini aşarsa bütçe açığı, kamu gelirleri kamu harcamalarını aşarsa bütçe fazlası, kamu harcaması kamu gelirlerine eşit ise bütçe denklığı oluşmaktadır. Ancak günümüz ekonomilerinin en büyük sorunlarının başında bütçe açıkları gelmektedir. Bütçe açıklarının nedenleri ülkelerin gelişmişlik seviyesine göre farklılık arz etmekle birlikte genel olarak ekonomik, sosyal, siyasal, ekonomik krizler, doğal afet, askeri nedenler oluşturmaktadır. Bütçe açıklarının nedenleri ve etkilerinin ekonomilere göre farklılık göstermesi bütçe açıklarının doğru tespit edilmesini önemli hale getirmiştir. Ancak bütçe açıklarının tam ve doğru olarak ölçülmesinin zorluğu farklı bütçe ölçüm yöntemlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu yöntemlerden en çok başvurulanlar geleneksel bütçe açığı, birincil yani faiz dışı fazla ve işlemsel açıktır. Geleneksel bütçe açığı; bir mali yıldaki borçlanmalardaki değişimler hariç toplam gelir ve toplam gider arasındaki negatif farkı ifade etmektedir. Birincil bütçe açığı; kamu gelir ve gider dengesinden faiz ödemeleri çıkarıldıktan sonra elde edilen sonuçtur. İşlemsek açık ise, toplam kamu gelir ve gider dengesinden faiz ödemelerinin enflasyonun oluşturduğu aşınmanın çıkarılmasıyla elde edilmektedir.

Geçmişten günümüze iktisadi hayatta meydana gelen değişimlere paralel olarak ortaya çıkan iktisadi yaklaşımlar bütçe açıkları ve bu açıkların ekonomik etkileri hakkında çeşitli görüşler ortaya koymuşlardır. Klasik iktisadi yaklaşımda bütçe açıklarını kabul etmemekte ve ekonomide bütçe denklığını savunmuşlardır. Ancak ekonomide açık olması durumunda mali disiplinin bozulacağını ve açık bütçe politikası ile finansman yöntemlerine başvurulması halinde ekonomik istikrarsızlıkların baş göstereceğini ifade etmişlerdir. Klasikçilerin izinden giden Neo-Klasikçiler de ekonomide bütçe denklığını savunmuşlar. 1929 Ekonomik Buhranı ile bütçe açıklarına farklı yaklaşan Keynesyen İktisatçılar ekonomide bütçe açıklarının olabileceğini ifade etmişlerdir. Hatta bütçe açıkları ile ekonomik dengesizliklerin giderilebileceğini ve açıkların borçlanma ile finansmanında hiçbir sakınca olmadığını ifade etmişlerdir. Monetarist iktisatçılar ise bütçe açıkları olması

durumunda ekonomide para genişlemesi olacağını bu durumun fiyatlar genel seviyesini yükselteceğini ifade etmişleridir. Açıkların böylelikle ekonomik dengeleri bozacağından ekonomide bütçe denliğini savunmuşlardır. Arz Yanlı iktisatçılar da bütçe denliğini savunmakla birlikte ekonomide oluşan bütçe açıkları sadece vergi ile finanse edilmesi gerektiğini öngörmüşlerdir.

Bütçe açıkları nereden ve nasıl finansman edildiğine bağlı olarak ekonomik etkileri ortaya çıkmaktadır. Bütçe açıklarının finansmanı için başvurulması gereken en istikrarlı yöntem vergilerdir. Ancak vergiler açıklarının finansmanında çoğu zaman yetmemekte bu nedenle devletler farklı finansman kaynaklarına yönelmektedirler. Diğer finansman kaynakları olan borçlanma ve merkez bankası kaynaklarının kullanımı ekonomide birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle açıkların finansmanına bağlı olarak; enflasyon oranı, faiz oranı, tasarrufları, yatırımları, ekonomik büyüme, gelir dağılımını ve ödemeler dengesini etkileyebilmektedir. Diğer yandan açıkların yol açtığı sorunlar, açıkları besleyen nedenler haline de gelebilmektedir.

Bütçe açıklarının ister borçlanma ister merkez bankası kaynakları ile finanse edilmesi ekonomide enflasyon oranını artırmaktadır. Açıkların iç borçlanma ile finansmanı özel kesimin fon kaynaklarının kamuya aktarılması sonucunda özel kesim yatırımlarının dışlanması neden olmaktadır. Yatırımların azalması ile birlikte ekonomide üretim azalmasına dolayısı ile milli gelirden düşüklüğe neden olmaktadır. Mili gelir düşüklüğü ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkiye neden olacaktır. Dış borçlanma ile finansman yönteminde ülkeye kaynak girişi ekonomiye olumlu etki yaparken uzun dönemde alınan borcun anapara ve faiz ödemesi ülkeden kaynak çıkacağı anlamına geleceğinden olumsuz etki söz konusu olacaktır. Bütçe açıklarının Merkez Bankası kaynakları ile finansman yöntemi ekonomiye en çok zarar veren yöntem olup enflasyon oranlarında artışa neden olarak bütçe açıklarında daha da artmasına neden olacaktır.

Türkiye ekonomisinde 1970'li yıllardan itibaren önemli ekonomik krizler yaşanmaya başlanmıştır. 1974'te Petrol Krizi ve yaşanan siyasi gelişmeler sebebi ile bütçe açıkları artarken ve döviz darboğazı dış finansman ihtiyacını arttırmıştır. Dolayısıyla bu dönemde gerek iç borçlanmada gerekse dış borçlanmada artış yaşanmıştır. Ayrıca Türkiye bu yıllarda sık sık monetizasyona başvurarak enflasyon

oranları hat safhaya yükselmiştir. 1980'li yıllarda artan bütçe açıkları amacıyla 24 Ocak Kararları çerçevesinde bir dizi ekonomik politikalar alınmıştır. Ancak bu kararlar çerçevesinde bütçe açıkları durdurulamamıştır. 1980'li yıllarda, bütçe açıklarındaki artış trendi devam etmiştir. Bu dönemde devletin geniş çaplı altyapı yatırımları yapmasıyla meydana gelen bütçe açıklarının finansmanında yoğun olarak iç borçlanmaya başvurulurken, dışa açık sanayileşme politikaları uygulanmaya başlanmış ve bu doğrultuda dış borçlanmaya başvurulmuştur. Lakin Türkiye'de borçlanmanın kolay elde edilebilir bir kamu geliri olarak görülmesi bu yıllarda borçlanma konusunda tereddüde yer bırakmamıştır.

Türkiye'nin 1990 ve sonrası dönemde bütçe açıkları gelişimine baktığımızda Türkiye 1990'lı yıllara yüksek bütçe açıkları ile giriş yapmıştır. 1990-1999 yılları arasında bütçe açıklarının sürekli bir artış içinde olduğu bulgulardan tespit edilmiştir. 1990'lı yıllar Türkiye ekonomisi için ekonomik dönüşümlerin çoğunlukla olduğu bir dönem olduğundan bütçe açıkları sürekli bir artış eğiliminde bulunmuştur. 1991 Körfez Krizi, 1994 Ekonomik Kriz, 1995 erken gelen seçim, 1998 ekonomik bunalım, 1999 Marmara Depremi bütçe açıklarının artışında etkili olmuştur. 1994 Ekonomik Krizin ardından 5 Nisan Kararları alınmış ancak bütçe açıkları durdurulamamıştır. Bu kararlar çerçevesinde kamu harcamalarında kısılmaya gidilmiş ancak kamu geliri olarak herhangi bir mali kaynak artışı olmamıştır. Bu durum bütçe açıklarını durduramamış ve sonraki yıllarda devam etmiştir. 1990-1999 yılları arasında bütçe açıklarının GSYH içindeki payı genel olarak artış göstermiş. 1990-1999 yılları arasında bütçe açıklarının GSYH içindeki payının 10 yıllık ortalaması %4 dolaylarında gerçekleşmiştir. AB Birliği Maastrich Kriterleri çerçevesinde bütçe açıklarının GSYH ya oranı %3'ü geçmemesi gerekmektedir. 1990-1999 yılları itibari ile bu oranın üzerine çıkmıştır. Türkiye'nin 2000-2009 yılları arasındaki bütçe açıkları ise dalgalanmalar söz konusu olmuştur. Genel olarak bakıldığı zaman 2000-2003 yılları arasında bütçe açıklarında artış yaşanmış. Bu artışın nedeni ise 2001 Ekonomi Krizi ve bu kriz etkisini 2000 yılında göstermeye başlamasıdır. Krizi karşı dönemin hükümeti tarafından 2001 yılında "Güçlü Ekonomiye Geçiş" uygulamasına geçilmiş. Uygulama çerçevesinde faiz dışı fazla elde etmek ve borçlanma kontrol altına alınarak bütçe açıkları azaltılmaya çalışılmıştır. Bu çevrede 2004-2006 yılları arasında bütçe açıklarında azalış görülmüş

ancak 2008 Küresel Kriz ile birlikte 2007-2009 yılları arasında bütçe açıklarında artış gerçekleşmiştir. 2000-2009 yılları arasında bütçe açıklarının GSYH içindeki oranlarında da dalgalanmalar görülürken 10 yıllık ortalama %5 dolaylarında gerçekleşmiştir. Bu oran da Maastrich Kriterlerinin üstünde seyir göstermiştir. 2010 ve sonrası yıllarda bütçe açıklarında genel olarak bir azalış söz konusu olmuştur. 2000-2016 yıllarında uygulanan ekonomik politikalar çerçevesinde bütçe açıklarında azalma görülmüş ancak 2017-2018 yıllarında artış yaşanmıştır. 2000-2018 yılları arasında bütçe açıklarının GSYH içindeki oranı %1,6 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısı ile Türkiye 1990 ve sonrası dönemde bütçe açıkları artış ve azalışlara karşın her yıl bütçe açığı olup hiç kapanmadığı alınan verilerden tespit edilmiştir. Özetle AB Birliği Maastrich Kriterleri çerçevesinde bütçe açıklarının GSYH ya %3 oranında Türkiye 1990-1999 ve 2000-2009 yılları arasında üstünde seyir gösterirken 2010 ve sonrası yıllarda bu oranın altında seyir göstermiştir.

Türkiye 1990 ve sonrasında oluşan bütçe açıklarını vergiler, borçlanma ve merkez bankası kaynakları ile finansman yoluna gitmiştir. 1990-1999 yılları arasında artan bütçe açıklarına karşın vergi gelirleri de artış göstermiş. Toplam vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı her yıl %75'in üzerinde seyir göstermiş. Bahsedilen dönem içerisinde dolaylı ve dolaysız vergilerin payı ortalama olarak aynı civarda seyir göstermiştir. Ancak yıllar itibari ile dolaylı vergilerin payı giderek artarken dolaysız vergilerin payı azalmıştır. Bu yıllar arasında kişilerin vergi yükü ortalama %14 civarında seyir gösterirken vergi dışı gelirler artış göstermiştir. Ancak vergi gelirleri tek başına bütçe açıklarını kapatmada yeterli olmadığından diğer finansman kaynaklarına başvurulmuştur. Bu yüzden iç borçlanma verilerinde 1990-1999 yılları arasında sürekli artış yaşandığı ve iç borcun GSYH içindeki payının arttığı gözlemlenmiştir. İç borç/GSYH oranı ortalama %13 civarında gerçekleşmiştir. Diğer taraftan dış borçlanma miktarı da her yıl artmıştır. Dış borç/GSYH oranı ortalama %32 civarında gerçekleşmiştir. Bu yıllarda kısıtlı da olsa Merkez Bankası kullanılmış ve bu kaynaklardan kısa vadeli avans kullanımı 1998 yılına kadar kullanılmıştır. Kısa vadeli avans/GSYH oranı ortalama oranı %1 civarında gerçekleşmiştir. Özetle 1990-1999 yılları arasında oluşan bütçe açıklarına vergi gelirleri yetememiş ve daha çok iç ve dış borçlanma kaynaklarına başvurulmuş

az da olsa Merkez Bankası kaynaklarından kısa vadeli avans kullanımı söz konusu olmuştur.

Türkiye 2000-2009 yılları arasında oluşan bütçe açıklarında finansman kaynakları arasında daha çok iç ve dış borçlanma kullanılmıştır. Bu yıllar arasında bütçe açıklarında dalgalanmalar karşın vergi hasılatı, iç ve dış borçlanma stokları artış göstermiştir. İncelenen dönem aralığında vergi gelirleri artış göstermiş ve vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı her yıl %77 üzerinde seyir göstermiştir. Bu yıllar arasında kişilerin vergi yükü ortalama %22 civarında gerçekleşirken dolaylı vergilerin payı arttıkça dolaysız vergilerin paylarında da azalma görülmüştür. Ayrıca bu yıllar arasında vergi dışı gelirler de artış görülmüştür. İncelenen yıllar iç borçlanma miktarları da artış göstermiştir. İç borç/GSYH oranı ortalama %34 seviyesine gelerek 1990-1999 yıllarına oranla %21'lik artış yaşanmıştır. Dış borçlanma miktarlarında da artış yaşanarak dış borç/GSYH oranı ortalama %42 seviyelerine ulaşarak 1990-1999 yıllarına oranla %10'luk artış görülmüştür. 2000-2009 yıllarında kısa vadeli avans kullanımı yapılmamıştır. Çünkü 2001 yılında yapılan bir düzenleme ile Merkez Bankasının kısa vadeli avans kullanımı tamamen kaldırılmıştır. Özetle Türkiye 2000-2009 yılları arasında bütçe açıklarının finansmanı için daha çok dış borçlanma tercih etmiştir. Dış borçlanmanın dışında vergiler ve iç borçlanma kaynaklarına da başvurmuştur.

Türkiye 2010 ve sonrasında finansman yöntemlerinden vergiler de artış olmakla birlikte her yıl %85 üzerinde seyir göstermiş. Bireyler üzerindeki vergi yükü ortalama %20 dolaylarında gerçekleşmiştir. Bu yıllarda iç borç/GSYH oranı azalış göstererek ortalama %22 civarında gerçekleşmiştir. Dış borç/GSYH oranı ise artış göstererek %49 civarında gerçekleşmiştir. Özetle Türkiye bütçe açıklarının finansmanı için iç ve dış borç stoklarında Maastrich Kriterlerinin %60 oranının altında seyir göstermesi sürdürülebilir borçlanmaya gidildiğini göstermiştir. Öte yandan kamu borçlanmasının geçi finansman kaynağı olduğu dikkate alınarak bütçe açıklarının vergi gelirleri ile finanse edilmesi daha sürdürülebilir bir politika olacaktır.

Sonuç olarak Türkiye'de mali sorunların giderilmesi için özellikle bütçe açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik kalıcı ekonomik tedbirler ve reformlar yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede yapılması gerekenler; gider azaltıcı ve gelir

arttırıcı politikalar izlenilmesi, vergi tabanlarının genişletilmesi ile vergi hasılatı artırılarak bütçe açıklarının vergi gelirleri ile finanse edilmesi, kayıt dışı ekonomi ile etkin ve verimli bir çalışma başlatılması, ekonomide yapılacak olan reformların şeffaf bir şekilde kamuoyuna duyurulması ve kamuoyunun desteğinin alınması, kamu harcamalardaki gereksiz harcamalar kısılarak kamu kesiminde israf ve savurganlığın önüne geçilmelidir.

Çalışmamızda yaptığımız tüm bu inceleme ve bulgular sonucunda Türkiye’de bütçe açıkları ve finansman yöntemlerinin doğrudan ve daha çok da dolaylı olarak ekonomik göstergeleri etkilediğini, bu etkilerin daha çok dengeleri bozucu yönde olduğunu ifade etmek mümkündür. Ayrıca bütçe açıkları ve ekonomik göstergelerin de birbirini karşılıklı etkilediği görülmüştür. Bütçe açıkları başta enflasyon oranı olmak üzere faiz oranlarında artışa, yatırım-tasarrufta dengesizliğine, dış ödemelerde açığa yol açarak ekonomik istikrarı bozduğu elde edilen bulgulardan tespit edilmiştir.

KAYNAKÇA

Acar, Yasin. Peker, Osman. “Türkiye’de Konsolide Bütçe Açıklarıyla İç Borçlanma Faiz Oranları Arasındaki İlişki: Ekonometrik Analiz”. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 11/1 (2010): 193-206.

Adak, Mehmet. “Kamu Açıkları ve Ekonomik Büyüme: Türkiye Örneği”. *Maliye Dergisi*. sayı:159 (Temmuz- Aralık 2010): 233-243.

Ağır, Hüseyin. “Türkiye’de Dış Borçlanma ve Ekonomik Büyüme İlişkisinin Nedensellik Analizleri”. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. 16/32 (2016): 214-231.

Ahmet Turan Adıyaman, “Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:62. (2006): 21-45.

Akdoğan Gedik, Melek. Kamu Açıklarının Ekonomik Etkileri ve Çözüm Önerileri. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi*, Adana, (2007).

Akdoğan, Abdurrahman. *Kamu Maliyesi*. 8. bs. Ankara: Gazi Kitabevi, 2002.

Akdoğan, Melek. “Kamu Açıklarına İlişkin Maliye Politikası Uyarlamaları ve İktisadi Etkileri”. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 17/1 (Mart 2008): 245-268.

Aksoy, Şerafettin. *Kamu Bütçesi*. 1. bs. İstanbul:Filiz Kitabevi, 1993.

Aksu, Hayati. Emsen, Ö.Selçuk. Başar, Selim. “Türkiye’de Bütçe Açıkları ile Nominal ve Reel Faiz Oranları İlişkileri: 1985-2000”. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 15/1-2 (Mart 2001): 43-53.

Aktan, Coşkun Can. Kesik, Ahmet. Dileyici, Dilek. *Yeni Maliye: Değişim Çağında Kamu Maliyesi (Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler)*, 1. bs. Ankara: Hermes Matbacılık, 2012.

Alkan, H.İşıl. Ümit, A.Öznur. “Türkiye’de Kamu Açıkları:1980-2012 Dönem Analizi”. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 19/1 (Nisan 2015): 247-274.

Altun, Nurullah. “Türkiye’de Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliğinin Ampirik Olarak Analizi: 1950-2015 Dönemi”. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 13/1 (2017): 13-22.

Arıcan, Erişah. “Ricardo Denklik Teoremi ve Teorilerde Kamu Açıklarına İlişkin Yaklaşımlar: Türkiye Ekonomisine İlişkin Bir Uygulama”. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 20/1 (2005): 77-94.

Arısoy, İbrahim. “Wagner ve Keynes Hipotezleri Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 14/2 (2005): 63-80.

Arısoy, İbrahim. Ünlükaplan, İlter. “Türkiye’de Mali Açıkların Sürdürülebilirliği ile Kamu Gelirleri ve Harcamaları İlişkisinin Analizi”. *Maliye Dergisi*. Sayı:159 (Temmuz-Aralık 2010):444-462.

Ataç, Beyhan. *Maliye Politikası*. 6. bs. Eskişehir: E,A.Ü.Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, 2002.

Ay, Ahmet. Karaçor, Zeynep. Mucuk, Mehmet. Erdoğan, Savaş. “Bütçe Açığı- Cari İşlemler Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği(1992-2003)”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. sayı:12 (2004): 75-82.

Aysu, Ahmet. Bakırtaş, Doğan. “Kamu Harcamaları ve Vergi Gelirleri Arasındaki Asimetrik Nedensellik İlişkisi: Türkiye Örneği”. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Sayı:51 (Ocak- Haziran 2018): 1-19.

Aytaç, Deniz. Sağlam, Metin. “Kamu Açıkları İç Borç ve Faiz Oranı İlişkisi: Türkiye Örneği”. *Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 9/1 (2014): 131-148.

Bakkal, Süleyman. Gürdal, Temel. “İç Borçlanmanın Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri”. *Akademik İncelemeler Dergisi*. 2/2 (2007): 147-173.

Barış, Serap. “Factors Which Determine Domestic Savings and an Assessment For Turkey (1990-2016)”. *Uluslar arası Yönetim Eğitim ve Ekonomik Perspektifler Dergisi*. 4/2 (2016): 39-57.

Barışık, Salih. “Merkez Bankası Bağımsızlığı, Makroekonomik Etkileri ve 2001 Tarihli TCMB Kanununun Yansımaları”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 59/3 (2004): 1-20.

Barışık, Salih. Kesikoğlu, Ferdi. “Türkiye’de Bütçe Açıklarının Temel Makroekonomik Değişkenler Üzerinde Etkisi:1987-2003 Var, Etki- Tepki Analizi, Varyans Ayrıştırması”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 61/4 (2006): 59-82.

Barro R.J, “The Ricardian Approach to Budget Deficits”. *The Journal of Economic Perspectives*. 3/2 (1989): 37-54.

Batirel, Ömer Faruk. *Kamu Bütçesi*. 8. bs. İstanbul: Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Vakfı Yayınları. 1996.

Batirel, Ömer Faruk. *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*. 1. bs. İstanbul:İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, 2007.

Bayrak, Metin. Kanca, Osman Cenk. “Türkiye’de Kamu Kesimi Açıklarının Nedenleri ve Fiyatlar Genel Düzeyi Üzerindeki Etkileri”. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. Sayı:48 (Mart 2013): 91-111.

Bayraktar, Cahide. “Türkiye’de İç Borçlanmanın Yapısı: 1980-2010 Dönemi”. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 4/1 (2011): 1-14.

Bayraktar, Yüksel. “İç Borçlanmanın Sosyal ve Ekonomik Etkileri: 1980 Sonrası Türkiye Deneyimi”. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 0/24 (2009): 285-313

Bedir, Serap. Karabulut, Kerem. “İç Borçların Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri”. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 25/1 (2011): 13-30.

Berkay, Ferhan. Ağcakaya, Serpil. “Türkiye’de Kamusal Açıkların Finansmanında İç ve Dış Borç Tercihi: 1990-2015 Dönemi”. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 19/1 (2017): 1-20.

Bulut, Cihan. *Kamu Açıkları*. İstanbul: Der Yayınları, 2002.

Bulutoğlu, Kenan. *Kamu bütçesi, Kamu Harcamaları, Kamu Borçları*. İstanbul: Batı Türkeli Yayıncılık, 2004.

Cansız, Harun. “Türkiye’de Devlet Bütçelerinin Değişen Hedefi//: Faiz Dışı Fazla Kavramı”. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 8/1, (2006): 67-87.

Caşkurlu, Eren. “1980 Sonrası Dönemde Merkez Bankası Kaynak Kullanımının Makroekonomik Etkilerinin Analizi”. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 5/1 (2003): 189-208.

Ceyhan, M.Said. Koç Yıldız, Seçil. “Bütçe Açıklarının Belirleyicilerinin Ekonometrik Analizi: Türkiye Uygulaması (2006-2015)”. *Uluslar arası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*. 1/1 (2017): 21-35.

Ceyhan, Mehmet Said. “Faiz Dışı Fazla Nedir? Türkiye’de Mevcut Faiz Dışı Fazla ve Reel Faizler ile Kamu Borçları Eritilebilir mi?(Muhtemel Senaryolara göre Üç Projeksiyon)”. *C.Ü. İdari ve İktisadi Bilimler Dergisi*. 5/2 (2004): 31-57.

Civan, Mehmet. Uğurlu, Mustafa. “Türkiye’de Kamu Finansman Dengesi, Bütçe Açıklarının Gelişimi ve Finansmanında İzlenen Yolların Etkinliği”. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*. Sayı:25 (2005): 46-59.

Çalışkan Çavdar, Şeyma. “Türkiye’de Bütçe Açıklarının İktisadi Büyüme ve İstikrar Üzerine Etkileri:1994-2004”. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*. 10/37 (Haziran-Temmuz –Ağustos 2011): 26-41.

Çataloluk, Cuma. “Batı Toplumlarında Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 10/2 (2008): 72-94.

Çelik, Tuncay. “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının Enflasyon ile İmtihanı”. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*. 5/11 (2018): 133-140.

Çukurçayır, Sinan. “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Dış Borç Sorunu Üzerine Bir İnceleme”. *Maliye Araştırmaları Dergisi*. 2/2 (2016): 1-12.

Dağ, Mehmet. Tüğen, Kamil .“Türkiye’de Bütçe Açıklarının Nedenleri ve Finansman Yöntemleri”. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 16/2 (Haziran 2018): 217-240.

Demir, Murat. Çevik, Savaş. Beşer, Kemal. “Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir İnceleme”. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 20/1 (2005): 247-267.

Demir, Murat. İnan, Mahmut. “Türkiye’de Mali Kural”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 13/2 (2011): 25-66.

Demir, Murat. Sever, Erşan. “Kamu İç Borçlanmasının Büyüme, Faiz ve Enflasyon Üzerindeki Etkileri”. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*. 7/25 (Haziran-Temmuz-Ağustos 2008): 170-196.

Demir, Osman. “Türkiye’de Kamu Açıkları ve Artış Sebepleri”. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 16/2 (2001): 11-30.

Derdiyok, Türkmen. “1980 Sonrası Borçlanma Politikaları”. *16. Türkiye Maliye Sempozyumu*, (28-31 Mayıs 2001 Antalya): 1-18.

Dileyici, Dilek. Özkıvrak, Özlem. “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”. *Hukuk ve İktisat Araştırmalar Dergisi*. 2/1 (2010): 33-55.

Doğru, Bülent. ”Yüksek Enflasyon Dönemlerinde Bütçe Açığı ve Enflasyon Arasında Nedensellik İlişkisi Var Mıdır? 1978-2002 Dönemi Türkiye Örneği”. *Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 9/1 (2014): 113-130.

Duran, Mahmut. “Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı”. *10.Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliği*, (Antalya 14-18 Mayıs 1993): 435-454.

Durgun Kaygısız, Ayşe. Göze Kaya, Dilek. Kösekahyaoğlu, Levent. “Türkiye’de Tasarruf, Yatırım, Cari Açık ve Büyüme: 1980-2014 Üzerine Bir Nedensellik İlişkisi Analizi”. *Çankırı Kratekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 7/1 (2016): 273-300.

Durmuş, Murat. “Kamu Harcamalarının Artışını Açıklayan Makro ve Mikro Modellere İlişkin Bir Değerlendirme”. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8/3 (2006): 251-299.

Edizdoğan, Nihat. *Kamu Bütçesi*. 3. bs. Bursa:Ekin Kitabevi, 1995.

Egeli, Haluk. *Bütçe Politikası*. 2. bs. İzmir: İlkem Ofset Yayıncılık, 2004.

Egeli, Haluk. “Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Sayı:4 (Güz, 1999): 293-303.

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

Ejder, Haydar Lütfü. “Türkiye’de Bütçe Politikaları: 2002-2012 Dönemi”. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 14/1 (2012): 53-78.

Ejder, Haydar Lütfü. Aksoy, Hatice Merve. “Türkiye’de 2000 Sonrası İç Borç Yönetimi Politikasının Enflasyona Etkisi”. *International Journal of Public Finance*. 3/2 (2018): 135-160.

Eken, Tülay. “Mali Açık Nasıl Ölçülür”. *Maliye Dergisi*. Sayı:115 (1993): 56-77.

Ekici, M.Sena. *Kamu Maliyesi*. 1. bs. Şanlıurfa:Kavram Yayınları, 1996.

Ekrem, Erdem. Siverekli, Esra. “Türkiye’de Kamu Açıklarının Yapısı ve Dağılımı”. *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi*. Sayı:3 (Temmuz-Ağustos-Eylül 2001): 67-92.

Erasa, İrem. Özkanca Andıç, Nagihan. “Türkiye’de Kamu Harcamalarının Finansmanı Vergiler ile mi Yoksa Borçlanma ile mi Sağlanmaktadır? 2006-2016 Dönemine Ait Bir İnceleme”. *Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 3/2 (2017): 123-149.

Erginay, Akif. *Kamu Maliyesi*, 12. bs. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları 1987.

Erkuş, Hakan. Karagöz, Kadir. “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Tahmini”. *Maliye Dergisi*. Sayı:156 (Ocak- Haziran 2009): 126-140.

Eroğlu, Ahmet Sabri. “Bütçe Açığı- Cari İşlemler Açığı İlişkisi: Türkiye Üzerine Bir Deneme”. *DPT Uzmanlık Tezi*, Yayın No: 2489 (Ekim 1998).

Ersezer, Devrim. Ulutürk, Süleyman. “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kamu Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerinde Etkileri”. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 0/46 (2004): 149-168.

Evgin, Tülay. “90’li Yıllarda Bütçe ve Bütçe Açığı Finansmanı”. *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, 5/13 (1994): 19-46.

Evgin, Tülay. *Dünden Bugüne Dış Borçlarımız*. Ankara: Hazine Müşteşarlığı, 2000.

Göker, Zeliha. “Sürdürülebilir Borç Düzeyi: Teori ve Türkiye Örneği”. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Seri:48 (2005): 39-49.

Göktaş, Özlem. “Türkiye Ekonomisinde Bütçe Açığının Sürdürülebilirliğinin Analizi”. *Ekonometri ve İstatistik Dergisi*. Sayı:8 (2008): 45-64.

Göktaş, Özlem. “Türkiye Ekonomisinde Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliğinin Analizi”. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi*. Sayı:8 (2008): 45-64.

Günay, Ayşe. *Mali Disiplinin Sağlanması Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye Uygulanabilirliği*. Ankara: Maliye Bakanlığı, 2007.

Günaydın, İhsan. “Bütçe Açıkları Enflasyonist midir? Türkiye Üzerine İnceleme”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 6/1 (2004): 158-181.

Güneş, Mehmet. “Etkin Bir Kamu Yönetimi İçin Artan Savunma Harcamalarının Denetimi ve Hesap Verebilirliğin Rolü”. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 13/2 (2011): 139-165.

Güngör, Kamil. “Avrupa Birliği Ülkelerinde Kamu Harcamaları ve Refah Devleti Bağlamında Küresel Krizin Analizi”. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 19/2 (2017): 267-285.

Gürdal, Temel. Yardımcıoğlu, Fatih. “Türkiye’de Faiz Dışı Fazlanın Gelişimi ve Ekonomik Etkileri Açısından Değerlendirilmesi”. *Sayıştay Dergisi*. Sayı:58 (Temmuz- Eylül 2005): 21-39.

Herekman, Aykut. *Kamu Maliyesi: Devlet Faaliyetleri ve Finansman Teknikleri*. 1.bs. İstanbul: Sevinç Matbaası, 1997.

Hotunluoğlu, Hakan. “Türkiye’de Bütçe Politikalarının Kamu Harcamalarının Dağılımı Açısından Analizi”. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 23/1 (2016): 113-125.

Işığışık, Erkan. “Türkiye’de Gelir Dağılımı ve 1987-1994 Gelir Dağılımı Araştırmalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi”. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 16/1 (Mayıs 1998): 6-18.

Işık, Nihan. Acar, Mustafa. “Kayıt Dışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri Boyutları, Yarar ve Zaraları Üzerine Bir Değerlendirme”. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*”. Sayı:21 (Temmuz-Aralık 2003): 117-136.

İnce, Macit. *Devlet Borçları ve Türkiye*. 1. bs. Ankara: Gazi Kitabevi 2001.

İpek, Evren. Akar, Sevda. “Bütçe Açığı ve Enflasyon Arasındaki İlişki: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz”. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 38/2 (Aralık 2016): 167-190

İyider, Hikmet. Altınok, Metin. "1980 Sonrası İstikrar Politikası Aracı Olarak Türkiye’de Maliye Politikası”. *XII. Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ*, Antalya, No: 83 (1997): 181-200.

Karagöl, Erdal Tanas. “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Dış Borçlar”. *Seta Analiz: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı*. (Ağustos 2010): 1-29.

Karakurt, Birol. “Küresel Mali Kriz Önlemede Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye’nin Krize Maliye Politikası Cevabı”. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 24/2 (2010): 167-195.

Karayılmazlar, Ekrem. Berk, Erdal. “Bütçe Açığının Cari Açık, Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği”. *Pamukkale Journal of Eurasian Socioeconomic Studies*. 4/1 (2017): 26-36.

Karlık, Rıdvan. *Cumhuriyetin İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisinde Yapısal Dönüşüm*. 12. bs. İstanbul: Beta Basım Yayıncılık 2009.

Kaya, Ayşe. *Mali Sürdürülebilirlik: Teori ve Türkiye Uygulaması*, 1. bs. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği, 2013.

Kaya, M.Göktuğ. Öz, Ersan. “Enflasyon, Bütçe Açığı ve Para Arzı İlişkisinin Türkiye Ekonomisi Açısından Değerlendirilmesi: 1980-2014 Dönemi”. *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 23/3 (2016): 639-651.

Kaya, Mehmet. “Türkiye’de Cari Açık Sorunu ve Nedenleri”. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 6/10 (2016): 51-75.

Kepenek, Yakup. Yentürk, Nurdan. *Türkiye Ekonomisi*. 18. bs. İstanbul: Remzi Kitabevi 2005.

Kesbiç, C.Yenal. Baldemir, Ercan. Bakımlı, Esat. “Bütçe Açıkları ile Parasal Büyüme ve Enflasyon Arasındaki İlişki: Türkiye İçin Bir Model Denemesi”. *Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 19/1 (2005): 81-98.

Kolçak, Menşure. “Türkiye’de Kamu Açıkları ve İç Borç İlişkisi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 12/1-2 (1998): 27-37.

Koyuncu, Fatma. Tekeli, Seda. “1990 Sonrası Dönemde Türkiye’de Dış Borç Stoku Üzerinde Etkili Olan Ekonomik Faktörlerin Analizi”. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*. 2/1 (2010): 123-130.

Kutbay, Hüseyin. Gerede, Cemaleddin. “Sıçrama Tezinin Türkiye’de Geçerliliği: Darbeler Bakımından Analiz”. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 8/2 (2019): 1975-1990.

M. James Buchanan, “The Economic Consequences of Deficit”. (Çeviri:Mehmet Ali Sarılı), *Journal of Puplic Finance anda Puplic Choice*. (1986): 149-156.

Mercan, Mehmet. “Zamanlararası Dış Denge Kısıtı Çerçevesinde Türkiye’de Bütçe Açığının Sürdürülebilirliği”. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 27/3 (2013): 91-100.

Nadaroğlu, Halil. *Kamu Maliyesi Teorisi*, 8. bs. İstanbul: Beta Basım Yayıncılık 1992.

Odabaş, Hakkı. Bahtiyar, Ercan. “Küresel Kriz Bağlamında AB Üye Ülkeleri Bütçe Açıkları: Genel Bir Değerlendirme”. *Ekonomi Bilimler Dergisi*. 2/1 (2010): 161-167.

Oktayer, Asuman. “Türkiye’de Bütçe Açığı, Para Arzı ve Enflasyon İlişkisi”. *Maliye Dergisi*. Sayı:158 (2010): 431-447.

Okutan, Şadiye. “2000-2014 Yılları Türkiye Ekonomisindeki Kamu Açıkları ve Makroekonomik Etkileri”. *International Journal of Social Sciences and Education Research*. 1/4 (2015): 1154-1168.

Oruç, Erhan. “Bütçe Açıkları Enflasyonist Etkiye Sahip Midir? Türkiye Üzerinde Uzun Dönemli Analiz”. *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 16/1 (2016): 1-21.

Oskay, Cansel. “Türkiye’de Dış Borçlar ve Avrupa Borç Krizinin Olası Yansıması Üzerinde Bir Değerlendirme”. *Bütçe Dünyası Dergisi*. 34/2 (2010): 58-75.

Önder İzzettin. Kirmanoğlu, Hülya. “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, Kamu Finansman Açıkları, X. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, Clup Salima-Kemer/Antalya, İstanbul, (1996): 33-59.

Öner, Cihat. “Bütçe Dışı Hükümler”. *Ankara Barosu Dergisi*. 0/4 (2009): 65-74.

Özbilen, Şevket. *Türkiye’de Kamu İç Borçlanması ve Ekonomik Etkileri*. Ankara: Atilla Kitabevi, 1999.

Özker, A.Niyazi. *Kamu Açıkları*. Bursa: Dora Yayınları, 2002.

Öztürk, Nazım. *Kamu Ekonomisi*. 1. bs. Bursa: Ekin Kitabevi, 2011.

Parasız, İlker. *Türkiye Ekonomisi:1923’ten Günümüze Türkiye’de İktisat ve İstikrar Uygulamaları*. 1. bs. Bursa: Ezgi Kitabevi, 1998.

Parlaktuna, İnci. Şimşek, Sibel. “Bütçe Finansman Kaynaklarının Belirlenmesi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri: Türkiye Uygulaması(1989-2005)”. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 8/2 (Haziran 2005): 43-67.

Pehlivan, Osman. *Kamu Maliyesi*. 1. bs. Trabzon: Derya Kitabevi 2001.

Peker, Osman. Göçer, İsmet. “Bütçe Açıklarının Ampirik Analizi”. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*. 19/1 (2012): 163-178.

Pınar, Abuzer. *Maliye Politikası Uygulama ve Teori*. Ankara: Naturel Yayıncılık, 2006.

Saatçi, Mehmet Yasin. “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Finansman Şekilleri”. *Bütçe Dünyası Dergisi*. 2/26 (2007): 91-101.

Sağlam Çeliköz, Yıldız. Yukacı, İbrahim. “Konsolide Bütçe Açıkları ve İç Borç- Dış Borç İlişkisi: Türkiye Örneği”. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırma Dergisi*. 5/3 (Ocak 2016): 478-504.

Sakal, Mustafa. *Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000) Dönem Analizi*. 1. bs. Ankara: Gazi Kitabevi, 2003.

Sakal, Mustafa. Şahin, Elif Ayşe. “Anayasal İktisadın Temel Felsefesi ve Türkiye’de Uygulanabilirlik Koşulları”. *Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 10/1 (2009): 75-114.

Sarı, Müslim. “Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları”. *Uzmanlık Yeterlilik Tezi: TCMB Dış İlişkiler Müdürlüğü*. Ankara: 2004.

Sever, Erşan. Demir, Murat. “Türkiye’de Bütçe Açığı ile Cari Açık Arasındaki İlişkilerin VAR Analizi ile İncelenmesi”. *Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 2/1 (Nisan 2007): 47-63.

Seyidoğlu, Halil. *Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Uygulama*. 16. bs. İstanbul: Güzem Can Yayınları 2007.

Seymen Oskay, Cansel. “1980-2003 Döneminde Türkiye’de Konsolide Bütçe Açıkları”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*. 7/1-2 (2004): 233-250.

Sivrekli Demircan, Esra. “Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Kamu Mali Yönetiminde Türk Bütçe Sistemi ve Analitik Bütçe Sistemine Geçiş”. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*. 25 (Ocak 2005): 60-69.

Sivrekli, Esra. “Osmanlı Devletinde Bütçe Uygulamaları”. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 0/13 (2002): 97-122.

Sugözü, İbrahim Halil. “Türkiye’de İç Borçlanma Ödenebilirliği ve Tahkimler: 1990-2000”. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. 2009/2 (2009): 69-83.

Sungur, Onur. “2000 Sonrası Türkiye Ekonomisi: Büyüme, Enflasyon, İşsizlik, Borçlanma ve Dış Ticarete Gelişmeler”. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*. 9/19 (2015): 243-270.

Susam, Nazan. *Kamu Maliyesi: Temel Kavram ve Esaslar*. 1. bs. İstanbul: Beta Yayıncılık 2005.

Sümer, Kutluk Kağan. “Savunma Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisinin İncelenmesi”. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*. 1/1 (2005): 82-95.

Şahin, İsmail. Karanfil, Muhammet. “Türkiye Ekonomisinde 1980-2013 Dönemi Para Arzının Enflasyon Üzerindeki Etkisi”. *Business and Economics Research Journal*. 6/4 (2015): 97-114.

Şen, Hüseyin. “Hükümrancılık Hakkının Kötüye Kullanımına Bir Örnek: Hazineye Kısa Vadeli Avans”. *Finans-Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*. sayı: 481 (Nisan 2004): 60-69.

Şen, Hüseyin. “Mali Açık Nasıl Ölçülür”. *Maliye Dergisi*. Sayı:131 (Ağustos 1999): 141-147.

Şen, Hüseyin. Sağbaş İsa. Keskin, Abdullah. *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*. 2. bs. Ankara: Orion Kitabevi, 2007.

Şen, Hüseyin. Sağbaş, İsa. Keskin, Abdullah. “Türkiye’de Mali Sürdürülebilirliğin Analizi: 1975-2007”. *Maliye Dergisi*. Sayı:158 (Ocak- Haziran 2010): 103-123.

Şen, Hüseyin. *Teori ve Uygulamada Senyoraaj*. 1. bs. Bursa: Ekin Kitabevi, 2003.

Şener, Orhan. *Kamu Ekonomisi:Teori ve Uygulama*. 7. bs. İstanbul: Beta Yayınları, 2001.

Şimşek, Muammer. “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkileri”. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 16 (2000): 49-73.

Şimşek, Muammer. “Türkiye’de Bütçe Açıklarının Ulusal Tasarruflara Etkisi”. *Erzurum Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 6/2 (2005): 1-20.

Tandırıcıoğlu, Haluk. “Türkiye’de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borçların Sınırlandırılması”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 2/2 (2000): 260-284.

Taşar, M.Okan. “Az Gelişmiş Ekonomilerde Dış Borçlanma ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 7/1-2 (1999): 331-347.

Tezer, Hüseyin. “Türkiye Ekonomisinde 2001 Sonrası Tasarruf ve Yatırım Açığı Üzerine Bir Araştırma”. *R&S, Research Studies Anatolia Journal*. 1/3 (2018):490-502.

Turhan, Salih. *Vergi Teorisi ve Politikası*. 5. bs İstanbul: Filiz Kitabevi, 1993.

Tüğen, Kamil. Dağ, Mehmet. “Türkiye’nin Bütçe Açıklarının Nedenleri ve Finansman Yöntemleri: Dönemsel Bir Değerlendirme”. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 16/2 (2018):217-239.

Tüğen, Kamil. Dağ, Mehmet. “Türkiye’nin Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliğinde İç Borçlanmanın Rolü: Dönemsel Analiz”. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*. 25/2 (2018): 391-408.

Tüğen, Kamil. Güngör, Gonca. “Türkiye’de 1980-2011 Döneminde Bütçe Açıkları ve Açıkların Finansmanında Vergilerin Rolü”. *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*. 50/575 (2013): 19-29.

Tüğen, Kamil. *Türkiye’de Bütçe Açıkları Raporu*. İzmir: Egiad Ekonomik Raporları No:3, 1991.

Türk, İsmail. *Maliye Politikası*. 21. bs. Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.

Türkay, Hakan. “Türkiye’de Cari Açık, Bütçe Açığı ve Yatırım-Tasarruf Açığı İlişkisi”. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 14/2 (2013): 253-269.

Ulusoy, Ahmet. *Devlet Borçlanması*, 1. bs. Trabzon: Elif Yayınları 2013.

Utkulu, Utku. “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Dış Ticaret Açıkları Gerçekten İkiz Mi?”. *İstanbul Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 18/1 (2003): 45-91.

Yıldırım, Kemal. Özcan, Süleyman Emre. “Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliği: 1970-2005 Türkiye Örneği”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı:30 (Ağustos 2011): 39-50.

Yıldırım, Süreyya. “Türkiye’de 24 Ocak 1980 Öncesi ve Sonrasında Sanayileşme ve Ekonomik Büyümeye Etkileri”. *Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 7/1 (2006): 1-23.

Yılmaz, Binhan Elif. “İkiz Açık Teorisi: Türkiye’nin 1980-2001 Dönemi Bütçe Açıkları ve Dış Ticaret Açıkları Üzerine Bir Nedensellik Araştırması”. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*. Sayı:41 (2002): 139-152.

Yüksel, Can. *Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Maliye Politikası Ders Notları*. İdari ve İktisadi Bilimler Fakültesi, 1.

Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü (Ekonomik Göstergeler)

T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Gelir İdaresi Başkanlığı

“Enflasyon Oranı”, (ERŞİM:18.06.2019)

<https://ekonomiatlasi.com/enflasyon-orani>

“Bütçe Dengesi ve Bütçe Açığı Ders Notu”, (ERİŞİM: 07.01.2019).

<https://alonot.com/butce-dengesi-ve-butce-acigi/>