**T.C.**
**MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ**
**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**DOKTORA TEZİ**
**İKTİSAT ANABİLİM DALI**

# BÜTÇE AÇIĞI VE BORÇ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ: TÜRKİYE VE SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

**Erhan USTA**

**Danışman**
**Prof. Dr. Doğan UYSAL**

**MANİSA–2024**

**Erhan**

**USTA**

# BÜTÇE AÇIĞI VE BORÇ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ: TÜRKİYE VE SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

**2024**

## TAAHHÜTNAME

Bu tezin Manisa Celal Bayar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalında akademik ve etik kurallara uygun olarak yazıldığını ve kullanılan tüm literatür bilgilerinin referans gösterilerek tezde yer aldığını, tamamen kendi çalışmam olduğunu, her alıntıya kaynak gösterdiğimi, tezin yazımında akademik ve etik kurallara aykırı herhangi bir yapay zeka ve program kullanmadığımı beyan ederim.

İmza
**Erhan USTA**

# ÖZET

**Doktora Tezi**

**Erhan USTA**
**Manisa Celal Bayar Üniversitesi**
**Lisansüstü Eğitim Enstitüsü**
**İktisat Anabilim Dalı**

**Danışman: Prof. Dr. Doğan UYSAL**

Çalışmanın amacı, bütçe gelir ve giderlerinin analizini yaparak bütçe açıklarının nedenlerini araştırmak ve bütçe açıkları nedeniyle oluşan borç stokunun sürdürülebilirliğini incelemektir. Borç stokunun sürdürülebilirliği makroekonomik istikrarın en önemli unsurlarından bir tanesidir. Bütçe açığı, kamu gelirlerinin kamu giderlerinden daha az olması durumunu ifade etmektedir. Maliye politikasının değişen rolüyle birlikte günümüzde bütçe açığı, bütçe açığının nedenleri ve bütçe açığının sürdürülebilirliği hem ekonomistler hem de politika yapıcılar tarafından en çok tartışılan konulardan birisi haline gelmiştir. Bu araştırmada; öncelikle farklı iktisadi okulların bütçe açıklarına yaklaşımı ve borç sürdürülebilirliğinin değerlendirilmesine yönelik tartışmalara yer verilmektedir. Daha sonra bütçe açıklarının yapısal, mali, sosyal, politik ve diğer nedenleri ile bütçe açıklarının ve farklı finansman yöntemlerinin makroekonomik etkileri açıklanmaktadır. 100 yıllık Cumhuriyet dönemi maliye politikaları, bütçe açığının nedenleri ve borcun sürdürülebilirliği merkezinde kapsamlı olarak tartışılmaktadır. Son olarak, geniş bir panel veri seti kullanılarak kamu borcunun belirleyicileri ile sürdürülebilirliği ampirik olarak test edilmektedir. Yapılan değerlendirmeler sonucunda; bütçe açıklarının kimi zaman bütçe gelirlerinin azlığından kimi zaman bütçe harcamalarındaki aşırı artıştan kaynaklandığı, farklı finansman yöntemlerinin literatürdeki öngörülere uygun şekilde farklı makroekonomik sonuçlara sebep olduğu ve borç sürdürülebilirliğinin tartışmalı hale geldiği durumların makroekonomik istikrara oldukça olumsuz etki ettiği sonuçlarına ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler: Bütçe Açığı, Maliye Politikaları, Kamu Harcamaları, Kamu Gelirleri, Yapısal Denge, Mali Kural, Kamu Kesimi, Borç Sürdürülebilirliği, Faiz Dışı Fazla, Borç Stoku, AB Tanımlı Borç Stoku, İstikrar Programı.**

**2024, 218 sayfa**

## ABSTRACT

**PhD Thesis**

**Erhan USTA**

**Manisa Celal Bayar University**
**Graduate School of Education**
**Department of Economics**

**Supervisor: Prof. Dr. Doğan UYSAL**

The aim of this study is to examine the sustainability of the public debt stock and to understand the causes of budget deficits by analyzing the budget revenues and expenditures. The sustainability of the debt stock is one of the most important determinants of the macroeconomic stability. Budget deficit refers to the case when public revenues are less than public expenditures. Budget deficit, the underlying reasons behind the budget deficits and fiscal sustainability became one of the most discussed topics by both economists and policy makers. In this research, firstly, different economic schools' approaches to the budget deficits and discussions regarding the evaluation of debt sustainability are presented. Then, the structural, financial, social, political and the other reasons for budget deficits and the macroeconomic effects of the budget deficits and different financing methods are explained. The fiscal policies of the 100-year Republic period are discussed comprehensively, focusing on the causes of the budget deficit and the sustainability of the debt. Finally, by using a large panel data set, the determinants and the sustainability of public debt are tested empirically. As a result of the evaluations made; it has been concluded that budget deficits arise sometimes from low budget revenues and sometimes from excessive increases in the budget expenditures, that different financing methods cause different macroeconomic results in line with the predictions in the literature, and that situations where debt sustainability becomes controversial have a very negative impact on macroeconomic stability.



**Keywords: Budget Deficit, Fiscal Policies, Public Expenditures, Public Revenues, Structural Balance, Fiscal Rule, Public Sector, Debt Sustainability, Primary Surplus, Debt Stock, EU Defined Debt Stock, Stabilization Program.**

**2024, 218 pages**

# ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR

Bütçe açıkları ve borç sürdürülebilirliğini ele aldığımız bu çalışmamızda öncelikle farklı iktisat okullarının bütçe açıklarına ve maliye politikalarına yaklaşımları açıklanmış, böylelikle tarihsel bir perspektifte maliye politikasının değişen rolü ortaya konulmuştur. Daha sonra borç sürdürülebilirliğinin değerlendirilebilmesine yönelik yöntemler incelenmiştir. Bütçe açıklarının makroekonomik, yapısal ve kurumsal, askeri, sosyal ve politik nedenlerine ilişkin literatür özetlenmiş; bütçe açıklarının ve farklı açık finansman yöntemlerinin makroekonomik etkilerine ilişkin tartışmalara yer verilmiştir.

Literatürdeki tartışmalar ışığında, Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 yıllık maliye politikaları; önemli dönüm noktalarına göre sekiz döneme ayrılarak, her dönemde içinde bulunulan dış konjonktür koşulları ve ulusal makroekonomik çerçeve dahilinde, bütçe açıkları ve borç sürdürülebilirliği bakımından incelenmiştir. Ülkemizde bütçe açıklarının kimi zaman yeterli gelir tahsil edilememesinden kimi zaman da bütçe harcamalarının hızlı artışından kaynaklandığı sonucuna varılmıştır. Yaptığımız nitel değerlendirmede; bütçe açıklarının makroekonomik değişkenler üzerinde, finansman yöntemine de bağlı olarak, literatürdeki tartışmalara paralel sonuçlar doğurduğu görülmüştür. Varılan bir diğer sonuç da, mali sürdürülebilirliğin tartışma yaratmaya başladığı dönemlerin ardından önemli tedbirler alınarak sürdürülebilirliğin yeniden tesis edildiğidir.

Çalışmanın son bölümünde borç sürdürülebilirliği ülkemizin de içinde olduğu geniş bir panel veri seti kullanılarak ampirik olarak test edilmiştir. Bu test sonucunda Türkiye'de kamu gelir ve harcamalarının birlikte hareket ettiği tespit edilmiş ve mali sürdürülebilirlik ekonometrik olarak kanıtlanmıştır. Buna ilave olarak yine ülkemizin de dahil olduğu geniş bir panel veri setiyle kamu borç stokunun makroekonomik, yapısal, kurumsal ve sosyal faktörlerden nasıl etkilendiğine yönelik bir analiz yapılmış ve literatürle uyumlu şekilde kamu borç stokunun işsizlik, sanayileşme oranı, dış açıklık gibi yapısal; yolsuzluk ve hukukun üstünlüğü gibi kurumsal; enflasyon ve faiz dışı denge gibi makroekonomik etkenler tarafından belirlendiği sonucuna varılmıştır.

Çalışmanın gerek kapsadığı zaman dilimi gerek tartışmanın sunulduğu çerçeve gerekse de kullanılan çok çeşitli gösterge seti bakımından literatüre özgün bir katkı sağladığına inanmaktayız. Bu vesileyle çalışmamın her aşamasında bana destek olan, bilgi ve deneyimleri ile yol gösteren danışman hocam Sayın Prof. Dr. Doğan UYSAL'a, bilgisini ve zamanını cömertçe paylaşan hocam Sayın Prof. Dr. Burak ÖNEMLİ'ye ve tezin son halini almasında kıymetli katkıları bulunan jürideki hocalarım Prof. Dr. Volkan ALPTEKİN, Prof. Dr. Melih ÖZÇALIK ve Doç. Dr. Coşkun ÇILBANT'a şükranlarımı sunuyorum. Yapıcı eleştirileriyle çalışmaya katkı sağlayan danışmanlarım Selihan YILAR ve Halil İbrahim ALPTEKİN'e ve öğrenim hayatım boyunca beni manevi olarak destekleyen, sabır gösteren ve azimli olmamı sağlayan değerli aileme yürekten teşekkür ederim.

Erhan USTA
Manisa, 2024

## SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

| | |
|---|---|
| AB | Avrupa Birliği |
| ABD | Amerika Birleşik Devletleri |
| BDDK | Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu |
| Çay-Kur | Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü |
| DB | Dünya Bankası |
| DİBS | Devlet İç Borçlanma Senedi |
| DFİF | Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu |
| DPT | Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı |
| DSİ | Devlet Su İşleri |
| ERM | Döviz Kuru Mekanizması |
| ERP | Ekonomik Reform Programı |
| ESA | Avrupa Hesaplar Sistemi |
| FDF | Faiz Dışı Fazla |
| FED | Amerika Merkez Bankası |
| GAP | Güneydoğu Anadolu Projesi |
| GATT | Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması |
| GB | Genel Bütçe |
| GOÜ | Gelişmekte Olan Ülkeler |
| GSMH | Gayri Safi Milli Hasıla |
| GSYH | Gayri Safi Yurt İçi Hasıla |
| GT | Gerçekleşme Tahmini |
| GTS | Genel Ticaret Sistemi |
| G7 | G-7 Ülkeleri (Group of Seven) |
| HMB | Hazine ve Maliye Bakanlığı |
| IMF | Uluslararası Para Fonu |
| KB | Kalkınma Bakanlığı |
| KDV | Katma Değer Vergisi |
| KEP | Katılım Öncesi Ekonomik Program |
| KGM | Karayolları Genel Müdürlüğü |
| KHK | Kanun Hükmünde Kararname |
| KİK | Kamu İhale Kurumu |
| KİT | Kamu İktisadi Teşebbüsleri |
| KKM | Kur Korumalı Mevduat |
| KKS | Konsolide Kamu Sektörü |
| KÖİ | Kamu Özel İşbirliği |
| MTV | Motorlu Taşıtlar Vergisi |
| MYB | Merkezi Yönetim Bütçesi |
| NATO | Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı |
| OECD | Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü |
| OPEC | Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü |
| OVP | Orta Vadeli Program |
| ÖİK | Özel İhtisas Komisyonu |
| ÖTS | Özel Ticaret Sistemi |
| ÖTV | Özel Tüketim Vergisi |

| | |
|---|---|
| PBK | Plan ve Bütçe Komisyonu |
| RTÜK | Radyo ve Televizyon Üst Kurulu |
| SAGP | Satın Alma Gücü Paritesi |
| SBB | Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı |
| SEKK | Sıradan En Küçük Kareler |
| SPK | Sermaye Piyasası Kurulu |
| SSCB | Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği |
| TBMM | Türkiye Büyük Millet Meclisi |
| TCDD | Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları |
| TCMB | Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası |
| TEFE | Toptan Eşya Fiyat Endeksi |
| TGEGP | Türkiye Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı |
| TL | Türk Lirası |
| TMSF | Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu |
| TPAO | Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı |
| TÜFE | Tüketici Fiyat Endeksi |
| TÜİK | Türkiye İstatistik Kurumu |
| TVF | Türkiye Varlık Fonu |
| YG | Yüksek Gelir |
| DG | Düşük Gelir |
| DOG | Düşük Orta Gelir |
| YOG | Yüksek Orta Gelir |
| GE | Gelişmiş Ekonomi |
| YPE-GOÜ | Yükselen Piyasa Ekonomisi ve Gelişmekte Olan Ülkeler |
| vb. | ve benzeri |
| bkz. | Bakınız |

## ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. Optimum Senyoraj Gelirleri....40
Şekil 2. 1050 Sayılı Kanunda Bütçe Türleri....48
Şekil 3. 5018 Sayılı Kanunda Bütçe Türleri....49
Şekil 4. Gelişmekte Olan Ülkeler ile Türkiye Enflasyon Mukayesesi (Yıllık Ortalama Tüketici Fiyat Değişimi %)....119
Şekil 5. Kamu Kesimi Genel Dengesi (GSYH'ya Oran, %)....139
Şekil 6. Kamu Kesimi Faiz Dışı Dengesi (GSYH'ya Oran, %)....140
Şekil 7. Kamu Kesimi Program Tanımlı Denge (GSYH'ya Oran, %)....140
Şekil 8. Genel Devlet Genel Dengesi (GSYH'ya Oran, %)....141
Şekil 9. Genel Devlet Faiz Dışı Dengesi (GSYH'ya Oran, %)....141
Şekil 10. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (GSYH'ya Oran, %)....141
Şekil 11. Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Dengesi (GSYH'ya Oran, %)....142
Şekil 12. Merkezi Yönetim Bütçesi Program Tanımlı Dengesi (GSYH'ya Oran, %)....142
Şekil 13. AB Tanımlı Genel Devlet Brüt Borç Stoku (GSYH'ya Oran, %)....142
Şekil 14. Kamu Brüt Dış Borç Stoku (GSYH'ya Oran, %)....143
Şekil 15. İç Borç Ödeme Projeksiyonları (Milyon TL)....145
Şekil 16. İç Borç Ödeme Projeksiyonları (Milyon Dolar)....146
Şekil 17. İç Borç Ödeme Projeksiyonları Faizin Payı....147
Şekil 18. Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Harcama ve Gelirleri Tahminlerinin Gerçekleşmelerden Sapması (%)....156

## TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. Program Tanımlı (Faiz Dışı) Dengenin Hesaplanması ..... 55
Tablo 2. Borç Stokuna İlişkin Tanımlamalar ..... 56
Tablo 3. Mali Duruş ..... 58
Tablo 4. 1923-1949 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri ..... 63
Tablo 5. 1923-1949 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri - Özet ..... 64
Tablo 6. Konsolide ve Genel Bütçe Büyüklükleri (1924-1949) (GSYH'ya Oran, %) ..... 65
Tablo 7. Vergilerin Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (1924-1949) ..... 66
Tablo 8. 1950-1960 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri ..... 69
Tablo 9. 1923-1960 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet ..... 70
Tablo 10. Konsolide ve Genel Bütçe Büyüklükleri (1950-1960) (GSYH'ya Oran, %) ..... 71
Tablo 11. Konsolide Bütçe Büyüklükleri (1950-1960) ..... 72
Tablo 12. Vergilerin Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (1950-1960) ..... 73
Tablo 13. 1960-1970 Dönemi Makrokonomik Göstergeleri ..... 75
Tablo 14. 1923-1970 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet ..... 76
Tablo 15. Konsolide ve Genel Bütçe Büyüklükleri (1960-1970) (GSYH'ya Oran, %) ..... 77
Tablo 16. Konsolide Bütçe Büyüklükleri (1960-1970) ..... 77
Tablo 17. Vergilerin Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (1960-1970) ..... 78
Tablo 18. 1964-1970 Kamu Borç Stoku ..... 80
Tablo 19. 1923-1980 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet ..... 82
Tablo 20. 1970-1980 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri ..... 83
Tablo 21. Konsolide ve Genel Bütçe Büyüklükleri (1970-1980) (GSYH'ya Oran, %) ..... 84
Tablo 22. Vergilerin Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (1970-1980) ..... 85
Tablo 23. Konsolide Bütçe Büyüklükleri (1970-1980) ..... 86
Tablo 24. 1970-1980 Kamu Borç Stoku ..... 88
Tablo 25. 1980-1990 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri ..... 91
Tablo 26. 1923-1990 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet ..... 92
Tablo 27. Sürdürülebilirlik İçin Önem Arz Eden Mali Göstergeler (1975-1990, GSYH'ya Oran, %) ..... 94
Tablo 28. Bütçe Türleri Bazında Kamu Kesimi Genel Dengesi (1975-1990, GSYH'ya Oran, %) ..... 95
Tablo 29. Konsolide Bütçe Büyüklükleri (1980-1990) ..... 96
Tablo 30. Konsolide Bütçe Gerçekleşme Detayları (1975-1990, GSYH'ya Oran, %) ..... 98
Tablo 31. Vergilerin Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (1980-1990) ..... 99
Tablo 32. 1980-1990 Kamu Borç Stoku ..... 101
Tablo 33. 1923-2001 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet ..... 104
Tablo 34. 1990-2001 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri ..... 105
Tablo 35. Konsolide Bütçe Büyüklükleri (1990-2001) ..... 107
Tablo 36. Konsolide Bütçe Gerçekleşme Detayları (1990-2001, GSYH'ya Oran, %) ..... 108
Tablo 37. Vergilerin Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (1990-2001) ..... 110
Tablo 38. Bütçe Türleri Bazında Kamu Kesimi Genel Dengesi (1990-2001, GSYH'ya Oran, %) ..... 111

Tablo 39. Sürdürülebilirlik İçin Önem Arz Eden Mali Göstergeler (1990-2001, GSYH'ya Oran, %) ..... 112
Tablo 40. 1990-2001 Kamu Borç Stoku (GSYH'ya Oran, %) ..... 113
Tablo 41. İç Borçlanma Maliyeti ile Büyüme Oranları (1989-2001) ..... 114
Tablo 42. 2002-2012 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri ..... 117
Tablo 43. 1923-2012 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet ..... 118
Tablo 44. Konsolide Bütçe Büyüklükleri (2002-2012) ..... 122
Tablo 45. Konsolide Bütçe Gerçekleşme Detayları (2002-2012, GSYH'ya Oran, %) .. 124
Tablo 46. Sürdürülebilirlik İçin Önem Arz Eden Mali Göstergeler I (1999-2012, GSYH'ya Oran, %) ..... 125
Tablo 47. Sürdürülebilirlik İçin Önem Arz Eden Mali Göstergeler II (2002-2012, GSYH'ya Oran, %) ..... 126
Tablo 48. 2000-2012 Kamu Borç Stoku (GSYH'ya Oran, %) ..... 128
Tablo 49. 1923-2023 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet ..... 134
Tablo 50. 2013-2022 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri ..... 135
Tablo 51. Sürdürülebilirlik İçin Önem Arz Eden Mali Göstergeler I (2013-2023, GSYH'ya Oran, %) ..... 137
Tablo 52. Sürdürülebilirlik İçin Önem Arz Eden Mali Göstergeler II (2013-2023, GSYH'ya Oran, %) ..... 138
Tablo 53. 2018 Sonrasında MYB Görünümü (GSYH'ya Oran, %) ..... 144
Tablo 54. 2018 Sonrasında MYB Görünümü (Milyar Dolar) ..... 145
Tablo 55. 2018 Sonrasında MYB Harcama ve Gelir Detayları (GSYH'ya Oran, %) ... 148
Tablo 56. 2018 Sonrasında Kamu ve Genel Devlet Görünümü (GSYH'ya Oran, %) ... 149
Tablo 57. Yapısal Genel Devlet Dengesi (1999-2015, GSYH'ya Oran, %) ..... 151
Tablo 58. Yapısal Genel Devlet Dengesi (2016-2026, GSYH'ya Oran, %) ..... 152
Tablo 59. Mali Duruş ..... 153
Tablo 60. Johansen Kamu Gelir ve Harcamaları Eşbütünleşme Analizi Sonuçları ..... 165
Tablo 61. Johansen Faiz Dışı Fazla ve Borç Stoku Eşbütünleşme Analizi Sonuçları ... 168
Tablo 62. Değişkenlere İlişkin Tanınmlayıcı İstatistikler ..... 171
Tablo 63. Kamu Borç Stokunun Belirleyicileri Panel Tahmin Sonuçları - I ..... 172
Tablo 64. Kamu Borç Stokunun Belirleyicileri Panel Tahmin Sonuçları - II ..... 173

# İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... III
ABSTRACT ..... IV
ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR ..... V
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ ..... VI
ŞEKİLLER DİZİNİ ..... VIII
TABLOLAR DİZİNİ ..... IX
İÇİNDEKİLER ..... XI
GİRİŞ ..... 1
1. BÖLÜM ..... 7
BÜTÇE AÇIKLARINA VE BORÇ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNE TEORİK YAKLAŞIM ..... 7
1.1. Bütçe Açıklarına Teorik Yaklaşım ..... 7
1.1.1. Klasik Yaklaşımda Bütçe Açıkları ..... 8
1.1.2. Neo-Klasik Yaklaşımda Bütçe Açıkları ..... 10
1.1.3. Keynesyen Yaklaşımda Bütçe Açıkları ..... 10
1.1.4. Monetarist Yaklaşımda Bütçe Açıkları ..... 12
1.1.5. Kamu Tercihi Teorisi Yaklaşımında Bütçe Açıkları ..... 13
1.1.6. Arz Yönlü İktisat Yaklaşımında Bütçe Açıkları ..... 15
1.2. Borç Sürdürülebilirliğinin Ölçümüne Yönelik Yaklaşımlar ..... 16
1.2.1. Sürdürülebilirliğe Genel Yaklaşımlar ve Tanımlar ..... 17
1.2.2. Literatür Taraması ..... 18
1.2.2.1. Sürdürülebilirlik Göstergeleri ..... 18
1.2.2.2. Sürdürülebilirliğin Ampirik Olarak Değerlendirilmesi ..... 22
1.2.2.2.1. Durağanlık Testleri ..... 22
1.2.2.2.2. Eşbütünleşme Testleri ..... 24
1.2.2.2.3. Mali Reaksiyon Fonksiyonu Testleri ..... 26
2. BÖLÜM ..... 28
BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ, FİNANSMANI VE MAKROEKONOMİK ETKİLERİ ..... 28
2.1 Bütçe Açıklarının Nedenleri ..... 28
2.1.1 Bütçe Açıklarının Makroekonomik Nedenleri ..... 29
2.1.2 Bütçe Açıklarının Yapısal ve Kurumsal Nedenleri ..... 30
2.1.3 Bütçe Açıklarının Askeri Nedenleri ..... 33
2.1.4 Bütçe Açıklarının Sosyal Nedenleri ..... 35
2.1.5 Bütçe Açıklarının Politik Nedenleri ..... 36
2.1.6 Bütçe Açıklarının Diğer Nedenleri ..... 38
2.2 Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Makroekonomik Etkileri ..... 38
2.2.1 Bütçe Açıklarının Finansman Yöntemleri ..... 39
2.2.1.1 Emisyon (Para Basımı) ..... 40
2.2.1.2 Yabancı Para Rezervlerinin Kullanılması ..... 41

2.2.1.3 Borçlanma ..... 42
2.2.1.3.1 İç Borçlanma ..... 42
2.2.1.3.2 Dış Borçlanma ..... 43
3. BÖLÜM ..... 45
TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARI VE BORÇ STOKU ..... 45
3.1. Maliye Politikası Belirleme Sürecinde Görev Alan ve İstatistik/Gösterge Hazırlayan Kurumlar ..... 45
3.2. Çalışmada Kullanılan Maliye Politikası Göstergelerine İlişkin Tanımlamalar ..... 47
3.2.1. 1050 ve 5018 Sayılı Kanunlarda Bütçe Kapsamı ..... 47
3.2.2. Sektör ve Kapsam Bakımından Tanımlamalar ..... 50
3.2.3. Bütçe Dengeleri ve Borç Stokuna İlişkin Tanımlamalar ..... 53
3.2.4. Kamu Mali Durumuna İlişkin Diğer Gösterge ve Hususlar ..... 57
3.3. Dönem İncelemeleri ..... 58
3.3.1. 1923-1949 Dönemi ..... 59
3.3.1.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü ..... 62
3.3.1.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri ..... 65
3.3.2. 1950-1960 Dönemi ..... 67
3.3.2.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü ..... 68
3.3.2.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri ..... 71
3.3.3. 1961-1970 Dönemi ..... 73
3.3.3.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü ..... 74
3.3.3.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri ..... 76
3.3.4. 1971-1980 Dönemi ..... 81
3.3.4.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü ..... 81
3.3.4.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri ..... 84
3.3.5. 1981-1990 Dönemi ..... 89
3.3.5.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü ..... 90
3.3.5.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri ..... 92
3.3.6. 1991-2001 Dönemi ..... 102
3.3.6.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü ..... 103
3.3.6.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri ..... 106
3.3.7. 2002-2012 Dönemi ..... 115
3.3.7.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü ..... 116
3.3.7.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri ..... 119
3.3.8. 2013-2023 Dönemi ..... 132
3.3.8.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü ..... 133
3.3.8.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri ..... 136
3.3.8.3. 2018 Sonrası Mali Görünüm ..... 143
3.3.8.4. Yapısal Dengeye Göre Değerlendirme ..... 149
3.3.8.5. Mali Sürdürülebilirliği Tehdit Eden Gelişmeler ..... 153
3.3.8.5.1. Yarı Mali ve Bütçe Dışı Uygulamalar ..... 153
3.3.8.5.2. Orta Vadeli Bütçeleme Sisteminin Etkinsizliği ..... 154

3.3.8.5.3. Kurumsal Çerçeve ..... 157
3.3.8.5.4. Makroekonomik Çerçeve ..... 158
4. BÖLÜM ..... 160
BORÇ STOKUNUN BELİRLEYİCİLERİ VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ ÜZERİNE EKONOMETRİK BİR ANALİZ ..... 160
4.1. Borcun Sürdürülebilirliği ..... 160
4.1.1. Model ve Veri Seti ..... 161
4.1.2. Sonuçlar ..... 163
4.2. Kamu Borcunu Açıklayan Faktörler ..... 169
SONUÇ ..... 177
KAYNAKÇA ..... 180
EKLER ..... 191
EK 1. 5018 Sayılı Kanun I – II – III – IV Sayılı Cetveller ..... 191
EK 2. 1923-2022 Makroekonomik Göstergeler ..... 195
EK 3. Devlet Planlama Teşkilatı / Kalkınma Bakanlığı / SBB Genel Devlet ve Kamu Kesimi Hesaplamaları ..... 199
EK 4. Devlet Planlama Teşkilatı / Kalkınma Bakanlığı / SBB Yapısal Denge Hesaplamaları ..... 200
EK 5. Eşbütünleşme Testi Sonuçları ..... 202
ÖZGEÇMİŞ ..... **Hata! Yer işareti tanımlanmamış.**

# GİRİŞ

Bütçe kavramının ortaya çıktığı ilk dönemlerden bu yana bütçe açığı ve borçlanma, korkulan ve tedbirle yaklaşılan kavramlar olmuştur. Devlet hazinesinin dolu olmasının, devletin gücünün bir göstergesi olduğu dönemlerde, savaş ve doğal felaketler gibi durumlar dışında borçlanmaya gidilmesi zafiyet belirtisi olarak kabul edilmiştir. Zamanla devletlerin rolleri değişmiş, şehirler gelişmiş, üretim artmış ve ticaret ağları karmaşık hale gelmiştir. Karar alıcılar, bütçe harcamaları ve vergiler yoluyla siyasi ve iktisadi işleyişi yönlendirmeye çalışmışlardır. 18. yüzyıl sonlarında şekillenmeye başlayan klasik iktisat, bu yönlendirmelerin iktisadi bakımdan etkinsiz, maliyetli ve bozucu olduğu görüşünü savunmuştur.

1930'lara kadar hakim olan bu görüş, kamu kesimine sınırlı bir iktisadi rol vermiş ve bütçe bir politika aracı olmaktan ziyade mali bir doküman niteliği taşımıştır. Büyük Buhran bu bağlamda önemli bir dönüm noktası olmuştur. 1930'lardan sonra maliye politikası piyasa mekanizmasının ekonomik istikrarı sağlayamadığı ve sosyal gereksinimleri karşılayamadığı durumlarda başvurulan önemli bir politika aracı haline gelmiştir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 1970'lere dek ABD başta olmak üzere birçok ülkede önemli refah artışları sağlayan iradi mali politikalar; düşük büyüme, yüksek enflasyon ve yüksek işsizliğin önemli sorunlar olarak gündem teşkil etmeye başlamasıyla, tartışılır hale gelmiştir. Kamunun iktisadi rolünün ve dolayısıyla mali büyüklüğünün sınırlı tutulması gerektiğini savunan görüş ile kamu müdahalesi olmadan piyasanın etkin çalışamayacağını savunan görüş arasındaki rekabet hâlâ devam etmektedir.

Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında maliye politikasına biçilen yeni rol, bütçe açıklarını ve borçluluğu artırmış; mali sürdürülebilirlik, bütçe açıklarının nedenleri ve makroekonomik etkileri bilimsel tartışmaların odağı haline gelmiştir. Mali sürdürülebilirlik hakkında politika oluşturulabilmesi için öncelikle sürdürülebilirliğin ölçülmesi gerekmektedir. Borç sürdürülebilirliğine ilişkin tartışmaların temel olarak iki kısma ayrıldığı söylenebilir. Bazı çalışmalar borcun sürdürülebilirliğini ekonometrik olarak birim kök testi, eşbütünleşme testi ve mali tepki fonksiyonları gibi yaklaşımlarla test ederken; diğer bazı çalışmalar bütçe kısıtından politika önerilerine katkıda bulunacak,

pratikte kullanılabilecek göstergeler türetmişlerdir. Ekonometrik testler; kamu açıklarının ve borç stokunun izlediği trendin, ülkenin mali kabiliyetinin içinde kalıp kalmadığını ölçmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla, ilgili zaman serilerinin durağan olup olmadığı, gelir ve harcamaların birbirlerine tepki verip vermediği, kamu borç stokundaki bir artışa karşılık faiz dışı fazlanın onu dengeye getirecek şekilde değişip değişmediği araştırılmıştır. Mali sürdürülebilirlik göstergeleri ise isminden de anlaşılacağı üzere, politika yapıcılara gidişata ilişkin fikir verebilecek öncü işaretlerdir. Açığın finansman maliyetinin, büyüme oranından fazla olması; konjonktür etkilerinden arındırılmış yapısal dengenin (yüksek ve sürekli) açık vermesi ve faiz dışı dengedeki bozulma bu alanda en sık kullanılan göstergelerdir. Çalışmamızın ilk bölümünde, tarihsel bir perspektifte maliye politikasının değişen rolü ortaya konulmuş ve borç sürdürülebilirliğine ilişkin tartışmalara yer verilmiştir.

Benzer ekonomik koşullar altındaki ülkelerde dahi bütçe açıklarının ve borç stoklarının farklı gelişim göstermesi, bu değişkenlerin gelişiminin yalnızca iktisadi nedenlerle açıklanamayacağı tartışmalarını başlatmıştır. Özellikle 1990'lı yıllarda yapılan araştırmalarda, bütçe açıklarının makroekonomik gelişmelerin yanı sıra politik, kurumsal, yapısal ve sosyal daha birçok nedenden ileri geldiği ortaya konulmuştur. GSYH büyümesi, dış şoklar, enflasyon, izlenen kur rejimi ve faiz oranları; kamu borç stoku ve bütçe açıkları üzerinde belirleyici rol oynayan makroekonomik etkenlerdir. Bunların yanında gelişmişlik seviyesi, istihdam yapısı, kayıt dışılık, yolsuzluk ve hukukun üstünlüğü gibi yapısal ve kurumsal hususlar ile askeri, sosyal ve politik birçok faktör bütçe açıklarına etki etmektedir.

Bütçe açıklarının altında yatan nedenler kadar bu açıkların nasıl finanse edildiği makroekonomik sonuçları nedeniyle önem arz etmektedir. Anlamlı bir ekonomik analizin temelinde yatan kaynak kıtlığı devlet için de geçerlidir. Dolayısıyla devletler de gelirlerinin üzerine çıkan harcamalarını finanse etmek için fon bulmak durumundadır. Açık finansmanı; emisyon, iç ve dış borçlanma ile yabancı rezerv kullanarak gerçekleştirilebilir. Her bir yöntemin avantajları ve dezavantajları bulunmakla birlikte son dönemde borçlanma en çok tercih edilen yol olmuştur. Çalışmamızın ikinci bölümünde, bütçe açıklarının nedenlerine ilişkin literatür detaylı şekilde incelenmiş; bütçe açıklarının

ve farklı finansman yöntemlerinin etkileri sonraki kısımlara ışık tutacak şekilde irdelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, ülkemizin kuruluşundan bu yana izlenen maliye politikaları önemli dönüm noktalarına göre dönemlere ayrılarak, her dönemde içinde bulunulan dış konjonktür koşulları ve ulusal makroekonomik çerçeve dahilinde, bütçe açıkları ve borç sürdürülebilirliği bakımından incelenmiştir. Dönem incelemelerinden önce; maliye politikalarının tasarlanmasında, uygulanmasında ve sonuçlarının raporlanmasında rol oynayan kamu kurumlarına yer verilmiştir. Kamu maliyesine ilişkin ülkemizde kullanılan kavram, tanım ve göstergeler, detaylı şekilde açıklanmıştır. Tartışmaya net bir çerçeve kazandıran bu açıklamaların ardından; Türkiye Cumhuriyeti'nin yüzyılı 1923-1949, 1950-1960, 1961-1970, 1971-1980, 1981-1990, 1991-2001, 2002-2012, 2013-2023 olmak üzere 8 dönem halinde ele alınmıştır.

Bütçenin denk olması prensibiyle hareket edilmesi ve borçlanmadan mümkün olduğunca kaçınılması nedeniyle Cumhuriyet'in ilk 27 yılında sistematik hale gelen bir bütçe açığı ya da borçlanma olmadığı görülmektedir. Bu dönemde İmparatorluk'tan devredilen borçlar ödenmiş, borç sürdürülebilirliği hususu tartışma konusu olmamıştır. 1950-1960 döneminde; çok partili parlamenter rejime geçiş ve geniş seçmen kitlelerinin taleplerinin ekonomi politikalarına yansıtılması, İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlatılan dış yardımlardan faydalanma çabaları ve liberalleşme akımı maliye politikalarında belirleyici olmuştur. Kalkınma hızının artırılması amaçlanmış; maliye politikası iradi bir araç olarak kullanılmıştır. Önceki döneme göre artan bütçe açıklarının temel belirleyicisi, yetersiz gelir tahsilatı olmuştur. Bu dönemde dış borç yükümlülüğü önemli oranda yükselmiş ve 1958 yılında Moratoryum ilan edilmiştir. Dolayısıyla bu dönemde, borcun sürdürülebilir olmayan bir patikaya girdiği ve 1958 yılında uygulamaya konulan İstikrar Paketiyle buna karşı önlem alınmaya çalışıldığı görülmektedir.

1961 yılıyla beraber ülkemizde planlı kalkınma dönemi başlamış ve maliye politikaları Plan hedeflerine uygun şekilde tasarlanmıştır. Bütçe harcamaları, bütçe gelirlerine kıyasla daha hızlı artmış; bu da bütçe açığını önceki döneme kıyasla bir miktar artırmıştır. Ancak, artış sınırlı olmuş ve kamu mali dengelerinin sürdürülebilirliğinin tartışılacağı bir görünüm yaratmamıştır.

1971-1980 döneminde oldukça olumsuz seyreden dış konjonktürün ve siyasi rekabetin kamu maliyesine yansımalarının da etkisiyle bütçe açıkları hızla artmıştır. Planlanan vergi artışlarının yapılamaması, bazı durumlarda ise yapılan artışların vergi sistemindeki yapısal nedenlerden ötürü beklenilen etkiyi yaratmaması sonucunda gelir tahsilatı istenilen düzeye ulaşamamıştır. Diğer taraftan harcamalar artmaya devam etmiştir. Borç stokunda da dönem sonuna doğru hızlı bir artış yaşanmıştır. Bu dönemde, bütçe açıklarının ana belirleyicisi harcamalardaki artış olmuş, açıklar makroekonomik dengeler üzerinde olumsuz etki etmeye başlamıştır. Kamu maliyesinin genel disiplininin de bozulmaya başladığı anlaşılmaktadır.

24 Ocak 1980'de açıklanan Makroekonomik İstikrar ve Yapısal Uyum Programıyla birlikte; ekonominin genel olarak verimli, işler ve sürdürülebilir hale getirilmesi amaçlanmış, makroekonomik hedeflerin yanı sıra dünyayı etkisi altına alan liberalleşme yönünde kararlar da hayata geçirilmiştir. Ancak, ihracatın artırılması bakımından başarılı olan bu politika seti; enflasyon, düşük bütçe gelirleri, hızla yükselen kamu harcamaları ve işsizlik gibi sorunlara cevap vermekte yetersiz kalmıştır. Bütçe açıkları ve borç stoku artmaya devam etmiştir.

90'lı yıllara taşınan kamu mali sorunları, bu dönemin olumsuz konjonktürel gelişmeleriyle birleşerek büyümüştür. Kamu açıklarının giderek artan bir maliyetle iç borçlanma ile finanse edilmesi, hem bütçeden faiz giderlerine ayrılan payı artırmış hem de faiz oranları üzerinde baskı yaratarak oranların yükselmesine sebep olmuştur. Kamunun harcama kompozisyonu, potansiyel büyümeye katkı sağlayan harcamalar aleyhine gelişmiştir. Körfez Savaşı, 1994 ekonomik krizi, 1997-1998 Güneydoğu Asya ve Rusya Finansal Krizleri ve son olarak 1999 yılında yaşanan deprem felaketleri hem ekonomik hem de sosyal dengeleri önemli düzeyde olumsuz etkilemiştir. 1999 yılında hayata geçirilen yapısal reformlar, 17. Stand-By Anlaşması kapsamında uygulanan ekonomik program ve temelde bu programı baz alan, yapısal reformlarla zenginleştirilerek ve hedefleri sıkılaştırılarak 2001 yılında uygulanmaya başlanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ülkemiz için bir dönüm noktası olmuştur.

2000'li yıllara; bilgi ve iletişim teknolojilerindeki büyük ilerlemeler ile bu ilerlemeler neticesinde üretimin ve sermayenin gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan

ülkelere kayması damga vurmuştur. 1999 yılında başlatılan dönüşüm programının, 2001 krizinin ardından genişletilerek kararlı şekilde uygulanması, AB'ye katılım müzakerelerinin başlaması ve sermaye akımlarının olumlu etkisiyle; ülkemizde 2002-2012 dönemi önemli yapısal reformların hayata geçirildiği ve birçok makroekonomik göstergede iyileşmelerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde bütçe açıkları azaltılmış, yüksek düzeyde faiz dışı fazla verilmiş ve kamu borç stoku sürdürülebilir seviyelere düşürülmüştür. Sürdürülebilir yapının kurumsallaşması amacıyla birçok düzenleme hayata geçirilmiştir.

2013-2023 dönemi önceki 10 yıla göre inişli çıkışlı geçmiştir. Zayıf seyreden dış talep, 2016 yılında yaşanan menfur darbe girişimi, yakın coğrafyamızda yaşanan savaş ve gerilimler, COVID-19 pandemisi, 2018 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve sonrasında benimsenen yeni yaklaşımlar ekonomimiz üzerinde belirleyici olmuştur. Özellikle dönemin sonunda, 2000'li yıllarda uygulanan reform programının kazanımlarının korunamadığı ve birçok göstergede eğilimin sürdürülebilirlik aleyhine geliştiği görülmüştür.

Sosyal bir bilim olan iktisatta nitel ve nicel analizlerin birlikte yapılması, nicel analizlerle bulunan kanıtların nitel çerçevede anlam kazanması çok kıymetlidir. Bu bağlamda çalışmanın dördüncü ve son bölümünde borç sürdürülebilirliği ile kamu borcunun nedenleri ampirik olarak test edilmiştir. İlk analiz kapsamında, 185 ülkenin yer aldığı ülkemizi de kapsayan bir panel veri seti kullanılarak Johansen Eşbütünleşme analizi yapılmıştır. Analiz edilen 185 ülkenin 59'unda kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında eşbütünleşme ilişkisi olduğu tespit edilmiştir. 59 ülkenin yer aldığı bu grubun coğrafya, gelişmişlik, ülke kredi notu ve mali görünüm bakımından oldukça heterojen bir yapı sergilediği görülmüştür. Bu analiz sonucunda, üçüncü bölümde yapmış olduğumuz tartışmalara uyumlu şekilde, ülkemiz için kamu gelir ve harcamaları arasında bir eşbütünleşme ilişkisine dair kanıt bulunmuştur. 41 gelişmiş ülkenin yalnızca 7'sinde kamu gelir ve kamu harcamaları arasında eşbütünleşme ilişkisi tespit edilmesi nedeniyle, sürdürülebilirliğin bir diğer göstergesi olan faiz dışı fazla ve borç stoku serileri arasındaki eşbütünleşme ilişkisi incelenmiştir. Bu analiz sonucunda, 41 gelişmiş ülkenin 21'inde faiz dışı fazla ile kamu borç stoku arasında eşbütünleşme ilişkisine dair kanıt bulunmuştur. Bu

durumun muhtemel sebeplerinden birisi, gelişmiş ülkelerin birçoğunda vergi tahsilatının, dolayısıyla kamu gelirlerinin milli gelire oranla belli bir baza oturmuş olması ve halihazırda yüksek sayılabilecek bu oranın daha da yukarı çekilememesi olarak yorumlanmıştır.

Kamu borç stokunun belirleyicilerinin tespiti için, aynı panel veri seti kullanılarak uygulanabilir genelleştirilmiş en küçük kareler yöntemiyle tahminler yapılmıştır. Analiz sonucunda, literatürle de uyumlu şekilde, işsizlik oranı, faiz ödemeleri, bağımlı nüfus oranı ve askeri harcamalardaki artışların kamu borç stokunu artıracağı; faiz dışı fazla ve sanayi katma değerinin milli gelir payıyla ölçülen gelişmişlik düzeyi arttıkça borç stokunun azalacağı sonuçları elde edilmiştir.

# 1. BÖLÜM

# BÜTÇE AÇIKLARINA VE BORÇ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNE TEORİK YAKLAŞIM

## 1.1. Bütçe Açıklarına Teorik Yaklaşım

Klasik anlamda bütçe, belirli bir dönemde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı cetveli olduğu kadar; yetkili organlar tarafından bu giderlerin yapılması ve o gelirlerin toplanması için verilen izin şeklinde tanımlanmaktadır (Gürsoy, 1980: 2-3). 1930'lara kadar hâkim olan klasik iktisat anlayışı kamuya sınırlı bir rol vermiş ve benimsenen denklik ilkesi nedeniyle bütçe bir politika aracı olmaktan ziyade mali bir doküman niteliği taşımıştır. Büyük Buhran sonrasında ve İkinci Dünya Savaşı sürecinde serbest piyasanın ekonomik istikrarın tekrar tesis edilmesinde yetersiz kalması sonucunda, kamunun ekonomideki rolü önemli ölçüde değişmiştir. Kamunun bu yeni önemli rolü, John Maynard Keynes'in "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" isimli eserinde teorik olarak temellendirilmiştir.

Keynesyen yaklaşım hem kısa dönemli makroekonomik dalgalanmaların olumsuz etkilerini azaltmak hem de uzun vadede ekonomik büyüme ve istihdama katkı sağlamak amacıyla, kamunun para ve maliye politikalarıyla piyasalara müdahale etmesi gerektiğini savunmaktadır (Saraceno, 2022: 7-8). 1960'ların sonuna dek büyüme, istihdam ve gelir dağılımı gibi konularda önemli kazanımlar elde edilmesini sağlayan bu anlayışla, bütçe bir politika aracı hüviyeti kazanmaya başlamıştır. 1960'ların sonunda büyüme oranlarının düşmesi, enflasyonun ve işsizliğin yükselmesi ile politik diğer konjonktürel gelişmeler kamunun ekonomiye müdahalelerini tartışılır hale getirmiştir. Washington Konsensüs'ü ile birlikte, 1980'lerden 2008 yılında başlayan Küresel Finansal Kriz'e dek, kamunun ekonomi üzerindeki etkisini kısıtlayıcı; bütçe açıklarının ve kamu borç stoklarının azaltılmasına yönelik politikaların öne çıktığı görülmektedir.

Küresel Finansal Kriz, bu yeni iktisadi paradigmanın çıkmaza girmesine neden olmuş ve bütçenin tekrar güçlü bir politika aracı olarak gündeme gelmesinin yolunu açmıştır. Dünya ekonomisinde henüz tam toparlanma gerçekleşmeden başlayan COVİD-

19 pandemisinin olumsuz etkilerine karşı birçok ülkenin maliye politikalarını hayata geçirmesi, bütçenin iktisadi ve sosyal önemini perçinlemiştir.

Yukarıda kısaca değinilen ve iktisadi yaklaşımlarda paradigma değişimi yaratan bu dönemlerde; bütçenin yönlendirici rolü, bütçe açıkları, kamunun borç yükü ve bu yükün sürdürülebilirliği de doğal olarak önemli tartışma konuları olmuştur. Klasik anlayışta âdeta bir tabu haline gelen bütçe açığı ve borç stoku, Keynesyen anlayışta bir anlamda kurtarıcı haline gelmiştir. Ancak, 1970'lerde yüksek bütçe açıkları ve yüksek borçluluğa rağmen yaşanan düşük büyüme, yüksek işsizlik ve enflasyon; Keynesyen yaklaşımın sorgulanmasına neden olmuş, yüksek bütçe açıkları ve borç stokunun olumsuz makroekonomik etkilerine dair önemli bir literatür gelişmiştir. Washington Konsensüsü ile kurulan uluslararası kuruluşların, bütçe açıklarının ve borç stokunun düşürülmesini yardımlar için koşul olarak öne sürmeleri ve Avrupa Parasal Birliği üyelerine bütçe açığı ve borç stoku sınırı getiren Maastricht Kriterleri'nin kabulü, 2009 yılına dek süregelen yaklaşımı özetlemektedir. Küresel Finansal Kriz'in olumsuz makroekonomik etkileri maliye politikalarına başvurulması için ülkeleri zorlayan bir faktör olmuş, pandemi süreci ise bu ihtiyacı kaçınılmaz hale getirmiştir. Kriz ve pandemi sonrası oluşan yüksek bütçe açıkları ve borç stoku tekrar bilimsel tartışmaların odağı haline gelmiştir.

Bölümün bu kısmında Klasik, Neoklasik, Keynesyen, Monetarist, Kamu Tercihi Teorisi ve Arz Yönlü İktisat Yaklaşımları'nda bütçe açıkları tartışmalarının detaylarına yer verilecektir.

### 1.1.1. Klasik Yaklaşımda Bütçe Açıkları

Başlangıç noktası Adam Smith'in 1776'da yayımlanan "Ulusların Zenginliğinin Niteliği ve Nedenleri Hakkında Bir Araştırma" isimli eseri kabul edilen klasik yaklaşıma göre, görünmez bir el piyasayı dengeye getirmektedir. Klasik iktisadi yaklaşım piyasada tam rekabet koşullarının geçerli olduğu; ücret, faiz haddi ve mal fiyatlarının esnek olduğu ve her arzın kendi talebini oluşturduğu varsayımlarına dayanmaktadır. Bu varsayımlar altında, ekonomide daima tam istihdam söz konusudur ve fiyatlar genel seviyesi istikrarlıdır (Aktan, 2000: 19). Para yalnızca bir değişim aracıdır ve reel değişkenler üzerinde bir etkisi yoktur. Uzun dönemde büyüme yatırımlar aracılığıyla gerçekleşir. Yatırım düzeyini ise tasarruflar belirlemektedir.

Klasik kuram kamunun rolünü, savunma ve adalet gibi ülkenin düzeni ve işleyişi için zorunlu sayılabilecek alanlarla sınırlamıştır. Bu durum temel olarak; 18. ve 19. yüzyıllarda monarşilerin, üretim üzerinde olumsuz etki yaratan vergiler alınmasıyla sonuçlanan verimsiz ve gereksiz harcamalarına klasik iktisatçıların bir eleştirisi olarak da değerlendirilebilir. Varlığını zorunlu görmekle birlikte, genel işleyişinin verimsiz olduğunu savunan klasik yaklaşım, devletin ekonomideki rolünün bu nedenle sınırlı kalması gerektiğini ileri sürer.

Klasik iktisadi düşünceye göre, kamu harcamalarının uzun dönemde ekonomik büyümeye bir katkısı yoktur. Devletin, belirli kesimlere ticaret imtiyazları sağlayan, tekeller oluşmasına ve fiyatların yükselmesine yol açan teşvikleri ve verimsiz işletmeleri, faydadan ziyade zarara neden olmakta ve piyasayı, müdahale olmadığı durumda varacağı etkin dengeden uzaklaştırmaktadır.

Bütçe giderlerinin, mevcut gelirlerle karşılanamaması durumunda vergilerin artırılması, para basılması ve/veya borçlanmaya gidilmesi gerekmektedir. Klasik doktrine göre bu durumun yaratacağı sakıncalar Burkhead (1954) tarafından şu şekilde özetlenmiştir:

1. Devletin açık finansmanı, verimli ve üretken özel sektöre gitmesi gereken kaynakların bir kısmını engellemiş olur. Bu durum, sonraki dönemler için daha düşük bir sermaye stoku ve daha düşük bir büyüme anlamına gelmektedir.
2. Bütçe açığı vermek, denklik için gerekli olan vergileri koymak ve toplamaktan daha kolaydır. Dolayısıyla bütçe açıkları, devletlerin daha da büyümesinin ve mali anlamda daha "sorumsuz" davranmalarının yolunu açar.
3. Borçlanma, gelecek dönemlerde finansmanı zorlaştıracak bir olgudur zira kaynakların bir kısmının faiz giderleri için ayrılması zarureti doğar.
4. Borçlanma, kamu açıklarının finansmanı için maliyetli bir tercihtir; borcun itfası ve faiz ödemeleri aynı borç için iki kez ödeme yapılması anlamına gelir.
5. Bütçe açıkları para biriminin değer kaybetmesine yol açar (Burkhead, 1954: 203-206).

Özet olarak, klasik kurama göre devlet zorunlu harcamaları dışında kalan harcamalardan kaçınmalı ve denk bütçe ilkesini benimsemelidir.

### 1.1.2. Neo-Klasik Yaklaşımda Bütçe Açıkları

Leon Walras, Karl Menger, Alged Marshall gibi iktisatçıların öncülüğünü yaptığı Neoklasik yaklaşım; klasik yaklaşımın tam rekabet, tam istihdam, Say Yasası gibi varsayımlarını kabul ederken odağına rasyonel bireyi ve fayda maksimizasyonunu alması noktasında klasik yaklaşımdan ayrılır. Bir sonraki birimin faydası ya da maliyeti şeklinde tanımlanan "marjinal" kavramı da yazına neoklasik yaklaşımla birlikte girmiştir.

Tüketimin, bireyin dönemler arası optimizasyonuyla belirlendiği; bireylerin sınırlı yaşam süresine sahip olduğu ve piyasanın genellikle dengede olduğu şeklinde üç temel varsayımı olan neoklasik teoride bütçe açıklarının etkisi, açıkların geçici ya da kalıcı niteliği göz önünde bulundurularak incelenmektedir. Bu yaklaşıma göre, borç stokundaki kalıcı bir artış uzun dönemde sermaye stokunu olumsuz etkilemektedir. Yükselen borç, faiz oranlarının artmasına ve yatırımların baskılanmasına neden olmaktadır. Sonuç olarak kamunun sürekli açık vermesi özel yatırımları dışlamaktadır (Bernheim, 1989: 57-59).

Neoklasik yaklaşıma göre, geçici bütçe açıklarının ekonomik büyümeye etkisi genellikle oldukça düşüktür ve nötr ya da negatiftir. Bunun nedenleri ise şu şekilde açıklanmaktadır. Bireylerin iktisadi yaşamları oldukça uzundur, dolayısıyla geçici bir açığın yaratacağı etki küçüktür. Ayrıca, geçici bir açık genellikle kişinin vergi sonrası gelirini artıracak bir vergi indirimine işaret eder. Dönemler arası optimizasyon yapan rasyonel birey için bu durum, tasarrufu artırıp tüketimi azaltmak anlamına gelir. Bu etki genellikle refah artışından yüksektir. Dolayısıyla, kısa dönemde bütçe açığı tüketimin azalması anlamına gelecektir (Auerbach ve Kotlikoff, 1987: 89).

### 1.1.3. Keynesyen Yaklaşımda Bütçe Açıkları

Klasik iktisat teorisi, 1929 Ekonomik Buhranı'na kadar dünya ekonomisinde genel kabul görmüş bir kuramdır. 1920'li yıllarda oluşan kronik işsizlik, Amerikan mali piyasalarındaki kriz ile beraber dünya genelinde ekonomik depresyona sebep olmuştur. 1930'lu yıllarda devam eden Büyük Buhran sürecinde; klasik doktrin, dünya çapında böylesi bir ekonomik çöküşün nedenlerini açıklamakta ve bu çöküşten çıkış için bir politika seti sunmakta yetersiz kalmıştır (Jahan ve diğerleri, 2014: 53). 1936 yılında yayımlanan "Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi" isimli eserinde Keynes, klasik doktrinin temelinde yer alan serbest piyasa şartlarının her daim tam istihdam sağlayacağı

varsayımını reddetmiş ve ekonominin dengeye gelebilmesi için kamu müdahalesine ihtiyaç olduğunu öne sürmüştür (Burkhead, 1954: 206).

Ekonomik sistemin işleyişine dair aşağıda yer verilen üç ilke, Keynesyen yaklaşımı klasik yaklaşımdan ayırır;

- Toplam talep; kamu ve özel sektörün ekonomik kararları ile bireylerin miyopik (kısa dönemdeki durumlarına odaklı) ya da likidite kısıtlı olmasından etkilenir, zaman zaman toplam arzın altında kalabilir.
- Fiyatlar ve ücretler, arz ve talepteki değişime yavaş yavaş uyarlanır. Fiyat ve ücretlerdeki bu katılık dolayısıyla belirli dönemlerde işsizlik yaşanabilir.
- Toplam talepteki dalgalanmaların en büyük kısa dönemli etkisi fiyatlar üzerinde değil, üretim ve istihdam üzerinde görülür. (Jahan ve diğerleri, 2014: 53-54)

Büyük Buhran'ın yarattığı ekonomik yıkım, özellikle de işsizliğin çok yüksek seviyelere çıkması, sorunun çözümü için klasik yaklaşımın önerdiği "uzun dönem"in beklenmesini imkansız kılmış, müdahaleci maliye politikaları için zemin sağlamıştır. Keynesyen politikalar, İkinci Dünya Savaşı sonundan 1970'lerin stagflasyon krizine dek geniş uygulama alanı bulmuştur.

Keynesyen yaklaşıma göre; ekonomide özel sektör tarafından istihdam edilemeyen kaynakların, devlet tarafından ya da devlet yönlendirmesiyle kullanılması gereklidir ve bu da genellikle kamu açıkları anlamına gelecektir (Burkhead, 1954: 206). Bu durum, Keynesyen yaklaşımın önemli bir savunucusu olan Alvin Hansen tarafından "Kamu mali işlemlerinin ekonomi ve kamu politikası aracı olduğu ilke olarak kabul edildiğinde, denk bütçe kavramının bu politikaları belirlemede bir rolü olamaz." (Hansen, 1941: 188) şeklinde ifade edilmiştir.

Klasik yaklaşımda; bütçe açıklarının faiz oranlarını yükselteceği, dolayısıyla yatırımların dışlanacağı varsayımı söz konusudur. Keynesyen yaklaşıma göre ise faiz oranları, yatırım ve tasarruf kararlarında tek belirleyici değildir. Gelecek kâr beklentisi, yatırım kararları üzerinde önemli rol oynar ve kamu yatırımları bu beklentileri olumlu yönde etkileyebilir. İkinci olarak, pozitif maliye politikası çarpanı olması durumunda milli hasıladaki artış, faiz oranlarındaki artışın yatırımlarda neden olacağı azalışı telafi

edecektir. Para politikasında bir sıkılaşma olmadığı, diğer bir deyişle hanehalkları ve firmalar talep artışından ötürü ihtiyaç duydukları parasal kaynağa erişebildikleri sürece, yatırımların dışlanması söz konusu olmayacaktır (Perry, 2020: 11).

### 1.1.4. Monetarist Yaklaşımda Bütçe Açıkları

Keynesyen politikalar, Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomik toparlanmaya büyük katkı sağlamıştır. 1970'lere gelindiğinde ise yüksek enflasyon, dalgalı seyir izleyen ekonomik büyüme ve yüksek işsizliğin bir arada görüldüğü stagflasyon dönemi başlamıştır. Keynesyen yaklaşım, bu ekonomik bunalımdan çıkış için bir çözüm getirememiştir. Yeni dönemin yol haritası Milton Friedman'ın Anna Schwartz ile 1963 yılında yazdığı "Birleşik Devletler'in Parasal Tarihi, 1867-1960" eseriyle çizilmiştir. Bu makalede Friedman ve Schwartz; Büyük Buhran'ın sebebinin Amerika Merkez Bankası (FED) tarafından izlenen, para arzını baskılayan yanlış politikaların bir sonucu olduğunu tartışmıştır (Bordo, 1988: 19).

1970'lerde ağırlık kazanan monetarist yaklaşımın temelinde, Para Miktar Teorisi yer almaktadır. Bu teoriye göre; para arzının paranın dolaşım hızıyla çarpımı, çıktı miktarının fiyatlarla çarpımına, diğer bir deyişle nominal milli hasılaya eşittir. Paranın dolaşım hızının genel olarak sabit olduğu kabulü altında, para talebini gelir belirlemektedir. Bu noktada, para talebinin faiz oranlarıyla ilişkili olduğunu savunan Keynesyen yaklaşımla farklılık söz konusudur.

Para Miktar Teorisi monetarist yaklaşımın üç temel ilkesinin de kaynağıdır:

- Para uzun dönemde nötrdür. Para stokundaki bir artış, uzun dönemde tüketim ve çıktı üzerinde reel bir etki yaratmaksızın fiyat düzeyinde bir artışa yol açar.
- Para kısa dönemde nötr değildir. Para arzındaki bir artış, fiyat ve ücretlerdeki değişimin zaman alması nedeniyle, reel hasıla ve istihdamı etkiler.
- Merkez bankaları, para arzının reel hasıla ile aynı oranda artırılması kuralını izlemelidir. Bunun dışındaki iradi müdahaleler ekonomik dengesizliğe yol açacaktır (Jahan ve Papageorgiou, 2014: 38).

Monetarist yaklaşım, Amerika ve İngiltere'de enflasyonun düşürülmesine yardımcı olmuştur. 1980 ve 1990'larda bankacılık ve finans piyasalarındaki gelişmeler ve düzenlemeler sonucunda paranın dolaşım hızının tahmin edilmesinin zor hale gelmesi, monetarist yaklaşımın uygulanabilirliğini ve geçerliliğini azaltmıştır.

Monetarist doktrinin bütçe açıklarına yaklaşımı, Milton Friedman'ın Newsweek'de yayımlanan bir köşe yazısında yer verdiği şu ifadelerle özetlenebilir:

> *"Bütçe açıkları enflasyonu artırabilir... Ancak açıklarla enflasyon arasındaki ilişki yaygın olarak inanıldığından daha belirsizdir. Bütçe açıklarının en büyük zararı sorumsuz kamu harcamalarını teşvik etmesidir. ... Bütçe açıkları temelde kötüdür çünkü aşırı/gereksiz kamu harcamalarını teşvik ederler; bu da enflasyon ve yavaş ekonomik büyümenin baş suçlusudur. Harcamalar para arzının artırılmasıyla finanse ediliyorsa harcamalarla enflasyon arasındaki bağlantı doğrudandır. Harcamalar vergi veya borçlanmayla finanse ediliyorsa bağlantı dolaylı ama yine de gerçektir. Hem borçlanma hem de vergiler özel harcamaları dışlar, üretken sermaye yatırımları veya özel tüketim için kullanılabilecek kaynakları kullanır. Bunun bir etkisi faiz oranlarının artmasıdır, ... bu da parasal genişlemeye tekabül eder. İlave olarak bireylerin çalışma, tasarruf etme ve üretken girişimlerde bulunma isteklerini azaltması ve özel kesim yatırımlarını dışlaması nedeniyle yüksek bütçe açıkları ekonomik büyümeye engel teşkil eder ve dolayısıyla herhangi bir parasal genişleme daha yüksek bir enflasyona neden olur."* (Friedman, 1981: 70).

Daha sonra Lucas'ın rasyonel beklentileri dahil ettiği çalışmalarda, iradi maliye politikalarının beklentileri bozacağı sonucuna ulaşılmıştır (Teulings, 2023: 2). Dolayısıyla, klasik yaklaşıma benzer şekilde parasalcı yaklaşımda da müdahaleci maliye politikalarına sınırlı rol verilmiş, kamunun piyasa işleyişini daha etkin kılacak düzenleyici ve denetleyici görevlerini yerine getirmesinin gerekliliği savunulmuştur.

### 1.1.5. Kamu Tercihi Teorisi Yaklaşımında Bütçe Açıkları

Vergilendirme ve kamu harcamalarının çalışılmasıyla 1950'lerde şekillenmeye başlayan Kamu Tercihi Teorisi'ne olan ilgi; teorinin en önemli mimarlarından olan James Buchanan'ın 1986 yılında Nobel Ekonomi Ödülü'nü almasıyla yoğunlaşmıştır. Kamu tercihi; James Buchanan tarafından "romantizm olmadan siyaset" (Buchanan, 1984: 11) olarak özetlenirken, kavramın en fazla alıntılanan tanımı ise Dennis Mueller'in "iktisadın siyaset bilimine uygulanması" tanımıdır (Orchard ve Stretton, 1997: 409).

İktisatçılar, piyasa aksaklıklarının giderilmesi için kamu müdahalesinin gerekli olduğunu savunmuşlardır. Kamu tercihi yaklaşımında ise piyasa aksaklığından daha fazla "kamu aksaklığı" söz konusudur ve kamunun müdahaleleri istenilen sonuçları

sağlamayacaktır. Bu yaklaşıma göre, seçmenlerin hükûmeti etkin şekilde gözleme ve bu doğrultuda oy verme konusunda yeterli güdüsü yoktur. Bu durum, kamunun sıkça etkinsiz kararlar almasına neden olur. Özel sektörde ise üretim, tüketim ve yatırım kararı alma süreçlerinde, taraflar bilgiye dayalı hareket eder ve alınan sonuçlara göre karar değiştirebilirler. Kamuda, karar alıcıların toplum için doğru karar almaları durumunda doğrudan bir ödül (yüksek gelir, görevde yükselme vb.) almaları söz konusu değildir. İlave olarak; bu karar alıcıların karşısında kamunun, lehlerinde alacağı kararlardan menfaat elde edecek güçlü çıkar grupları vardır. Bu asimetrik ödül-ceza sistemi alınan kararların kamuya azami fayda sağlayacak etkinlikte olmasına engel teşkil eder (Shaw, 2007: 1).

Kamu kararlarının etkin ve isabetli olmayacağını savunan kamu tercihi ekolünün, bütçe açıklarına yaklaşımı da olumsuzdur. Uzun süreli bütçe açıkları, gelecek nesillerden yapılan bir kaynak transferidir ve dolayısıyla engellenmelidir. Bu yaklaşımı benimseyen birçok yazar, anayasada denk bütçe ilkesinin yer alması gerektiğini savunmuştur (Tresch, 2015: 16).

"Mali yanılsama" kavramı da kamu tercihi yaklaşımı ile yazına girmiştir (Buchanan and Wagner, 1977). Buna göre seçmenler, dönemler arası bütçe kısıtı konusunda bilgisizdirler ve özellikle seçim dönemlerinde vaat edilen vergi indirimi gibi kararları, ileride kendileri tarafından ödenecek faturayı göz ardı ederek, ödüllendirirler. Kamu tercihi yaklaşımını savunanlar; mali yanılsama probleminin, siyasetçiler tarafından genel kabul gören Keynesyen politikalar nedeniyle daha da ağırlaştığının altını çizmektedirler. Zira ekonominin daraldığı dönemlerde bütçe açıklarını artıran politikacıların, ekonomi düzeldiğinde bunu dengeleyecek adımları atmaktan imtina ettiklerini; bunun da kalıcı açıkların ve sürekli yükselen borç stokunun ana nedeni olduğunu iddia etmektedirler (Alesina ve Passalacqua, 2015: 14).

Kamu tercihi teorisi, varsayımlarının gerçekçiliği noktasında eleştirilmektedir. Seçmenlerin, bütçe giderleri ve vergilerin fayda ve maliyetlerini hiçbir zaman anlayamamaları sistematik bir yanlılığa neden olacaktır. Bazı çalışmalar, seçmenlerin bazı dönemlerde "kandırılsa" bile uzun süre boyunca bu durumun geçerli olamayacağını, dolayısıyla kamu tercihi yaklaşımının bütçe açığı ve borç stokunun kısa dönemli

hareketlerini açıklayabilse dahi uzun dönemdeki eğilimini açıklayamayacağını ortaya koymuştur (Rogoff ve Sibert, 1988: 1-2). Bu yaklaşımın, ülkeler arası ve dönemler arası borç stoku ve bütçe açığı farklılıklarını açıklamada yetersiz kaldığı da yapılan eleştiriler arasındadır (Alesina ve Perotti, 1995: 8-10).

### 1.1.6. Arz Yönlü İktisat Yaklaşımında Bütçe Açıkları

1970'lerde yaşanan stagflasyondan çıkış için; talep yönlü politikalara ağırlık veren Keynesyen yaklaşımın çözüm önerememesi, birçok farklı iktisadi ekolün gelişmesine ortam sağlamıştır. Bu ekollerden birisi de arz yönlü yaklaşımdır. Arz yönlü yaklaşım; odağına üretimi, diğer bir deyişle mal ve hizmet arzını alır. Bu yaklaşıma göre; ekonomik büyümenin ivmesini, üreticiler ve onların mal ve hizmet üretmeye yönelik istek seviyesi belirlemektedir. Keynesyen yaklaşımın tersine, klasik yaklaşıma benzer olarak her arzın kendi talebini yaratacağı varsayımı söz konusudur.

Arz yönlü yaklaşıma göre; üretimin artması için istihdamın, tasarrufların ve yatırımların artması gerekmektedir. İstihdamın artması, işgücünün vergi sonrası gelirine bağlıdır. İstihdam üzerinden alınan vergilerin yüksek olması, vergi sonrası geliri düşürecek ve bireylerin çalışma isteğini azaltacaktır. Bu durum; işgücü arzını düşürmek suretiyle doğrudan, daha düşük gelir elde eden bireylerin tasarruflarının azalması suretiyle de dolaylı olarak üretimi olumsuz etkileyecektir. İstihdama benzer şekilde, yatırım düzeyi de vergi sonrası kâr oranı ile belirlenmektedir. Sermaye üzerindeki vergilerin yüksek olması, yatırım düzeyini ve dolayısıyla ekonominin üretim kapasitesini düşürecektir. Bu sebeplerden ötürü, arz yönlü yaklaşım vergi oranlarının düşürülmesi gerektiğini savunmaktadır (Roubini, 1997: 1).

Arz yönlü yaklaşımın en önemli temsilcileri, Nobel Ödüllü Robert Mundell ve vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi gösteren Laffer eğrisine ismini vermiş olan öğrencisi Arthur Laffer'dir. Laffer eğrisine göre, yüksek vergi oranları vergi tabanını eritecek ve vergi tahsilatını azaltacaktır. Dolasıyla, vergi oranlarının vergi tahsilatını en yüksek düzeye çıkaracak optimal seviyede kalması gerekir. Bu modele göre, vergi oranlarının yüksek seviyelerden, bahsi geçen optimal seviyelere indirilmesi tahsilatı artıracağı için bütçe açığında bir artışa yol açmayacaktır. Mundell ve Laffer, düşük vergi oranlarının ve gevşek maliye politikalarının büyümeye olumlu etki edeceğini, para

politikasının ise enflasyonun kontrol altında kalması için sıkı olması gerektiğini savunmuşlardır (Bennett, 1986: 1).

Arz yönlü yaklaşımın uygulamadaki sonuçları tartışmalıdır. 1980'lerin başında Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) arz yönlü yaklaşım benimsenmiş ve vergi indirimlerine gidilmiştir. Bazı araştırmalar (Feldstein, 1985: 9; Lindsey, 1987: 12), vergi indirimlerinin tasarrufları önemli ölçüde artırdığına işaret etse de, indirimlerin reel faiz oranları, iş gücü büyüme oranı ve toplam tasarruf oranı üzerinde iddia edildiği gibi olumlu bir etki yaratmadığı, buna karşın bütçe açığının ve borç stokunun önemli ölçüde arttığı genel kabul görmektedir (Roubini, 1997: 1).

### 1.2. Borç Sürdürülebilirliğinin Ölçümüne Yönelik Yaklaşımlar

Bütçe kavramının ortaya çıktığı ilk dönemlerden, 20. yüzyılın ortalarına kadar bütçe açığı ve borçlanma; korkulan ve tedbirle yaklaşılan kavramlar olmuştur. Orta Çağ düşünürlerinden Thomas Aquinas, hazinenin dolu tutulmasının borçlanmaya yeğ olduğunu; erken modern dönemin önemli Fransız yazarı Jean Bodin, acil gereksinimlerin birikimlerden karşılanması gerektiğini, ancak savaş gibi bir durumun borçlanma için gerekçe olabileceğini; aydınlanma dönemi düşünürlerinden Adam Smith ve David Hume, borçlanmanın kamu gelirlerini ipotek etme anlamına geldiğini ve yıkıcı olacağını savunmuşlardır (Balassone ve Franco, 2003: 3). 18. yüzyıla dek genel kabul gören bu yaklaşım sonucunda, devletler temel olarak savaşların finanse edilmesi ve güvenliğin sağlanması için borçlanmışlardır. 18. ve 19. yüzyıllarda şehirler büyümüş, devletler güçlenmiş ve sınai faaliyetler gelişmeye başlamıştır. Bunun sonucunda devletler; eğitim, kamu hizmetleri, demiryolları gibi altyapı yatırımları için borçlanmaya başlamışlardır (Eichengreen ve diğerleri, 2019: 10). Büyük Buhran'la birlikte kamuya ekonomik istikrarın tesis edilmesi görevi tevdi edilmiş; Keynes'in ekonomik bunalımdan çıkış için yazdığı reçete, bütçe açıkları ve borç stoku tartışmalarında yeni bir sayfa açmıştır.

Genel olarak maliye politikalarının, özel olarak borçlanmanın doğru kullanıldığı takdirde ekonomik istikrara katkı sağlayabilecek bir araç olabileceği görülmüştür. Ülkelerin mali ödeme gücüne zarar vermeden gidilebilecek azami borçlanma seviyesi, borç sürdürülebilirliği araştırmalarının temel konusudur. Sürdürülebilir seviye olarak adlandırılan bu seviyenin üzerinde bir borçlanma; kaynakların verimsiz dağılımına,

nesiller arası adaletsizliğe, yüksek enflasyon ve makroekonomik istikrarsızlığa neden olacaktır.

Bu kısımda borç sürdürülebilirliğine ilişkin teorik tartışmalara yer verilecektir.

### 1.2.1. Sürdürülebilirliğe Genel Yaklaşımlar ve Tanımlar

Borç almak isteyenler ve tasarruf sahiplerinin olduğu bir piyasada; mevcut finansal sistem, gelirinden fazla harcama yapabilmeyi mümkün kılmaktadır. Bu piyasada arz talep dengesi, faiz oranları ile sağlanmaktadır. Borç alanın, borcunu vade sonunda ödeyeceği beklentisi, sistemin işlemesini sağlar. Yükümlülüğü yerine getirememe, yani iflas ihtimalinin artması; tasarruf sahiplerinin artan risk karşısında daha fazla faiz talep etmelerine neden olur, ihtimalin belli bir eşiği aşması halinde ise borç verilmez ve sistem tıkanır. Önceki kısımlarda tartışıldığı üzere; Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaş'ı sonrasında, durgun ekonomiyi canlandırmak, refah devletinin gereklerini yerine getirmek ve diğer ihtiyaçları karşılamak gibi nedenlerle, dünya genelinde birçok ülkede, bütçe harcamaları bütçe gelirlerinin üzerine çıkmış ve açıklar kalıcı hale gelmeye başlamıştır. Maliye politikasındaki bu yaklaşım değişikliği, borç stoku ve borç sürdürülebilirliği üzerinde geniş tartışmalar yapılmasının önünü açmıştır.

Borç sürdürülebilirliğine ilişkin tartışmaların detayına inmeden önce, bu kavrama dair temel birtakım tanımlamalara ve matematiksel formüllere yer vermekte fayda olacaktır.

Borç stoku $B$, borcun faiz oranı $r$, faiz hariç kamu harcamaları $G$, vergiler $T$ ve zaman $t$ ile ifade edilecek olursa kamunun bütçe kısıtı aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

$$T(t) + \frac{dB(t)}{dt} = G(t) + r(t)B(t) \qquad (1.1)$$

Denklem (1.1)'in sol tarafında gelirler (vergi gelirleri ile yeni borçlanma), sağ tarafında ise giderler (faiz dışı harcamalar ile önceki dönem borçlarının faiz giderleri) yer almaktadır. Denklem (1.1) yeni borçlanmayı, ya da diğer bir ifadeyle borç stokundaki değişimi yalnız bırakacak şekilde yeniden düzenlenecek olursa;

$$\frac{dB(t)}{dt} = r(t)B(t) + [G(t) - T(t)] = r(t)B(t) - S(t) \qquad (1.2)$$

denklem (1.2) elde edilecektir. Burada $S(t)$ faiz dışı dengeyi ifade etmektedir. Denklem (1.2)'ye göre borç stokundaki değişim, mevcut borcun faiz ödemeleri ile faiz dışı denge arasındaki farka eşittir.

- Mevcut borca ilişkin faiz ödemesi, faiz dışı fazladan büyükse ve/veya
- Faiz dışı açık veriliyorsa

borç stoku artacaktır. Özellikle faiz dışı açık verildiği durumlarda, borç stokundaki artış büyük olacaktır. Bütçe gelirlerinden faiz giderleri dışındaki bütçe harcamaları çıkarılarak bulunan faiz dışı denge, bu nedenle büyük önem arz etmektedir.

Bütçe kısıtı ve borç stokundaki değişime ilişkin bu temel denklem ışığında, konuya ilişkin literatür aşağıda özetlenmektedir.

### 1.2.2. Literatür Taraması

Borç sürdürülebilirliğine ilişkin tartışmaların, temel olarak iki ana damar üzerinden ilerlediği söylenebilir. Bazı çalışmalar, borcun sürdürülebilirliğini ekonometrik olarak birim kök testi, eşbütünleşme testi ve mali tepki fonksiyonları gibi yaklaşımlarla test ederken; diğer bazı çalışmalar, bütçe kısıtından politika önerilerine katkıda bulunacak, pratikte kullanılabilecek göstergeler türetmişlerdir (Chalk ve Hemming, 2000: 4).

#### 1.2.2.1. Sürdürülebilirlik Göstergeleri

Sürdürülebilirlik göstergeleri anlamında ilk katkılardan biri, Evsey Domar tarafından yapılmıştır. 1944 yılında yayımlanan "Borç Yükü ve Milli Gelir" isimli makalesinde Evsey Domar, devletin bütçe kısıtından yola çıkarak, borç yükünün faiz giderlerini karşılamak için gerekli olan vergi oranının, ortalama vergi oranı olduğunu ve bunun da yaklaşık olarak borcun milli hasılaya oranının faiz oranı ile çarpımına eşit olması gerektiğini ifade etmiştir. Bu tanımlamadan yola çıkarak, çeşitli senaryolar altında vergi oranları, büyüme ve borçluluk arasındaki ilişkiyi analiz etmiştir. Milli gelirin sabit kalıp, devletin sabit bir oranda borçlanmaya devam ettiği ilk senaryoda, vergi oranının yüzde 100'e yakınsayacağını ileri sürmüştür. Milli gelirin sabit bir tutarda artıp, devletin yine sabit bir oranda borçlanmaya devam ettiği ikinci senaryoda, borçlanmanın milli gelir artışından daha yüksek bir hızda artacağını dolayısıyla vergi oranının yine yüzde 100'e

yakınsayacağını ancak bu yakınsamanın ilk senaryoya göre çok daha yavaş olacağını ortaya koymuştur.

Gerçek ekonomik koşullara daha uygun olan, milli gelirin sabit bir yüzde oranda artıp, devletin yine sabit bir oranda borçlanmaya devam ettiği üçüncü senaryoda ise ortalama vergi oranlarının sabit bir değere yakınsayacağını, büyüme oranı arttıkça bu değerin azalacağını göstermiştir. Domar senaryo analizini "borç yükü problemi milli geliri artırma problemidir." ifadesiyle sonlandırarak milli gelirin nasıl artırılabileceğini tartışmıştır.

Ekonomik ilişkilerin zaman içinde karmaşıklaşması, sürdürülebilirlik üzerinde hangi faktörlerin etkili olduğunu tespit etmeyi zorlaştırmıştır. Analizlerden politika önerileri çıkarılabilmesi için, iradi maliye politikası tercihlerinin etkisini ayırt etme ihtiyacı hissedilmiştir. Bu doğrultuda OECD, özellikle 1980 sonrasında sürdürülebilirlik analizlerinde, döngüsel olarak düzeltilmiş bütçe dengesini gösterge olarak kullanmıştır (Chouraqui ve diğerleri, 1990: 4). Bu yaklaşıma göre, bütçe açığındaki ve borç stokundaki makroekonomik döngü kaynaklı bir artış, döngünün başka bir aşamasında kendiliğinden dengelenecek ve ilave tedbir alınması gerekmeyecektir. Döngüsel olarak düzeltilmiş gelir ($R^{CA}$), gider ( $E^{CA}$) ve açık ($CAB$) temel olarak şu şekilde hesaplanmaktadır:

$$R^{CA} = R\left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\varepsilon_R} \tag{1.3}$$

$$E^{CA} = E\left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\varepsilon_E} \tag{1.4}$$

$$CAB = R^{CA} - E^{CA} \tag{1.5}$$

Bu formülasyonda; $Y^*$potansiyel milli hasılayı, $\varepsilon_R$ ve $\varepsilon_E$ sırasıyla gelir ve harcamaların çıktı açığı (diğer bir deyişle ekonomik döngü) esnekliğini temsil etmektedir (Hlivnjak ve Laco, 2018). OECD'nin yaklaşımına göre, bütçe açığının döngüsel düzeltilmiş açıktan farklılaşması, politika yapıcıların ihtiyari politikalar izlediğine işaret eder. Böyle bir durumda, bütçe açığı ve borç stoku sürdürülebilir olmayan patikalara girebilir. Bu nedenle, döngüsel düzeltilmiş, diğer bir ifadeyle yapısal açık dikkatle incelenmeli ve nedenleri anlaşılmalıdır.

OECD'nin tek bir göstergeye bu denli büyük bir anlam yüklemesi, eleştirileri beraberinde getirmiştir. Döngüsel düzeltilmiş açığın, mevcut döneme ve toplam ekonomik aktiviteye olması gerektiğinden fazla ağırlık verdiği, maliye politikasında gelir kaynaklarındaki değişiklikler ve nüfusun yaşlanması gibi uzun dönemli trend değişiklikleri nedeniyle manevralar yapılması gerektiği, maliye politikalarının ekonomik aktivite üzerinde döngüsel düzeltilmiş açık göstergesinin yakalayamayacağı etkileri olduğu tartışılmıştır. OECD tarafından yayımlanan çalışmalarında Blanchard ve diğerleri (1990); sürdürülebilirliğin değerlendirilebilmesi için farklı bir gösterge seti önermiştir. Blanchard ve diğerleri, sürdürülebilirlik analizlerini reel değerlere göre yapmışlar, Denklem (1.2)'de yer alan değerleri milli hasılaya oranlamış ve aşağıdaki eşitliği elde etmişlerdir: ($\theta$, milli hasıla büyüme oranını ifade etmektedir.)

$$\frac{db(t)}{dt} = (r-\theta)b(t) + d(t) \qquad (1.6)$$

Devamında,

- borç stoku düzeyinin Denklem (1.6) ile belirlendiği,
- t=0 zamanında borç stokunun $b_0$ olduğu,
- mevcut maliye politikalarıyla her dönem milli hasılaya oranla $d_t$ kadar faiz dışı açık verildiği,
- hesaplamaların kolaylaştırılması amacıyla, $(r-\theta)$'nin sıfırdan büyük ve sabit olduğu

kabul edildiğinde, $n$ döneminde borç stokunun milli hasılaya oranı şu şekildedir:

$$b_n = b_0 \exp(r-\theta)\, n + \int_0^n d_t \exp(r-\theta)\,(n-t)\, dt \qquad (1.7)$$

Buna göre; $n$ döneminde borç stokunun milli hasılaya oranı; faiz oranı ve büyüme oranı farkı ile büyüyen/biriken başlangıçtaki borç stoku ile başlangıç döneminden $n$ dönemine kadar verilmiş olan faiz dışı açığın toplamıdır. Yazarlar, sürdürülebilirliği ekonometrik olarak test edebilmek için belirli varsayımlar altında Denklem (1.7)'yi şu şekilde ifade etmişlerdir: (Detaylar için bkz. Blanchard ve diğerleri, 1990: 11-12)

$$\int_0^n d_t \exp -(r-\theta)t\, dt = -b_0 \qquad (1.8)$$

Denklem (1.8)'e göre faiz dışı dengenin iskonto edilmiş bugünkü değeri, borç stokunun başlangıç değerine eşit olmalıdır. Daha farklı bir ifadeyle, çok ileride bir dönemde dahi olsa devlet borcunu ödeyebilmek için faiz dışı bütçe fazlası vermeli ve söz konusu bu fazlanın büyüklüğü başlangıç dönemi borç stokuna eşit olmalıdır.

Bu noktada; Blanchard ve diğerleri, herhangi bir zaman diliminde denklem (1.8)'in sağlanamayabileceğini ifade ederek; denklemin sağ ile sol tarafı arasında bir fark oluşacağını, farkın büyüklüğünün yüksek ya da düşük gibi sübjektif değerlendirilmesinin uygulamada yol gösterici olamayacağını ileri sürmüştür. Bu noktadan hareketle yazarlar, denklem (1.8)'de eşitliği sağlayacak sabit bir vergi oranı hesaplayıp bunu sürdürülebilir vergi oranı olarak adlandırmışlardır:

$$t^* = (r-\theta)\left[\left\{\int_0^n (g+h)\exp -(r-\theta)\ t\ dt\right\} + b_0\right] \qquad (1.9)$$

Sürdürülebilir vergi oranı $t^*$, tahmin edilen/beklenen kamu harcamalarının bugünkü değeri ile mevcut borç stokunun faiz oranı ile büyüme oranı farkıyla çarpımının toplamıdır. Bir bakıma, kamunun tüm yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için gerekli olan vergi oranı olarak da yorumlanabilir. Mevcut vergi oranı $t$ iken, $t^* - t$ farkı pozitif ise, bu sürdürülebilir oranın mevcut orandan yüksek olduğunu ve bir süre sonra vergi artışı gerekeceğini ima eder. Bu farkın negatif olması, mevcut vergilerin sürdürülebilir düzeyden daha yüksek olduğunu, buna karşın kamunun ciddi bir finansman açığı ile karşı karşıya olduğunu gösterir ki bu durum, kriz belirtisi olarak değerlendirilebilir. Bu noktada yazarlar, sürdürülebilirliği analiz etmek için vergi oranı hesaplamış olsalar da, açığı azaltmak noktasında göstergenin nötr olduğuna, araç olarak vergi artışı ve/veya harcama kesintilerinin kullanılabileceğine dikkat çekmişlerdir.

Sürdürülebilir vergi oranı göstergesi, bütçe kısıtına kıyasla daha ölçülebilir olmakla birlikte hesaplanmasına ilişkin zorluklar bulunmaktadır. Özellikle kamu harcamalarına ilişkin uzun dönemde önemli belirsizlikler söz konusudur. Denklem (1.9)'da yer alan sürdürülebilirliğin zaman boyutunu ifade eden $n$ değerinin objektif olarak belirlenmesi problemlidir. Tüm bu eleştirileri gidermeye yönelik olarak; Blanchard ve diğerleri, maliye politikalarının sürdürülebilirliğinin değerlendirilebilmesi için tek bir

gösterge yerine birden fazla göstergenin kullanılması gerektiğini ileri sürmektedirler. Önerilen gösterge seti;

1. İhtiyari değişiklik endeksi: maliye politikasındaki değişikliklerin hangi kısmının ekonomik ortamdaki değişikliklerden, hangi kısmının politika değişikliklerinden kaynaklandığının tahmin edilmesi,
2. Sürdürülebilirliğin üç göstergesi: birincil (faiz dışı) açık, orta dönemli vergi açığı ve uzun dönemli vergi açığının hesaplanması,
3. Mali etkinin üç göstergesini (enflasyona göre düzeltilmiş açık, bütçe harcamaları düzeyi ve sosyal güvenlik dengeleri) kapsayacak bir endeks oluşturulmasıdır.

#### 1.2.2.2. Sürdürülebilirliğin Ampirik Olarak Değerlendirilmesi

Bu alandaki geniş literatüre göre, klasik araştırma yöntemleri üç kategoriye ayrılabilir: (1) durağanlık testleri (birim kök testleri); (2) eşbütünleşme testleri; (3) mali reaksiyon fonksiyonu testleri.

##### 1.2.2.2.1. Durağanlık Testleri

Ekonomik göstergelerin ve değişkenlerin birçoğu, trend olarak da adlandırılan bir eğilimi takip eder. Zaman serileri; trendlerine göre, durağan ya da durağan olmayan şeklinde sınıflandırılabilir. Durağan bir süreç; ortalama, varyans ve otokorelasyon yapısının zaman içinde değişmemesi özelliğine sahiptir (Wooldridge, 2012: 363-365, 409). Diğer bir ifadeyle; durağanlık, trendi olmayan, zaman içinde sabit varyansa ve otokorelasyon yapısına sahip, dönemsel dalgalanmaların (mevsimsellik) olmadığı, düz görünümlü bir seri anlamına gelir. Birçok makroekonomik ve finansal zaman serisinde ortak bir özellik olan durağan olmama, bir değişkenin sabit bir değere veya doğrusal bir eğilime dönme konusunda açık bir eğilimi olmadığı anlamına gelir.

Durağanlık testleri, mali sürdürülebilirliğin analiz edilmesi için yaygın olarak kullanılan bir metottur. Borç stokunun milli gelire oranı başta olmak üzere, bütçe gelir ve giderleri ile faiz dışı denge gibi değişkenlerin durağan olup olmadığının test edilmesiyle, mali sürdürülebilirlik hususunda çıkarımda bulunulmaktadır. Borç stokunun milli gelire

oranının durağan olması, borç dinamiklerinin sürdürülebilir olduğuna işaret etmektedir. Bu metodu kullanan araştırmalar aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

Durağanlık testlerinin sürdürülebilirlik analizlerinde kullanılması, yazına Hamilton ve Flavin'in 1985 yılında yayımlanan "Devlet Borçlanmasının Sınırları: Ampirik Test için bir Çerçeve" isimli makaleleriyle girmiştir. Hamilton ve Flavin, 1962-1984 döneminde ABD kamu borç stokunun, bugünkü değer açısından dengelenmesi gerektiği önermesiyle tutarlı olup olmadığını analiz etmişlerdir. Yazarlar, faiz dışı denge $(S_t)$ ve reel borç stoku $(\frac{B_t}{P_t})$ serilerinin durağan olmadığı boş hipotezini reddetmişlerdir. Buna göre; borç stokunun gelişimi, bütçenin bugünkü değer bazında dengede olması beklentisiyle uyumludur.

Trehan ve Walsh; 1988 yılında yayımlanan "Ortak Eğilimler, Hükûmetin Bütçe Kısıtlaması ve Gelir Düzleştirmesi" isimli makalelerinde, Hamilton ve Flavin'in (1985) çalışmasına devam ederek, hükûmetlerin mali politikalarını iskonto edilmiş gelecek borçların sıfıra yakınsayacağı şekilde yürütüp yürütmediklerini değerlendirmek için, faiz dışı açık yerine toplam açığın kullanılması gerektiğini öne sürmüşlerdir. 1890-1986 dönemini inceledikleri çalışmalarında, faiz ödemeleri dahil kamu açığının durağan olduğunu, dolayısıyla dönemler arası bütçe kısıtı hipotezinin geçerli olduğunu tespit etmişlerdir.

Wilcox; 1989 yayında yayımlanan "Kamu Açıklarının Sürdürülebilirliği: Bugünkü Değer Borçlanma Kısıtına İlişkin Çıkarımlar" isimli makalesinde, yine Hamilton ve Flavin'in çalışmasından yola çıkmıştır. Yazar, Hamilton ve Flavin'in sabit reel faiz gibi bazı varsayımlarını esnetmiş ve borç stokunun milli gelir oranının durağanlığını test etmiştir. Sonuç olarak; 1974 yılında maliye politikasında yapısal bir değişiklik yaşandığını ve dolayısıyla 1960-1984 döneminin bir bütün olarak ele alınamayacağını; 1974'e kadar olan dönemde bütçe kısıtının sağlandığını ancak sonrasında kısıtın sağlanmadığını ve sürdürülebilir patikadan uzaklaşıldığını tespit etmiştir.

Corsetti ve Roubini; 1991 yılında yayımlanan "Mali Açıklar, Kamu Borcu ve Kamunun Borç Ödeyebilme Gücü: OECD Ülkelerinden Kanıtlar" başlıklı çalışmalarında,

1960-1989 döneminde 18 OECD ülkesinden oluşan bir örneklem için gelecek kamu borcunun bugünkü değerinin durağan olup olmadığını incelemişlerdir. Yazarlar, uzun vadeli sürdürülebilirlik konusunda ülkeler arasında büyük farklılıklar tespit etmiştir. ABD, Japonya, Almanya, Fransa, İngiltere ve Kanada gibi ülkelerde mali politikalar sürdürülebilir iken İtalya, Belçika, İrlanda ve Yunanistan'da sürdürülebilirlik sorunlarının olduğunu ortaya koymuşlardır.

Caporale (1995), "Balon Finansmanı ve Borç Sürdürülebilirliği: Hükûmetin Zamanlararası Bütçe Kısıtının Bir Testi" başlıklı çalışmasında; durağanlık ve birim kök yöntemlerini kullanarak, belirli AB ülkelerinin borç sürdürülebilirliğini 1960-1991 dönemi için incelemiştir. Makrydakis ve diğerleri, 1999 yılında yaptıkları çalışmada durağanlık testi ile 1958-1995 dönemine ait yıllık veri serilerini kullanarak, Yunanistan'ın maliye politikasının uzun vadeli sürdürülebilirliğini incelemişler ve Yunanistan'ın uzun vadede dönemler arası bütçe dengesini sağlamakta başarısız olduğunu ileri sürmüşlerdir. Greiner ve Semmler (1999), "Alman Maliye Politikasının Sürdürülebilirliğine İlişkin Bir Araştırma: Bazı Zaman Serisi Testleri" başlıklı çalışmalarında, 1955'ten 1994'e kadar olan yıllık veriler kullanıldığında Almanya için zamanlar arası bütçe kısıtının karşılanmadığını göstermişlerdir.

#### 1.2.2.2.2. Eşbütünleşme Testleri

Eşbütünleşme analizi; durağan olmayan zaman serileri arasında gerçek bir ilişki olup olmadığının araştırılması için geliştirilmiş bir yöntemdir. Bu yöntem; aynı derecede farkları alındığında durağan hale gelen serilerin, farkları alınmadan diğer bir deyişle kendi asıl değerlerinin kullanılabilmesine imkân tanımaktadır. Fark alma işlemi, serinin taşıdığı hem kısa hem uzun vadeli bilgilerin kaybolmasına neden olmaktadır. Söz konusu serilerin birbirleri üzerinde gerçek bir açıklayıcı etkisi olması durumunda; serilerin doğrusal bir birleşimi durağan olacak ve bilgi kaybı olmaksızın bu ilişki eşbütünleşme yöntemiyle analiz edilebilecektir.

Eşbütünleşme analizi, borç sürdürülebilirliği alanında temel olarak iki değişken çiftinin ilişkisini incelemek için kullanılmaktadır: Borç stoku ve faiz dışı denge ile bütçe gelir ve harcamaları. Trehan ve Walsh, 1988 ve 1991 yıllarında yaptıkları çalışmalarda borç stoku ve faiz dışı dengenin eşbütünleşik olduğu, diğer bir ifadeyle faiz dışı dengenin

borç stokundaki değişikliklere tepki verdiği ve maliye politikalarının sürdürülebilir olduğu sonucuna varmışlardır.

Elliot ve Kearney, 1988 yılında yayımlanan "Dönemler Arası Hükûmet Bütçe Kısıtı ve Baloncuk Testleri" başlıklı çalışmalarında, Avustralya'nın mali sürdürülebilirliğini değerlendirmek için eşbütünleşme yöntemini kullanmışlardır. 1953'ten 1987'ye kadar olan dönemde, kamu harcamaları senyoraj gelirleri dahil kamu gelirleriyle eşbütünleşiktir. Bu da maliye politikasının sürdürülebilir olduğu şeklinde yorumlanmaktadır.

Hakkio ve Rush (1991), "Bütçe Açığı Çok mu Büyük?" isimli çalışmalarında, ABD için 1950-1988 dönemindeki kamu gelir ve giderlerinin eşbütünleşik olup olmadıklarını tartışmışlar ve sonuç olarak giderlerin gelirlerden daha hızlı arttığı ve maliye politikasının sürdürülebilir olmayan bir patikada olduğu sonucuna varmışlardır. Tanner ve Liu ise 1994 yılında yayımladıkları "Bütçe Açığı Çok mu Büyük? Başka Deliller Var" başlıklı makalelerinde, Hakkio ve Rush'un ele aldıkları dönemde yapısal bir kırılma olduğunu ve söz konusu zaman dilimi dönem dönem ele alındığında, verilerin bütçe açığının sürdürülebilir olduğuna işaret ettiğini belirtmişlerdir.

Quintos (1995), "Yapısal Değişimlerin Mevcudiyetinde Açık Sürecinin Sürdürülebilirliği" başlıklı çalışmasında, kamu gelir ve giderlerinin eşbütünleşik olup olmadığını yapısal kırılmaların mevcut olduğu durumda test etmiştir. Yazar, 1947-1992 dönemi için maliye politikasının sürdürülebilir olduğu sonucuna varmıştır. Haug (1995), "Federal Bütçe Açığı Politikası Son Yıllarda Değişti mi?" isimli çalışmasında, farklı başkanlık yönetimlerinde maliye politikasının sürdürülemez bir patikaya girip girmediğini sorgulamış, bunun için kamu gelir ve giderlerinin eşbütünleşik olma durumunu incelemiştir. Yazar, sonuç olarak 1980'lerdeki kamu açığı politikasının önceki dönemlerden önemli ölçüde farklılaşmadığını ancak borç stokunun milli gelire oranının ıraksamasının sürdürülebilirlik bakımından alarm verici olduğunu ortaya koymuştur.

Payne (1997), "Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliğine İlişkin Uluslararası Kanıtlar" isimli çalışmasında, G-7 ülkelerinin 1949-1994 dönemi bütçe açıklarının sürdürülebilirliğini incelemiştir. Kamu harcama ve gelirlerinin eşbütünleşme durumunu analiz eden yazar; Almanya'nın sürdürülebilir patikada olduğu, Fransa, Japonya, İtalya,

Kanada, Birleşik Krallık ve ABD için ise sürdürülebilirliğin şüpheli olduğu sonucuna varmıştır.

#### 1.2.2.2.3. Mali Reaksiyon Fonksiyonu Testleri

Üçüncü araştırma yöntemi olan mali reaksiyon fonksiyonu testi, hükûmetin borç yüküne nasıl tepki verdiğini ortaya koymaktadır. Bu metodoloji, büyük ölçüde klasik testlerin (örneğin birim kök testi) zaman serilerini etkileyen bazı sorunlar (yapısal kırılmalar, veri eksikliği vb.) nedeniyle başarısız olduğu durumlarda kullanılmaya başlanmıştır. Mali reaksiyon fonksiyonu, kamu borç oranını istikrara kavuşturacak gerekli faiz dışı fazlayı tahmin eden bir mali kural olarak da yorumlanmaktadır. Mali reaksiyon fonksiyonunu tahmin etmeye çalışan araştırmalar, makroekonomik döngü, gecikmeli faiz dışı denge, gecikmeli borç, geçici kamu harcamaları, enflasyon, faiz oranı, sosyal fazla, mali kurallar, kurumlar vb. gibi çeşitli açıklayıcı değişkenlerden yararlanmışlardır.

Bu araştırma yönteminin öncüsünün Henning Bohn olduğu söylenebilir. 1998 yılında yayımlanan makalesinde Bohn, aşağıda yer alan denklemi tahmin etmiştir:

$$s_t = \rho . d_t + \alpha . Z_t + \varepsilon_t = \rho . d_t + \mu_t \qquad (1.10)$$

Denklem (1.10)'da yer alan $s_t$, faiz dışı fazlanın milli gelirine oranını; $d_t$, borç stokunun milli gelire oranını; $Z_t$, faiz dışı fazlayı etkileyen diğer faktörleri temsil etmektedir. $Z_t$, geçici/tek seferlik kamu harcamaları ile konjonktürel etkiyi içermektedir. Dışlanmış değişkenlerin tahmin sonuçlarını etkilememesi için bu yöntemi kullanan yazar, sonuç olarak ABD'de maliye politikasının borç stokundaki gelişmelere göre belirlendiğini, borç stokunda artış yaşanması durumunda faiz dışı dengede bunu düzeltecek yönde düzeltmeler olduğunu tespit etmiştir.

De Mello, 2005 yılında yayımlanan "Mali Reaksiyon Fonksiyonunun Tahmin Edilmesi: Brezilya'da Borç Sürdürülebilirliği Örneği" başlıklı çalışmasında, 1995-2004 dönemi verileriyle kamu maliye politikasının, faiz dışı bütçe dengesi hedeflerini uyarlayarak borçluluktaki değişikliklere güçlü bir şekilde tepki verdiğini ortaya koymuştur. Câmpeanu, Stoian ve Roman; 2006 yılında yayımlanan "Tepki Fonksiyonuna Dayalı Mali Sürdürülebilirlik: Romanya Vaka Çalışması" başlıklı çalışmalarında, Romanya'nın sistem değişikliği yaşaması nedeniyle klasik yöntemlerin sağlıklı sonuç

vermeyeceğini öngörmüşlerdir. Bu nedenle sürdürülebilirliği, mali reaksiyon fonksiyonunu tahmin ederek ve Sıradan En Küçük Kareler (OLS) kullanarak değerlendirmeye çalışmışlar; Romanya'nın maliye politikasının zayıf bir sürdürülebilirlik ile karakterize edildiği sonucuna ulaşmışlardır.

Mendoza ve Ostry, 2007 yılında yayımladıkları "Mali Ödeme Gücüne İlişkin Uluslararası Kanıtlar: Mali Politika Sorumlu mu?" isimli çalışmalarında, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeleri kapsayan geniş bir panel için mali sürdürülebilirlik konusunu analiz etmişlerdir. 1990-2005 döneminde, 34 gelişmekte olan ve 21 gelişmiş ülkeyi içeren bir veri setinden yararlanan yazarlar, Bohn (1998) tarafından önerilen "Model Tabanlı Sürdürülebilirlik" yaklaşımını geliştirmişlerdir. Yazarlar, hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ekonomiler için faiz dışı fazla ile kamu borcu arasında güçlü bir pozitif koşullu ilişkiye dair güçlü kanıtların olduğunu ortaya koymuşlardır.

Ghosh ve diğerleri (2013), "Gelişmiş Ekonomilerde Mali Yorgunluk, Mali Alan ve Borç Sürdürülebilirliği" isimli çalışmalarında; gelişmiş ekonomilerin sahip oldukları mali manevra alanını, borç sürdürülebilirliği için acil mali düzenlemelere ihtiyaç duyup duymadıklarını değerlendirerek ortaya koymaya çalışmışlardır. Yöntem olarak mali reaksiyon fonksiyonu kullanan yazarlar, mali ödeme gücünü aşacak olan borç limitini belirlemiş ve mali alanı mevcut borç seviyesi ile bu borç limiti arasındaki fark olarak tanımlamışlardır.

# 2. BÖLÜM

# BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ, FİNANSMANI VE MAKROEKONOMİK ETKİLERİ

## 2.1 Bütçe Açıklarının Nedenleri

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, bütçe açıkları ve borç sürdürülebilirliği kavramları farklı gerekçelerle de olsa, birçok ülkede gündemin önemli maddeleri haline gelmiştir. Parasal birliğe uyum kapsamında, AB ülkelerinin bütçe açıklarını ve borç stoklarını belli limitlerin altında tutmaları beklenmiştir. Bretton Woods kuruluşları olarak adlandırılan IMF ve Dünya Bankası, kredi ve programları için genellikle bütçe açıklarını azaltıcı şartlar öne sürmüşlerdir. Yabancı yatırımcıların karar alma süreçlerinde göz önünde bulundurdukları kredi notlarını veren derecelendirme kuruluşları, bütçe açıklarını ve borç stoku düzeyini kriter olarak belirlemişlerdir. 1990'ların sonunda Güney Doğu Asya'da başlayıp birçok ülkeyi etkileyen finansal kriz, 2008-2009 küresel finans krizi ve son olarak pandemi; bütçe açıklarının ve borç stoklarının önemli ölçüde artmasına neden olmuş, dolayısıyla bu kavramları tekrar gündemin üst sıralarına yükseltmiştir.

Benzer ekonomik koşullar altındaki ülkelerde dahi bütçe açıklarının ve borç stoklarının farklı gelişim göstermesi; bu değişkenlerin gelişiminin, yalnızca iktisat teorisiyle açıklanamayacağı tartışmalarını başlatmıştır. Özellikle 1990'lı yıllarda yapılan araştırmalarda, bütçe açıklarının makroekonomik gelişmelerin yanı sıra politik, kurumsal, yapısal ve sosyal daha birçok nedenden ileri geldiği ortaya konulmuştur (Alesina ve Perotti, 1995, 1996; Afonso, ve diğerleri 2008). Günümüzde birçok ülkenin sorunu olan yüksek bütçe açığı ve borç stoku sorununun nedenleri, gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkeler için farklılık arz etmektedir. Gelişmiş ülkelerde son 30 yılda bütçe açıklarına neden olan başlıca faktörler; sosyal güvenlik harcamalarının artması, kamu hizmetinden faydalanan sayısının artması, devlet anlayışında meydana gelen değişmeler, kamu hizmetlerinden faydalanmanın doğal ve devlet için zorunlu bir görev olarak algılanması, yapısal işsizliğin ortaya çıkması ve verimlilik artışında görülen gerileme şeklinde sıralanabilir. Gelişmekte olan ülkelerde ise bütçe açıkları üzerinde daha çok yapısal, kurumsal, ekonomik, siyasi ve askeri nedenler etkili olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerdeki bu yapısal etkenler; düşük kalkınma, kamu gelirlerinin artış hızının düşüklüğü

ve istikrarsızlığı, devletin kamu harcamaları üzerindeki kontrolü ve kamunun toplam ekonomideki yeri gibi etmenlerdir (Şen ve diğerleri, 2007: 61). Bölümün ilerleyen kısmında bütçe açıklarının nedenlerine yer verilecektir.

### 2.1.1 Bütçe Açıklarının Makroekonomik Nedenleri

Makroekonomik çerçeve, ülkelerin mali performansında belirleyici bir rol oynamaktadır. Makroekonomik değişkenlerin gelişmekte olan ülkelerdeki etkisi, gelişmiş ülkelere göre genellikle daha büyük olmaktadır. Bütçe açıklarını ve genel mali durumu etkileyen makroekonomik etkenlerden birisi reel GSYH büyümesidir. GSYH'daki reel artış vergilendirilebilir geliri artırmakta, işsizlik ödenekleri ve sosyal yardım gibi kaynaklara daha az ihtiyaç duyulmasını sağlaması nedeniyle kamu harcamalarına aşağı yönlü etki etmektedir. GSYH'daki daralma dönemlerinde ise kamunun vergi gelirleri düşerken, otomatik stabilizatör olarak da adlandırılan işsizlik ödenekleri gibi harcama kalemleri yükselmektedir. Sonuç olarak, büyüme dönemlerinde bütçe açıklarının azalması, daralma dönemlerinde ise bütçe açığının artması beklenmektedir (Bkz. Morrison 1982; Roubini ve Sachs 1989; Woo 2003; Steiner 2017).

Mali durumu etkileyen bir diğer makroekonomik değişken dış şoklardır. Kamu maliyesi gerek ihracat yapan kamu işletmelerinin kârları gerekse de dış ticaret vergileri yoluyla, ihracat ve ithalat fiyatlarındaki değişikliklerden önemli ölçüde etkilenmektedir (Woo 2003). Dışsal şoklardan etkilenme derecesi, ticari açıklık ve ticaret hadleri arttıkça artar. Combes ve Saadi-Sedik (2006), ticari açıklığın bir ülkenin dış şoklara karşı duyarlılığını artırdığını ve dolayısıyla ticaret hadleri istikrarsızlığının mali dengeler üzerindeki olumsuz etkisini güçlendirdiğini göstermektedir. Genellikle pozitif dış şokların bütçe fazlalarıyla, negatif şokların ise bütçe açıklarıyla ilintili olması beklenmektedir.

Enflasyon, bütçe açıklarını etkileyen bir diğer önemli makroekonomik değişkendir. Enflasyonun, açıkları azaltıcı mı artırıcı mı etki ettiğine dair belirsizlik söz konusudur. Enflasyon, bir yandan nominal kamu borcunun gerçek değerini aşındırırken diğer yandan faizlerin yükselmesine yol açar. Ülkenin gelir yapısına göre, vergilendirilebilir gelir üzerinde artırıcı ya da azaltıcı etki yaratabilir. Gelir vergilerinin enflasyona endekslenmediği durumda, vergi dilimlerinin kaymasının olumlu etkisiyle bütçe performansında iyileşme görülebilir. Yüksek enflasyonun dış rekabet gücü kaybına

yol açması ve dolayısıyla dış ticaret üzerinden alınan vergilere olumsuz etki etmesi de söz konusudur (Tujula ve Wolswijk, 2004).

Kamu borcunun başlangıç değeri ve reel faiz oranının da bütçe açıklarının temel belirleyicileri arasında olduğu değerlendirilmektedir. Kamu borcunun, genel bütçe dengesi üzerinde mekanik bir etkisi vardır. Aynı faiz oranında, daha yüksek borç stokuna sahip ülkelerin, borç servisi giderlerinin fazla olması nedeniyle daha fazla bütçe açığı vermeleri beklenir. Diğer taraftan, yüksek borçlu ülkelerin sürdürülebilirliği sağlamak adına daha kısıtlayıcı maliye politikaları uygulama eğiliminde olmaları da muhtemeldir (Steiner 2017). Benzer bir çıkarım faiz oranları için de geçerlidir. Faiz oranlarındaki yukarı yönlü bir değişim, borç stoku yüksek olan ülkeleri daha fazla etkileyecektir.

Döviz kuru rejimleri, bütçe açıklarını etkileyen bir diğer makroekonomik değişken olarak araştırmalarda yerini bulmaktadır. Bazı araştırmalar, sabit döviz kuru rejimini veya para birliğini seçen ülkelerin diğerlerine göre daha disiplinli bir ekonomik (bütçe ve para) politikaya sahip olduklarına işaret etmektedir (Tornell ve Velasco, 1995). Sabit döviz kuru rejimlerinde gevşek mali politikaların benimsenmesi, genellikle ödemeler dengesi zorluklarına yol açmakta, çıpalamanın önemli ekonomik ve politik maliyetlerle terk edilmesine neden olmaktadır. Diğer bazı araştırmalar ise sabit kur rejiminin maliye politikası dışındaki kırılganlıkları nedeniyle bütçe disiplinine zarar verecek tedbirlere daha açık olduğunu ve kur rejimi bağlamında kesin sonuçlara varılmasının mümkün olmadığını göstermiştir. (bkz. Funke, 1996; Tornell ve Velasco, 2000).

### 2.1.2 Bütçe Açıklarının Yapısal ve Kurumsal Nedenleri

Yapısal ve kurumsal nedenler, bütçe açıklarının en önemli belirleyicilerindendir. Kalkınmışlık düzeyine göre ülkeler; gerek bütçe gelirleri gerek bütçe harcamaları gerekse de bütçe açığının finansmanı bağlamında önemli farklılıklar göstermektedir. Teorik olarak, düşük gelirli ülkelerde özel tasarruflar ve kamu gelirleri düşüktür. Eğitim, sağlık ve temel altyapı gibi birçok ihtiyaçlarından ötürü, bu ülkelerin karşı karşıya kaldıkları harcama baskısı ise yüksektir. Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik kalkınmalarını hızlandırma ve sanayileşme çabaları; gelişmiş ülkelerin ise sosyal devlet anlayışının gereklerini yerine getirme, piyasa aksaklıklarına müdahale etme ve rekabet gücünü koruma çabaları harcamaları artırıcı etki yaratmaktadır. Bazı çalışmalar (bkz. Ram, 1989),

kamu harcamalarının pozitif dışsallık yarattığını ileri sürmekteyse de ağırlıklı olarak kamu sektörünün ekonomideki payı arttıkça, bütçe açıklarının da arttığı ve büyümenin baskılandığı düşünülmektedir (Bkz. Morrison, 1982; Kim, Wu ve Lin, 2018).

Kamu gelirlerindeki istikrarsızlık, Morrison (1982) tarafından bütçe açıklarının yapısal bir belirleyicisi olarak değerlendirilmektedir. Kamu gelirlerinin en büyük bileşeni vergilerdir. Vergi etkinliğinin temel olarak iki ölçütü vardır: vergi kapasitesi ve vergi gayreti. Vergi kapasitesi, bir ülkedeki asgari geçimi sağlayan gelir düzeyinin üzerinde kalan gayri safi milli hasılanın büyüklüğüne eşittir. Başka bir ifadeyle; vergi kapasitesi, bir ülkedeki vergilendirilebilecek ekonomik potansiyeli ifade eder. Bu potansiyelin tamamını vergilendirmek her zaman mümkün olmayabilir (Şen, 2007: 62). Vergi gayreti ölçütü ise toplanan vergilerin potansiyel vergiden ne derece saptığını göstermektedir. Tahsil edilen vergiler ile tahakkuk eden vergiler arasındaki fark da vergi gayreti ölçüsü olarak yorumlanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde; düşük gelir, yüksek nüfus artış hızı, gelir dağılımının bozukluğu, tarımın üretimdeki payının yüksek olması, düşük kentleşme, vergi kaçakçılığı ve kayıt dışı ekonominin büyüklüğü vergi kapasitesini olumsuz yönde etkilemektedir. Benzer şekilde, nitelikli personel yetersizliği, denetimin yetersizliği, mükellef ile vergi dairesi arasında sağlıklı iletişim kurulamaması, vergi idaresinin etkin olmaması, vergi esnekliğinin düşük olması, mevzuatın sürekli değişmesi, halkın bilgi ve birikim düzeyinin düşük olması, vergi ahlakının zayıf olması gibi nedenler de vergi gayretini olumsuz etkilemektedir. Bütün bu sebepler, vergi gelirleri üzerinde aşağı yönlü baskı oluşturmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde, yüksek nüfus artışı sebebiyle enerji, altyapı, eğitim, sağlık gibi temel harcamalara bütçeden daha fazla kaynak ayırma gereksinimi söz konusudur. Bunlara ilave olarak, yüksek işsizlik ve gelir dağılımındaki dengesizlik sosyal transferleri artırmaktadır. Yapılan çalışmalar, gelir eşitsizliğinin bütçe açıklarını artırdığını ortaya koymuştur. Kimi zaman gelirin yeniden dağılımı politikalarıyla doğrudan etki eden bu durum, kimi zaman da siyasi istikrarsızlığı artırmak suretiyle dolaylı yoldan maliye politikalarına etki etmektedir (Bkz. Woo, 2009; Alesina and Perotti, 1996; Alesina and Rodrik, 1994; Persson ve Tabellini, 1994). Ayrıca, kamu gelirlerinin düşük olması ihtiyaç duyulan kamu yatırımlarının yapılamamasına (Ebeke ve Ehrhart,

2012) ve dolayısıyla büyümenin düşük kalmasına neden olabilir. Kayıt dışılık, kamunun gelir elde etme kapasitesine önemli zararlar vermektedir. Elgin ve Uras (2013) yüksek kayıt dışılığın; yüksek kamu borcu, devlet borcuna ödenen yüksek faiz oranları ve daha yüksek devlet temerrüdü olasılığı ile ilişkili olduğunu göstermektedir.

2008 yılında yayımladıkları çalışmalarında Alesina ve Tabellini, yolsuzluk ile maliye politikasının konjonktür yanlısı hareket etmesi arasında anlamlı bir ilişki bulmuştur. Maliye politikasının konjonktür yanlısı olması, ekonominin genişlediği zamanlarda daha yüksek açık verilmesi, ekonominin daraldığı zamanlarda ise maliye politikasının da sıkılaştırılarak daha düşük açık verilmesi anlamına gelmektedir. Yazarlar, gelişmekte olan ülkelerde daha sık gözlenen bu durumun nedenlerinden birinin yolsuzluk olduğunu ortaya koymuşlardır. Yolsuzluğun yaygın ve yüksek olduğu ülkelerde halk, ekonominin genişlediği zamanlarda maliye politikasındaki sıkılaştırma ile sağlanacak bütçe kaynaklarının rant için kullanılacağını öngörmekte, dolayısıyla vergi artışı ya da transfer azalışı yoluyla kendisine yansıyacak bu maliyete katlanmak istememektedir. Seçimlerdeki oylama davranışıyla bu tercihini siyasilere yansıtan halk, maliye politikasının konjonktür yanlısı olmasına ve genellikle yüksek bütçe açığı verilmesine zımni olarak onay vermektedir. Yolsuzluğun, artan kamu harcamaları yoluyla da bütçe açığına etki ettiği görülmüştür (bkz. Benfratello, Monte ve Pennacchio, 2018; Liu, Moldogaziev ve Mikesell, 2017). Collier (2000), yolsuzluk nedeniyle birçok şirketin iflasın eşiğinde olsa bile devlet sübvansiyonlarından yararlanabildiğini, bunun da yüksek ihtimalle bütçe açığını artıracağını tespit etmiştir. 1996-2020 döneminde 66 ülkeyi içeren araştırmalarında Arif ve Arif (2023), yolsuzluğun bütçe açığını artırdığını; hukukun üstünlüğünün, demokratik hesap verebilirliğin ve yönetimsel iyileştirmelerin bütçe açığını azalttığını tespit etmişlerdir.

Bütçe açıklarını etkileyen faktörlerden birisi de maliye politikasını belirleyen kurumsal yapılardır. Leachman ve diğerlerine (2007) göre; mali kurumların yetkinliği, mali performansı olumlu yönde etkilemektedir. Bu kurumlardaki şeffaflık da beklendiği gibi bütçe dengesini olumlu etkilemektedir (Alt ve Lassen, 2006). Bu alanda yapılan diğer çalışmalar; kabinedeki bakan sayısı (harcamacı bakanlık sayısı), maliye bakanının yetki düzeyi ve parlamentodaki etkin siyasi parti sayısının bütçe açıklarını açıklayıcı etkisi

olduğunu ortaya koymuştur. Ancak etkinin yönüne ilişkin bir konsensüs söz konusu değildir (bkz. Volkerink ve De Haan, 2001; Perotti ve Kontopoulos, 2002). Kamu kurumlarının verimlilik düzeyi arttıkça, kaynaklar daha etkin kullanılmakta ve harcama yönlü baskılar azalmaktadır. Verimli kurumların daha yüksek büyümeyle ilişkili olduğu ve kamu maliyesini olumlu yönde etkileyebileceği; etkin bir vergi geliri toplama mekanizmasının bütçe dengesini iyileştireceği yapılan değerlendirmeler arasındadır (Woo, 2003a).

Finansal gelişme düzeyi, bütçe açıklarına etki eden yapısal ve kurumsal bir diğer faktördür. Ancak finansal gelişme ile mali duruş arasındaki ilişkinin yönüne dair bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bazı araştırmalar, finansal gelişme düzeyi arttıkça bütçe açıklarının da arttığını ortaya koymuştur. Buna göre, yerel finans sektörünün gelişimi bir ülkenin bütçe açığını finanse etme yeteneğinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Mali piyasaların gelişmiş olması, hükûmetlerin açıkları tahvil ihraç ederek/borçlanma yoluyla finanse etmesini kolaylaştırır. Bu da enflasyonist finansmana bağımlılığı azaltır ve ülkelerin açık vermesini kolaylaştırıcı etki yapar (Steiner, 2017). Diğer bazı ampirik çalışmalar ise özellikle gelişmekte olan ülkeler için finansal gelişmişlik ile bütçe açıkları arasında negatif bir ilişki tespit etmiştir (Woo, 2001; Aizenman ve Noy, 2003).

### 2.1.3 Bütçe Açıklarının Askeri Nedenleri

Devletler, barış zamanında dahi savaş durumunu göz önünde bulundurarak her zaman silah altında olan bir ordu bulundururlar. Bu orduların beslenmesi, barınması, eğitimleri, donanımı vb. ihtiyaçlarının karşılanması kamu harcamalarında ciddi bir kaynağa tekabül etmektedir. Son yıllarda savaş teknolojisinde önemli değişiklikler meydana gelmiş, bu da genellikle savunma personeli başına düşen maliyeti artırmıştır. Savunma harcamalarının yanı sıra, savaş ve sonrasında oluşan yıkım ve altyapı sorunlarının giderilmesi için yapılan kamu harcamaları da bütçeye çok ciddi yük getirmektedir. Sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak savaş gazilerine ve savaştan etkilenen diğer gruplara yapılan sosyal harcamalar da kamu harcamalarını artırıcı yönde etki etmektedir (Türk, 1992: 68).

Ulusal güvenlik; ulusal bağımsızlık, egemenlik ve toprak bütünlüğüne yönelik tehditler ile ulusun hak ve çıkarlarının korunmasına ilişkin unsurları içeren bir kavramdır.

Devletin temel fonksiyonlarından biri olan ulusal güvenlik; iç ve dış güvenlik şeklinde sınıflandırılmaktadır. İç güvenlik polis teşkilatı, dış güvenlik ise ordular tarafından sağlanmaktadır. Kolektif bir hizmet türü olan güvenlik hizmetlerinin faydası bölünemez ve kullanımından hiçbir vatandaş dışlanamaz. Bu hizmetler, aynı anda çok sayıda kişi tarafından tüketilebilen homojen nitelikte olup; ilgili kararları siyasi süreç tarafından verilmektedir. Finansmanı ise kamu harcamalarından milli savunma amacıyla ayrılan pay ile sağlanmaktadır.

Savaşlar, kamu harcamalarının düzeyi üzerinde üç şekilde etkili olabilmektedir. Bunlardan birincisi, savaş uygulamalarının yarattığı maliyet; ikincisi, milli savunmayı sağlamaya yönelik çalışmaların maliyeti; üçüncüsü ise savaş sonrası imar çalışmaları ve kalkınmayla ilgili olarak karşılanması gereken maliyettir.

Ülkelerin savunma harcamalarını belirleyen birçok husus vardır. Birincisi, komşu ülkelerin yüksek askeri harcamaları tehdit olarak algılanabilir ve bu da bir ülkeyi savunmaya daha fazla kaynak ayırmaya sevk edebilir. Buna ilave olarak, ülkenin ciddi siyasi istikrarsızlık, şiddet ve terörle karşı karşıya kalması durumunda savunmaya ayrılan kaynak artacaktır. Diğer taraftan, gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde sırasıyla yaşa bağlı ve sosyal harcamaların (eğitim ve sağlık alanında) artması, savunmaya yönelik bütçe tahsislerini aşağı yönlü etkileyebilir. Bir ülkenin Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı (NATO) gibi bir askeri ittifaka üye olup olmaması da askeri harcamalar için belirleyicidir. Dünyadaki sekiz büyük askeri ittifaktan herhangi birine üye olan bir ülkenin, askeri harcamalar konusunda belirli yükümlülükleri vardır ancak aynı zamanda diğer ittifak üyelerinin harcamalarından da faydalanması mümkündür (Smith, 1980). Dolayısıyla bir ittifaka üyelik, ülkenin şartlarına göre askeri harcamaları artırıcı veya azaltıcı yönde etki edebilir. Yapılan çalışmalar siyasi istikrarın, düşük şiddet veya terör riskinin, yüksek sosyal harcama gereksiniminin ve komşu ülkelerin düşük seviyedeki askeri harcamalarının, düşük savunma harcamalarıyla ilişkili olduğunu ortaya koymuştur (Alesina ve Perotti, 2015; Caruso, 2015). Teorik olarak yüksek savunma giderleri yüksek bütçe açıklarına neden olmaktadır. Buna ilave olarak, orta ve uzun vadede yüksek savunma harcamaları, eğitim, sağlık ve altyapı gibi kamu harcamalarının yanı sıra özel

yatırımlar üzerinde de dışlayıcı etki yaratmak suretiyle potansiyel büyümeyi azaltmaktadır. Bu da mali sürdürülebilirlik bakımından ülkeleri olumsuz etkilemektedir.

### 2.1.4 Bütçe Açıklarının Sosyal Nedenleri

Bütçe açıklarının sosyal nedenlerine bakıldığında, iktisadi ve sosyal kalkınma kavramları karşımıza çıkmaktadır. İktisadi kalkınmanın temelinde sanayileşme yer almakta; sanayileşme şehirleşmeyi, şehirleşme ise altyapı ve üstyapı gereksinimlerini beraberinde getirmektedir. Bu durum harcamaları artırıcı etki yaratacaktır. Günümüzde iktisadi kalkınmadan ayrı düşünülmemeye başlanan bir kavram olan sosyal kalkınma ise halkın sağlık, eğitim, ulaşım, barınma, güvenlik ve adalet gibi hizmetlere kolay erişimi, söz konusu hizmetlerin kalitesinin yüksek olması, fırsat eşitliği, çevreye duyarlılık, dezavantajlı grupların haklarının korunması gibi kavramları içermektedir. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra, ülkelerin yalnızca üretimlerini ve varlıklarını artırmaya çalışan iktisadi kalkınma kavramı, yerini "sosyal devlet" ya da "refah devleti" ideallerine bırakmıştır. Bu anlayış değişikliğinin sonucunda; sosyal güvenlik, işsizlere yardım, sosyal yardımlar, sağlık güvencesi vb. sosyal nitelikli harcamalar kamu harcamalarından giderek daha fazla pay almaya başlamıştır.

Yaş bağımlılık oranları ve kentleşme oranı gibi faktörler, sıklıkla bütçe açıklarının belirleyicileri arasında gösterilmektedir. Çalışma çağında olmayan 0-14 yaş ile 65 yaş ve üzeri nüfusun, çalışma çağında olan 15-64 yaş arasındaki nüfusa oranı olarak ifade edilen yaş bağımlılık oranı sosyal harcamalar üzerinde baskı yaratmaktadır (Woo, 2003a; Steiner, 2017). Özellikle kırsal faaliyetin çok az kaydedildiği veya hiç kaydedilmediği gelişmekte olan ülkelerde, kentsel nüfusun vergilendirilmesi kırsal nüfusa göre nispeten daha kolay olduğundan, yüksek kentleşme oranlarına sahip ülkelerin bütçe gelirlerinin daha yüksek olması, bütçe açıklarının ise daha düşük olması beklenmektedir. (Edwards ve Tabellini, 1991).

Sosyal kutuplaşma ve parçalanma, bütçe açıkları üzerinde etkisi olan diğer faktörlerdir. Gerçek veya algılanan gelir eşitsizliği ile (etnik, dini ve/veya diğer sebeplerden kaynaklanan) sosyal parçalanma kamu maliyesini kalıcı olarak etkileyebilir. Sosyal kutuplaşmanın yüksek olduğu ülkelerde, hükûmetlerin ekonomik büyümenin aleyhine olan konjonktür yanlısı mali politikalar uygulamaya daha yatkın olduğu

araştırmalarla ortaya konulmuştur (bkz. Woo, 2009; Woo, 2003a). Toplumun önemli derecede kutuplaşması, hükûmetleri tercih ettikleri grup ve sektörlere yönelik yüksek transfer ve düşük vergileme gibi iltimaslarını devam ettirme yönünde cesaretlendirecektir (Woo, 2009).

### 2.1.5 Bütçe Açıklarının Politik Nedenleri

Devlet hem sosyal hem siyasi bir kurumdur. Demokratik rejimlerde; seçilmiş hükûmet, parlamentoda oylanıp kabul edilen bütçeler yoluyla halkı vergilendirir ve halka hizmet ulaştırır. Söz konusu düzen çerçevesinde; çeşitli sosyal sınıflar, tabakalar ve çıkar grupları siyasi iktidarlardan talepte bulunur ve bu talepler seçimler göz önünde bulundurularak karşılanmaya çalışır. Bu durum, genellikle kamu harcamalarını arttırır (Türk, 1992: 67).

Büyük Bunalım sonrasında özellikle gelişmiş ülkeler, refah devleti kavramı üzerinde durmaya başlamış; o döneme kadar egemen olan devletin ekonomideki rolünün asgariye indirilmesi görüşü geride bırakılmıştır. Refah devleti anlayışıyla beraber, demokratik yollarla yönetime gelen siyasi partiler, kalkınmaya yönelik kamu harcamalarını artırmaya başlamıştır. Zamanla, kamu harcamalarının kamu gelirlerini geçmesi ve bütçe açıkları normalleşmiştir.

"Büyük bütçe açıklarının çoğu, dış şoklar veya ülkenin kendi ekonomik durumundan ziyade bilinçli politik tercihlerdir" diyen William Easterly aslında bütçe açıklarının oluşmasında iktisadın politik yönünün ne kadar önemli olduğuna işaret etmektedir. Kamu tercihi teorisi tartışmasında yer verildiği üzere, politikacılar da piyasa aktörleri gibi kendi faydalarını gözetir ve yeniden seçebilmeleri için gerekli olan politikalar izler (Buchanan, 1984). Bu çerçevede, siyasi partilerin vergi sistemi ile ilgili değişikliklere bakış açısını, seçmen tabanından alınacak tepkiler belirler. Bir siyasi parti, vergilerle ilgili bir değişikliği desteklediğinde, bunun siyasi maliyetini de üstlenmek zorundadır. Kamu tercihi teorisinin temsilcilerinden Buchanan and Wagner (l977)'a göre Keynesyen anlayış, olması gerektiğinden fazla açık verilmesine ve bütçede dengeli olma yaklaşımının rafa kaldırılmasına neden olmuştur. Keynesyen istikrar programları genellikle asimetrik olmaktadır: Siyasiler ekonomik durgunluk dönemlerinde bütçe

açığını artırmakta ancak ekonomik toparlanma döneminde açık bir miktar azaltılsa da eşdeğer bir telafi genellikle uygulanmamaktadır.

Ülkelerin büyük çoğunluğunda, seçim dönemlerinde kamu harcamalarının arttığı, vergi politikasında ise yumuşama olduğu görülmektedir (Nordhaus, 1975; Rogoff ve Sibert, 1988; Rogoff, 1990). Burada amaç, iktidarda olan siyasi partinin seçimleri tekrar kazanmak istemesidir. Literatürde bu davranış, politik iş döngüsü olarak isimlendirilmektedir. Çalışmalar, hem genç hem de daha deneyimli demokrasilerde bir politik iş döngüsünün varlığını göstermektedir. Brender ve Drazen (2005), genç demokrasilerde seçim döngüsünün etkisinin daha belirgin olduğunu ileri sürmektedir. Seçim dönemlerinde hükûmetlerin daha büyük ölçüde konjonktür yanlısı politikalar izlediği de ortaya konulmuştur (Hallerberg ve Strauch, 2002; Sorensen ve diğerleri, 2001).

Hükûmetin, tek parti veya koalisyon hükûmeti olması bütçe açıklarını etkileyebilir. Koalisyon hükûmetlerinde çok sayıda katılımcı parti olması, bütçe politikalarında uzlaşma sağlanmasını zorlaştıracaktır. Ayrıca, koalisyon hükûmetlerinin genellikle tek parti iktidarlarından daha kısa ömürlü olması, kısa dönemli çıkarlarının gözetilmesine yol açmaktadır. Tüm bu sebeplerden ötürü, koalisyon hükûmetleri daha yüksek bütçe açıkları ile ilişkilendirilmektedir (Şen ve diğerleri, 2007: 84). Roubini ve Sachs (1989)'a göre koalisyon hükûmetlerinde siyasi yönetimin zorlukları, kalıcı kamu açıklarının lehinedir.

Seçim sistemlerinin bütçe açıklarına etkisi de araştırılan konular arasındadır. Bazı çalışmalar, nispi temsil sistemlerinin çoğunlukçu ve başkanlık sistemlerine kıyasla daha yüksek açık ve borç stokuyla ilişkili olduğunu ortaya koymuştur (Alesina ve Perotti, 1995; Persson ve Tabellini, 1997). Diğer taraftan daha fazla bağımsızlığa ve merkezi otoriteye sahip oldukları için, başkanlık rejimlerinin olası mali dengesizliklere parlamenter rejimlere göre daha iyi uyum sağlayabileceği de ileri sürülmektedir (Shugart ve Carey, 1992). Kuvvetler ayrılığının, kurumsal denge ve denetimin mevcudiyeti de daha iyi bir mali performansla ilişkilendirilmektedir (Woo, 2003a).

### 2.1.6 Bütçe Açıklarının Diğer Nedenleri

Deprem, volkanik patlamalar, aşırı sıcaklık, kuralık, yangın, sel, don ve tsunami gibi doğa olaylarının; ülkeler ve ekonomiler üzerinde kısa ve uzun dönemde önemli yansımaları olmaktadır. Bu tür afetlere daha sık ve şiddetli şekilde maruz kalan ülkelerin, bunları önlemeye ve etkilerini azaltmaya yönelik harcamaları artacaktır. Afet sonrasında gerekli telafi giderleri bütçe açıklarını artırıcı yönde etki edecektir. Söz konusu doğa olaylarının vergilendirilebilir kapasiteye olumsuz etki etmesi yüksek olasılıktır. Son dönemde bütün ülkelerin önemli bir gündem maddesi haline gelen iklim değişikliği de bütçe harcamaları üzerinde baskı yaratmaktadır. Ülkelerin mevcut üretim yapılarını, iklim hedeflerine uyumlu hale getirebilmeleri önemli miktarda kaynak gerektirmektedir. Bu da iklim değişikliğinden en çok etkilenmesi öngörülen ülkelerde yüksek bütçe açığı ihtimalinin artacağı şeklinde yorumlanabilir (Keyifli, 2020; Şen ve diğerleri, 2007: 88).

Pandemi ve küresel finans krizi gibi dışsal şoklar da bütçe açığı üzerinde etkili olabilmektedir. Artan küreselleşme, ticaret ve hizmetler kanalıyla bu tür şokların hızla birçok ülkeye yayılmasına neden olmaktadır. Benzer şekilde, paradigma değişimi yaratan teknik ilerlemeler yeni ihtiyaçlar doğurarak mali dengeleri etkilemektedir. Yenilenebilir enerji, elektrikli araçlar, dijitalleşme, yapay zeka gibi ilerlemeler ülkelerin bu alanlarda araştırma-geliştirme giderlerini, vergi indirimleri ve teşvik harcamalarını artırmaktadır (Orhaner, 2007: 42).

## 2.2 Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Makroekonomik Etkileri

Sosyal devletin gereklerini yerine getirmek, istihdamı ve büyümeyi teşvik etmek, altyapı yatırımları yapmak, göç, pandemi ve iklim değişikliğinden kaynaklanan yeni ihtiyaçları karşılamak gibi nedenlerle; kamu harcamaları, kamu gelirlerinin üzerine çıkabilir. Anlamlı bir ekonomik analizin temelinde yatan kaynak kıtlığı, devlet için de geçerlidir. Dolayısıyla, devletler de gelirlerinin üzerine çıkan harcamalarını finanse etmek için fon bulmak durumundadır. Elbette devletler, birçok bakımdan diğer borçlulardan ayrılır. İlk olarak, devlet bireylerin aksine sonlu bir yaşam periyoduna sahip değildir. İkincisi, devletin temerrüde düşmesi oldukça büyük ve korkutucu bir durumdur. Bir ülkenin temerrüde düşmesi önemli bir servet kaybı ve milli gelirde çöküş anlamına gelecektir. Devlet tahvillerinin ve hazine bonolarının ekseriyetle "risksiz" kategorisinde

değerlendirilmesi, devlete bu anlamda duyulan güvenin bir işaretidir. Üçüncü olarak, devlet egemendir. Bu da (i) borç verenlere varlıkları üzerinde herhangi bir talep hakkı tanıyan iyi tanımlanmış bir iflas prosedürünün bulunmaması, (ii) yükümlülüklerini yerine getirmek için kendi para biriminde para basabileceği ve (iii) kendi takdirine göre vergileri artırarak gelir elde edebileceği anlamına gelmektedir (Debrun ve diğerleri, 2019: 3).

Çalışmanın bu kısmında bütçe açıklarının finansman yöntemleri ile açıkların ve farklı finansman yöntemlerinin makroekonomik etkileri tartışılacaktır.

### 2.2.1 Bütçe Açıklarının Finansman Yöntemleri

Klasik Keynesyen analiz, sonraki dönemlerde açıkların finansman yöntemleri ve bunların etkilerinin modellenmesiyle genişletilmiştir. Bütçe açıkları üç şekilde finanse edilebilir: emisyon (para basımı), döviz rezervi kullanımı ve borçlanma. Borçlanma, yurt içi yerleşiklerden iç borçlanma ya da yurtdışı yerleşiklerden dış borçlanma şeklinde yapılabilir. Finansman yöntemine göre bütçe açığı aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

Bütçe Açığı = Emisyon + Döviz Rezervi Kullanımı + Dış Borçlanma + İç Borçlanma

Bu denklemde;

- dış kaynaklar bir arada gösterildiğinde bütçe açıkları ile cari işlemler arasındaki ilişki;

Bütçe Açığı = Emisyon + [Döviz Rezervi Kullanımı + Dış Borçlanma] + İç Borçlanma

- emisyon ve rezerv kullanımı bir arada gösterildiğinde ise borçlanmaya alternatif olarak Merkez Bankası tarafından ne kadar bir kredi yaratıldığı

Bütçe Açığı = [Emisyon + Döviz Rezervi Kullanımı] + Dış Borçlanma + İç Borçlanma

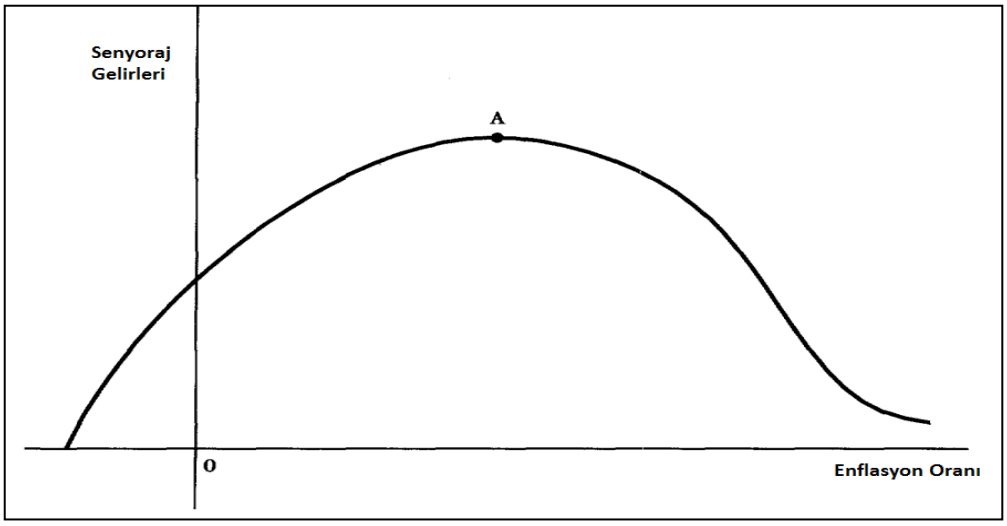
daha açık görülmektedir (Fischer ve Easterly, 1990). Her bir finansman yönteminin avantaj ve dezavantajları söz konusudur. İlk bakışta; emisyonun enflasyonla, rezerv kullanımının kur kriziyle, dış borçlanmanın dış borç kriziyle ve nihayet iç borçlanmanın ise yüksek reel faizler ve borç-faiz kısır döngüsü ile ilişkili olacağı aşikardır. Ancak, her bir yöntemin birbiriyle ve diğer makroekonomik değişkenlerle etkileşimleri ilişkilerin daha karmaşık olmasına neden olmaktadır. İlerleyen kısımda bu detaylara yer verilecektir.

### 2.2.1.1 Emisyon (Para Basımı)

Paraya olan talebin üzerinde bir miktarda para basılması, iktisadi aktörlerin bu fazlalığı elden çıkarma gayretleriyle fiyatlar genel düzeyi üzerinde bir baskı oluşturur ve enflasyona yol açar. Hükûmetin para basımından elde edeceği gelirin belirleyicileri; reel büyüme oranı, reel para dengesi ve para talebinin enflasyon ve gelir esnekliğidir. Pasif senyoraj (parasal genişleme), para basımı konusunda tekel güce sahip olan hükûmetin, para basma sonucu elde ettiği reel geliri ifade eder ve genel olarak tüketici fiyat endeksiyle deflate edilen parasal tabandaki değişme olarak ölçülür. Senyoraj geliri şu şekilde formüle edilebilir: (g)*(M/P). Burada; g büyüme oranını, (M/P) ise reel para dengesini temsil etmektedir. Aktif Senyoraj (enflasyon vergisi) ise kişilerin reel parasal dengelerinde yaşanan bir azalma nedeniyle hükûmetin elde ettiği bir gelirdir ve şu şekilde gösterilebilir: ($\pi$)*(M/P). Burada; $\pi$ enflasyon oranını, (M/P) ise reel para dengesini göstermektedir (Egeli ve Özen, 2013: 122).

Ekonominin büyümesi sonucu ihtiyaç duyulan para talebinin ötesinde para basılması enflasyonu tetikleyecektir. Yukarıda ifade edildiği üzere hükûmet, enflasyonist ortamda daha fazla senyoraj geliri elde edecektir. Ancak burada bir Laffer eğrisinden söz etmek mümkündür. Hükûmetin elde edeceği gelirin sınırı, para talebinin enflasyon ve gelir esnekliği ile belirlenmektedir. Enflasyon artışı, bir müddet sonra para talebini azaltacaktır.

**Şekil 1. Optimum Senyoraj Gelirleri**



Bir noktada, hükûmetin senyorajdan elde ettiği gelir maksimuma ulaşır (bkz. Şekil 1). Bu noktanın ötesinde bir para büyüme oranı artışı, daha fazla enflasyona ve daha az gelire yol açar. Hükûmetin, azami gelir elde edeceği enflasyon oranı ve elde edebileceği gelir merak edilen konular arasındadır. Fischer, 1982 yılında yayımladığı makalesinde milli gelire oranla ortalama olarak gelişmiş ülkelerin yüzde 1, gelişmekte olan ülkelerin ise yüzde 2,5 senyoraj geliri elde ettiğini ifade etmiştir. Yazar, azami gelir getirecek enflasyon oranı içinse yüzde 30 ile yüzde 100 arasında bir aralık belirtmekle birlikte, enflasyonist ortamda makroekonomik değişkenlerin vereceği tepkilerin farklılaşabileceğini, dolayısıyla tahminlerin yanıltıcı olabileceğini vurgulamıştır (Fischer, 1982).

Yüksek enflasyon, iktisadi aktörleri yabancı para ile işlem yapmaya itmektedir. Ulusal para birimine talebin azalması, aynı senyoraj geliri için hükûmetin daha çabuk para basmasını gerektirmektedir. Bu durum, enflasyonu daha fazla körükleyecektir. Yüksek enflasyon bir taraftan da tahsil edilen vergi gelirlerinin reel değerini azaltacaktır. Bu etki literatüre, Keynes-Olivera-Tanzi Etkisi olarak geçmiştir (Tanzi, 1977). Açık finansmanında emisyon yönetimi kullanılması, Bolivya, Peru ve Nikaragua gibi ülkelerde hiperenflasyona yol açmıştır (Fischer ve Easterly, 1982). Çalışmada, genel olarak milli gelire oranla yüzde 2,5'in üzerinde senyoraj gelirinin sürdürülebilir olmayacağı sonucuna varılmıştır.

#### 2.2.1.2 Yabancı Para Rezervlerinin Kullanılması

Hükûmetler, enflasyondan kaçınmak için bütçe açıklarının finansmanında, para basmak yerine yabancı para rezervlerini kullanma yöntemini tercih edebilirler. Bu yöntemin doğal sınırı, yabancı para rezervi büyüklüğüdür. Hükûmetin döviz rezervini borç finansmanında kullanması bir süreliğine dövizin ucuzlamasına ve yerel para biriminin değerlenmesine yol açar. Bu durum ihraç mallarının göreli fiyatını artıracak ve ülkenin rekabet gücünü azaltacaktır. Bu dönemde cari dengede bozulma görülebilir. Diğer yandan rezervlerin belirli bir seviyenin altına düşmesi ülkeden sermaye çıkışına ve ödemeler dengesi krizine neden olabilir. Sürekli yüksek bütçe açığı verilmesi durumunda özel sektör kamu dengelerinin sürdürülebilir olmadığını öngörecek ve buna göre pozisyon

alacaktır. Bu süreç genellikle yerel para biriminin önemli ölçüde değer kaybetmesi ile sonuçlanmaktadır. Dolayısıyla bu yöntemin uzun dönemli bir finansman yöntemi olarak kullanılamayacağı ifade edilebilir.

#### 2.2.1.3 Borçlanma

Borçlanma bütçe açıklarının finansmanında en çok başvurulan yöntemdir. Borçlanma zaman içinde yalnızca gelir ve giderler arasında zaman zaman oluşan dengesizliği telafi eden bir yöntem olmanın ötesine geçerek bir maliye politikası enstrümanı haline gelmiştir. Borçlanma yurt içi yerleşiklerden iç borçlanma ya da yurt dışı yerleşiklerden dış borçlanma şeklinde yapılabilir.

##### 2.2.1.3.1 İç Borçlanma

İç borçlanma, kamu giderlerinin kamu gelirleriyle karşılanamayan kısmının finansmanı için yurt içi kaynaklardan elde edilen ve alınması ve ödenmesi durumlarında ülkenin toplam kaynaklarında bir değişikliğe neden olmayan finansman biçimidir. Bütçe açıklarının iç borçlanma yoluyla karşılanması yurt içi tasarruflara olan talebi arttırır. Bu durum özel tasarrufların kamu kesimine kaymasına neden olur. Bunun sonucunda faiz oranları yapay bir şekilde yükselir. Kamunun artan finansman ihtiyacına karşılık özel tasarruflar da aynı hızda ve oranlarda artmazsa yapay faiz artışı kronik bir hâl alır. Bu artış kamunun faiz yükünü arttırırken vadeleri de kısaltacak, nihayetinde kamuyu yüksek faiz-kısa vade çıkmazına sokacaktır. Kamunun yüksek fon ihtiyacı ve yüksek faizler finans ve bankacılık sektöründeki dengeleri olumsuz etkileyecektir. Benzer etki reel sektörde de görülecek, yatırım ve tasarruf kararlarının değişmesi özel kesim yatırımlarına gidecek kaynakları kamuya çekecektir. Böylece özel kesim yatırımları dışlanacak ve ülkenin büyüme potansiyeli bastırılacaktır (Şen ve diğerleri, 2007: 100). İç borçlanmanın yüksek olması durumunda kaynak tahsisi üretici alanlar aleyhine, rant lehine bozulur. Rant getiren kaynakları elinde bulunduran yüksek gelir grupları gelirlerini artırırken düşük gelir gruplarının kayıpları artar ve gelir dağılımı olumsuz etkilenir.

Hükûmetler dışlama etkisinden kaçınmak için nominal faiz oranlarını kontrol etmeye çalışabilir. Bu durumda da genellikle reel faizler baskılanır ve tasarruflar olumsuz etkilenir. Bütçe açığının finansmanında iç borçlanma yolunu seçen dışa açık bir ekonomide, yüksek faiz olgusu yurtdışından sıcak para olarak tabir edilen; nakit olarak

sisteme giren, faiz oranı ya da kur değişim oranlarından getiri elde etmeyi hedefleyen ve risk algılanması durumunda sistemden hızlıca çıkan spekülatif kaynakları çeker. Bu kaynaklar kısa vadede bir rahatlama sağlasa da ciddi riskleri de beraberinde getirir. Sıcak paranın hızlı bir şekilde sistemden çıkışı ve bunun kur üzerindeki etkisi birçok gelişmekte olan ülke için ekonomik kriz ihtimalini doğurur. Yüksek açıkların neden olduğu yüksek faiz oranları, iktisadi aktörler için dışarıdan borçlanmayı daha cazip bir hale getirebilir. Özellikle sabit kur rejimlerinde bu durum daha olasıdır. Bu şekilde biriken döviz cinsi borçlar hem iç hem dış gelişmelere ve şoklara karşı ülkeyi kırılgan bir hale getirecektir.

Sürekli ve yüksek iç borçlanma uzun vadede stagflasyon riskini de barındırır. Yüksek faizler yatırımcı ve üreticiler için yüksek maliyet yaratarak maliyet enflasyonunu tetikler. Bunun yanı sıra kurun değerlenmesi ihraç mal fiyatlarını artıracak ve cari işlemler dengesini bozacaktır. Özel yatırımların dışlanması da büyümeyi baskılayacaktır. Sonuç olarak ekonomide yüksek enflasyon ve düşük büyüme aynı anda görülebilecek, diğer bir deyişle stagflasyon söz konusu olacaktır (Şen ve diğerleri, 2007: 104).

#### 2.2.1.3.2 Dış Borçlanma

Devletin dış borçlanması, yabancı kaynaklardan sağlanan, alındıkları ya da geri ödenmeleri sırasında ulusal gelir üzerine artırıcı veya azaltıcı etkide bulunan ve uluslararası ilişkilerden doğan para transfer akımlarıdır. Yurtdışından alınan tüm krediler, IMF tarafından sağlanan fonlar, yurt dışına ihraç edilen tahvil ve bonolar dış borç olarak değerlendirilir. Dünya genelinde İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde dış borçlanma artmıştır. Savaşın yarattığı yıkım sonrası uluslararası kurumlar ve gelişmiş ülkelerden, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere kalkınmanın desteklenmesi amacıyla dış borç yoluyla kaynak aktarılmıştır. Sonraki dönemlerde yaşanan teknolojik gelişmeler ve sermaye hareketleri serbestisi artış trendinin devam etmesine neden olmuştur (Çeştepe ve diğerleri, 2021).

Borçlanma sonucunda elde edilen kaynağın hangi alanlarda kullanıldığı büyük önem taşımaktadır. Bu kaynaklar şayet uygun maliyetle elde edilip üretken alanlarda kullanılıyor ve ülkenin üretim kapasitesini artırıyorsa, tasarruf açığı olan ülkeler bir müddet bu yolla ilerleyebilir. Ancak bütçe açığı kamunun cari harcamalarından

kaynaklanıyorsa ve süreklilik teşkil ediyorsa bu durum sürdürülemez bir yola girildiği anlamına gelir. Tüm borçlanma yöntemleri için önemli olan bu husus dış borçlanma söz konusu olduğunda daha belirgin hale gelmektedir, zira dış borçlanma yurt dışına yapılan bir kaynak transferidir. Dış borçlanma ile borcun maliyetinin üzerinde getiri sağlanamıyorsa borç krizi kaçınılmaz hale gelecektir. Dış borcun yüksek olması ülkenin kırılganlığını artırır. Dış borcu ödemede yaşanan güçlükler ilerleyen dönemlerde bu kaynakların kullanılmasının önünde engel teşkil edecektir.

# 3. BÖLÜM

# TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARI VE BORÇ STOKU

Çalışmanın bu bölümünde, kuruluşundan bu yana Türkiye Cumhuriyeti'nin maliye politikaları; bütçe açığı ve borç stoku kavramları merkezinde incelenecektir. Türkiye Cumhuriyeti'nin yüzyılı 1923-1949, 1950-1960, 1961-1970, 1971-1980, 1981-1990, 1991-2001, 2002-2012, 2013-2023 olmak üzere 8 dönem halinde ele alınacaktır. 1923-1949 dönemi; denk bütçe politikası izlendiği ve borçlanmadan önemli ölçüde kaçınıldığı için, sonraki döneme ışık tutması amacıyla genel hatlarıyla özetlenecektir. Sonraki dönemler ise önemli kırılma noktalarına göre bölünmüştür. Bu dönemlere ilişkin incelemelerde; genel dış ve iç konjonktür, ülkenin özet makroekonomik görünümü ile bütçe gelirleri, bütçe harcamaları ve bütçe açıklarının gelişimi, bunlara ilişkin alınan kararlar ve borç stoku gelişmelerine yer verilecektir.

Dönemlerin detaylı incelemesine geçmeden önce, kavram kargaşasını önlemek amacıyla ülkemizde kullanılan çeşitli bütçe ve kamu sektörü açık ve borç tanımlamalarına yer verilecektir. Ayrıca, bu konu üzerinde görev ve yetkileri olan kurum ve kuruluşlara kısaca değinilecektir.

## 3.1. Maliye Politikası Belirleme Sürecinde Görev Alan ve İstatistik/Gösterge Hazırlayan Kurumlar

Kurumlara ilişkin ayrı bir başlık açılmasının nedeni, son dönemlerde kurumların isimlerinin değiştirilmesi ve yaşanan ayrılma-birleşmelerin karışıklığa neden olma ihtimalidir. Bu kısımda, kurumların bu çalışmanın kapsamındaki görevleri ve istatistik-gösterge bağlamındaki katkıları açıklanacaktır.

Bilindiği üzere, 2018 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi öncesinde **bütçeleri hazırlama** ve Meclise sunma görevi 1924-2018 döneminde **Maliye Bakanlığı'**na ait olmuştur. Bunun yanı sıra, 1961 yılında kurulan Başbakanlığa bağlı **Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT);** Kalkınma Planları hazırlama ve bunları Yıllık Programlar aracılığıyla uygulama ile görevlendirilmiştir. DPT, kamuda kaynak tahsisi ve kalkınma planlarına ilişkin takip ve uygulamaları gerçekleştirebilmek amacıyla

(konsolide) bütçeye ilave olarak mahalli idareler, fonlar, döner sermayeler, sosyal güvenlik kuruluşları, KİT'ler ve sonradan kurulan İşsizlik Sigortası Fonu (İSF) ve Genel Sağlık Sigortası (GSS) Fonu hesaplarını gelir-gider ve finansman ihtiyaçları bakımından **Kamu Kesimi Dengesinde** takip etmiş ve göstergeler yayımlamıştır. Avrupa Birliği'ne (AB) katılım çalışmaları kapsamında takip edilen **Genel Devlet Dengeleri ve Yapısal Dengeler, DPT** tarafından hesaplanmıştır. 5018 sayılı Kanunla birlikte hazırlanmaya başlanan **Orta Vadeli Programlar (OVP)** da kurumlarla işbirliği yapılmakla birlikte DPT'nin sorumluluğunda olmuştur. 2011 yılında DPT kapatılmış, kurumun birimleri **Kalkınma Bakanlığı (KB)** olarak yeniden yapılandırılmış ve faaliyet göstermeye devam etmiştir. Maliye Bakanlığı bünyesinde bir Genel Müdürlük olarak faaliyet gösteren **Hazine** ise gelişmelere paralel olarak kambiyo politikalarıyla ilgili ilave görevleri yürütmeye başlamış, 1983 yılında "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı" olarak yeniden yapılandırılmış, 1994 yılında bu yapının ikiye bölünmesiyle müstakil bir müsteşarlık olmuş ve **borçlanma ve finansman yönetimi**nden sorumlu kılınmıştır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2023).

2018 yılında hayata geçirilen sistem değişikliği ile birlikte;

- Kalkınma Bakanlığı kapatılarak, kurumun birimleri yeni kurulan **Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı** (SBB) çatısı altında görev yapmaya başlamıştır.
- Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığıyla birleştirilmiş ve iki kurum **Hazine ve Maliye Bakanlığı** (HMB) şeklinde yapılandırılmıştır.
- **Bütçe hazırlama görevi SBB'ye** verilmiş, Maliye Bakanlığının bu konudaki sorumlu birimi olan Bütçe Genel Müdürlüğü de SBB'ye katılmıştır.

2018 yılı öncesinde, çok genel hatlarıyla Maliye Bakanlığı bütçeleri hazırlamakla, Hazine Müsteşarlığı borç yönetimiyle, DPT/KB ise ekonominin makro dengeleri, bütçenin genel büyüklükleri ve kaynak tahsisinin planlanmasıyla görevlendirilmiştir. Mevcut durumda, borç yönetimi ve bütçe uygulama Hazine ve Maliye Bakanlığı; bütçe hazırlama, orta-uzun vadeli plan ve programlama SBB uhdesindedir. Bu çalışmada, HMB tarafından (Muhasebat Genel Müdürlüğü) yayımlanan konsolide bütçe/merkezi yönetim bütçesi verileri; SBB/KB/DPT tarafından yayımlanan kamu kesimi genel dengesi, genel

devlet dengesi, yapısal denge, önceki yıllarla uyumlaştırılmış bütçe verileri ve makro büyüklükler ile yine HMB/Hazine Müsteşarlığı tarafından yayımlanan borç stoku verilerinden yararlanılmıştır.

### 3.2. Çalışmada Kullanılan Maliye Politikası Göstergelerine İlişkin Tanımlamalar

Çalışmamızın temel amacı; kamunun mali açıdan sürdürülebilirliğini tartışmak, kamu açıklarının ve borç stokunun gelişimini ve nedenlerini dönemin şartlarını göz önünde bulundurarak irdelemektir. Dolayısıyla; çalışmada verilerin kapsayıcılığı, birbiriyle tutarlılığı ve kıyaslanabilir olması gözetilmiştir. Bölümün bu alt başlığında, sonraki kısımlarda kullanılacak olan kavramlara açıklık getirilecektir.

29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyetin ilan edilmesinin ardından, yeni devletin ilk bütçesi 1924 yılı için hazırlanmıştır. Geçen yüzyıllık süre içinde, ihtiyaçlar ve bilimsel gelişmeler doğrultusunda bütçe sistemleri güncellenmiştir. Bu çerçevede, gerek kapsam gerek detay düzeyi gerekse de hesaplama yöntemleri bakımından dönemler arasında farklılıklar bulunmaktadır.

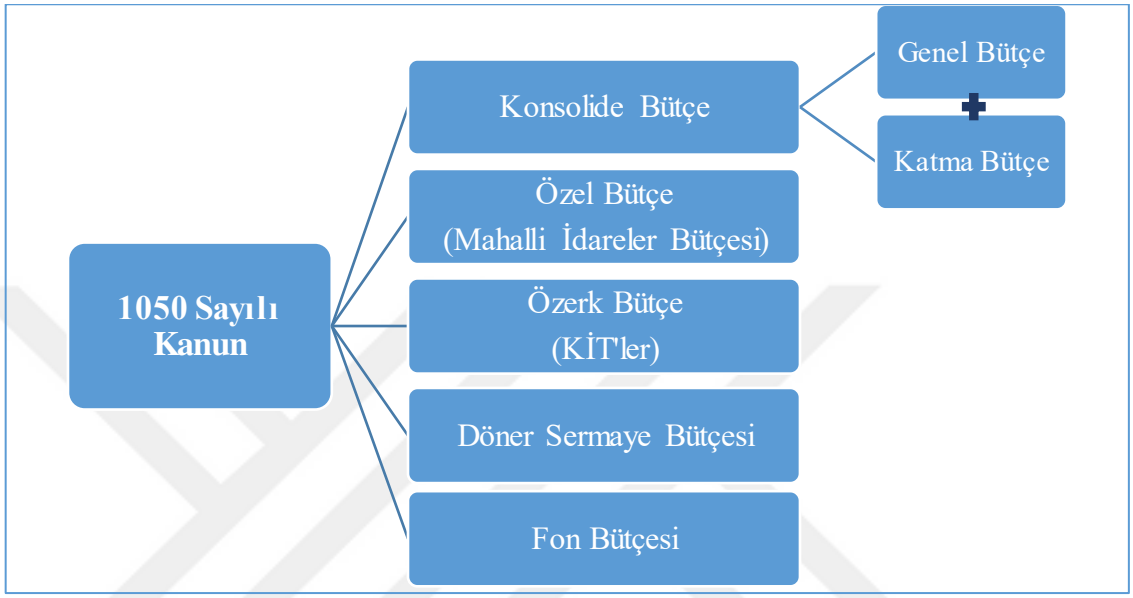
#### 3.2.1. 1050 ve 5018 Sayılı Kanunlarda Bütçe Kapsamı

Kamu maliyesinin hukuki çerçevesi, 1927-2003 döneminde 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile, 2003 ve sonrasında ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çizilmiştir. 1050 Sayılı Kanunda, bütçe konusunda karşımıza çıkan ilk ayrım **genel bütçe, katma bütçe** ve **konsolide bütçe** ayrımıdır.

**Genel bütçeli idareler** kamu tüzel kişiliğini haiz idareler olup; TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Yüksek Mahkemeler ve Bakanlıklar ile diğer bazı kurumları kapsamaktadır. Öte yandan, **katma bütçeli idareler** ayrı tüzel kişiliğe sahip, ticari nitelikte hizmet üreten ve satan kuruluşlar (DSİ, KGM vb.) ile mali özerkliği gerekli olan üniversiteler gibi idareleri kapsamaktadır (Pehlivan, 2010). **Konsolide bütçe** ise genel bütçe ve katma bütçenin toplanması ile elde edilmektedir. Genel ve katma bütçeli idarelerin sayısı zamanla önemli ölçüde değişmiştir. 1924 yılında genel bütçeli 26, katma bütçeli 8 olmak üzere toplam 34 idare konsolide bütçe kapsamında yer almışken; 1950 yılında 29 genel bütçeli, 14 katma bütçeli olmak üzere konsolide bütçede 43 idare yer almıştır. 1990 yılına gelindiğinde genel bütçeli idare sayısı 32'ye; 28'i üniversite olmak

üzere katma bütçeli idare sayısı 40'a, konsolide bütçe kapsamındaki idare sayısı toplamı ise 72'ye yükselmiştir (Öner, 2012).

**Şekil 2. 1050 Sayılı Kanunda Bütçe Türleri**




1050 sayılı Kanuna göre konsolide bütçe dışında özel bütçe, özerk bütçe, döner sermaye bütçeleri ve fon bütçeleri mevcuttur. Özel bütçe, mahalli idareler bütçesi anlamına gelmektedir. Mahalli idareler; belediyeler, il özel idareleri ve köy bütçelerini içermektedir (Zekioğlu, 2009). Özerk bütçe, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) bütçesi için kullanılan bir kavramdır. Kamu iktisadi teşebbüsleri kendi tüzel kişiliği olan, kamu sermayesi ile kurulmuş ve ekonomik faaliyet gösteren (Çay-Kur, TCDD, TPAO, vb.) kurumlardır (Pehlivan, 2010). Döner sermaye, ilgili yönetmelikte "Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermaye" olarak tanımlanmıştır. Fonlar ise genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla, bütçeden veya bütçe dışı imkanlarla sağlanan para veya kıymetler olarak tanımlanabilir (Saygılı, 2002).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, katma bütçeli idarelerin bütçeleri TBMM'ye ayrı ayrı sunulmaktaydı. Genel bütçe ise katma bütçeden ayrı olarak görüşülüp karara

bağlanmaktaydı. Bütçenin genel ve katma bütçe toplamı olarak, diğer bir deyişle konsolide olarak bağlanması 1960'lı yıllarda başlamıştır. Konsolide bütçe, genel bütçeye kıyasla kamunun mali durumuna ilişkin daha kapsamlı bir resim sunmaktadır. 1960 öncesini inceleyen bazı araştırmacılar, bu nedenle genel bütçe ve katma bütçeyi kendileri toplayarak konsolide bütçe rakamlarına ulaşmışlardır. Hazine ve Maliye Bakanlığının da buna yönelik bir çalışması olmuştur.[1]

2003 yılında yayımlanan ve 2006 yılında tüm hükümleriyle uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bütçe kapsamını genişletmiştir. Böylelikle mali disiplin, uluslararası en iyi uygulamalara uyum, şeffaflık, hesap verebilirlik, Meclisin bütçe hakkı ve kaynakların etkin kullanımı konusunda önemli gelişme sağlanmıştır. 5018 sayılı Kanun, idareleri 4 cetvelde ele almıştır (bkz. EK.1)

**Şekil 3. 5018 Sayılı Kanunda Bütçe Türleri**

(I) sayılı cetvelde genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri yer almakta, bu idareler 1050 sayılı Kanuna benzer şekilde kamu tüzel kişiliğini haiz TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Yüksek Mahkemeler ve Bakanlıklar vb. idareleri kapsamaktadır. (II)

[1] Konsolide bütçe ve detayları için Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından 1995 yılında yayımlanan "Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri 1924-1995" kitabı ile yine Hazine ve Maliye Bakanlığınca bu kitapta yer alan tabloların devamı niteliğinde hazırlanan "Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri 1924-2022" çalışmasına başvurulabilir. https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri

sayılı cetvel özel bütçe kapsamındaki idareleri kapsamaktadır. 1050 sayılı Kanuna göre katma bütçeli sayılan birçok idare 5018 sayılı Kanunda Özel Bütçeli İdare kapsamında değerlendirilmiştir. (III) sayılı cetvelde devletin düzenleme işlevini bağımsız şekilde yürütmek amacıyla kendilerine ait yasa ile kurulan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (RTÜK, SPK, BDDK, KİK vb.) yer almaktadır. (IV) sayılı cetvel ise Sosyal Güvenlik Kurumlarını kapsamaktadır.

Bazı yöntemsel değişiklikler haricinde; Merkezi Yönetim Bütçesi, Konsolide Bütçenin devamı şeklinde nitelendirebilir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir husus, iki tanımda hazırlanan bütçelerin birebir karşılaştırılmasının mümkün olmadığıdır. 2004 yılından sonra geçilen analitik bütçe sınıflandırması ile seri kırılmıştır. 2004 yılı öncesi ve sonrasında bütçenin kıyaslanabilmesi için (özel gider indirimi ödemeleri, asgari geçim indirimi ve gelirden ayrılan payların ayıklanması vb.) bazı uyarlamalara ihtiyaç vardır. Bu konuda Kalkınma Bakanlığının 2017 yılında hazırladığı Ekonomik ve Sosyal Göstergeler isimli yayınından faydalanılabilir.[2] Bu çalışmada, 1924-2017 dönemi bütçe büyüklükleri (1975-2017 döneminde harcama ve gelirlere ait daha fazla detayla birlikte) mukayese edilebilir bir seri halinde sunulmaktadır.

### 3.2.2. Sektör ve Kapsam Bakımından Tanımlamalar

Maliye politikasına ilişkin tartışmalarda, kafa karışıklığına neden olabilecek diğer ayrımlar da söz konusudur. Yerli ve yabancı kaynaklarda, konsolide bütçe (consolidated budget), merkezi yönetim (central government budget), kamu (public sector), genel yönetim/genel devlet (general government) gibi farklı kesimlere ilişkin açıklara değinilmektedir.

- **Konsolide bütçe** yukarıda belirtildiği gibi genel bütçeli ve katma bütçeli idarelerin toplu bütçesini ifade etmektedir. 2006 yılına dek TBMM'de konsolide bütçeler görüşülmüş ve karara bağlanmıştır.
- 5018 sayılı kanunun uygulanmasıyla birlikte 2006 yılından itibaren **merkezi yönetim bütçesi (MYB)** tanımı kullanılmaya başlanmıştır. MYB; genel bütçe,

[2] https://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/

özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinin toplamından oluşmaktadır.[3]

- Merkezi yönetim bütçesine, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumları bütçeleri eklendiğinde "**Genel Yönetim**" kapsamına erişilmektedir. Yabancı kaynaklarda "General Government" olarak bahsi geçen bu düzey, uluslararası kıyaslamalarda özellikle AB, OECD ve IMF gibi kurumların kullanmayı tercih ettiği düzeydir. Genel yönetim tanımının avantajı, kapsam olarak daha geniş olması; dezavantajları ise tanımın yeni olması nedeniyle zaman serisinin kısa olması ve standartlara uygun istatistik üretebilen ülke sayısının sınırlı olmasıdır.
- Ülkemizde bu tanımlara ilave olarak, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından geliştirilmiş olan **Kamu Kesimi** hesaplamaları söz konusudur. İlk yıllarında kamu sektörü olarak ifade edilen bu tanım; merkezi yönetim (2006 öncesinde konsolide bütçe), mahalli idareler, fonlar, döner sermayeler, sosyal güvenlik kuruluşları ve İşsizlik Sigortası Fonu ile KİT'leri kapsamaktadır.

Kamu sektörünün önemi, Planlı dönemin ilk Yıllık Programı olan 1963 Yılı Programında şu şekilde ifade edilmiştir:

> *"Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana iktisadi gereklerin bir sonucu olarak Devletin bir yandan işletmecilik yapması, öte yandan ekonomiyi kontrol edebilecek malî ve iktisadi politika araçlarına sahip duruma geçmesiyle kamu sektörü, ekonomi içinde gittikçe artan bir önem kazanmıştır. Devlet, üretim araçlarının önemli bir kısmını kullanmakta, toplam üretimin yaklaşık olarak 1/4'ünü gerçekleştirmektedir. 1962'de kamu sektörü, toplam kaynakların (Gayrisâfi Millî Hasıla + İthalât fazlası) yüzde 23,4'ünü kullanmış, toplam yatırım harcamalarının yüzde 55,5'ini yapmıştır. 1963'te ise millî harcamaların yüzde 26,6'sının ve toplam yatırımların yüzde 59,7'sinin kamu sektörü tarafından yapılması programlanmıştır. Bu bakımdan kamu sektörü, ekonomiye belli bir yön verebilecek durumdadır. Gerçekten kaynakların tam olarak kullanılıp kullanılmaması ve en iyi şekilde tahsis edilip edilememesi ile ekonomide enflâsyonist veya deflâsyonist eğilimlerin gelişmesine yol açılıp açılmaması bu sektörün tutumu ve uygulanacak maliye ve kredi politikasıyla sıkı sıkıya ilgilidir."*

Açıklamadan da anlaşılacağı üzere kamu sektörü, kaynak tahsisinde oldukça önemli bir rol oynamakta; gerek kullandığı kaynaklar gerek yaptığı harcamalar gerekse de finansman durumu ile ekonomi üzerinde belirleyici olmaktadır. Kamuya ilişkin en

[3] Bu toplam elde edilirken kullanılan muhasebe ve konsolidasyon yöntemleri bu araştırmanın konusu olmadığından dışarıda bırakılmıştır. MYB, konunun anlaşılabilmesi amacıyla basit olarak tarif edilmiştir.

kapsamlı resmi sunması bakımından, çalışmamızda kamu kesimi genel dengesi gelişmelerine yer verilecektir.

Bilindiği üzere; 1999 yılı sonunda düzenlenen Helsinki Zirvesinde, Türkiye'nin AB adaylığı resmi olarak onaylanmış ve bunun gereği olarak Türkiye, her yıl "Katılım Öncesi Ekonomik Program (KEP)" isimli dokümanı hazırlayıp AB Komisyonu'na sunmaya başlamıştır. Mevcut durumda, ismi Ekonomik Reform Programı (ERP) olarak güncellenen doküman kapsamında AB, kendi tanımlarına uygun bazı mali dengelerin hazırlanmasını talep etmektedir.

- Devlet Planlama Teşkilatı bu kapsamda "**genel devlet dengesi**" ve "**yapısal denge**" hesaplamaları yapmaktadır. AB'nin Maastricht Kriterleri çerçevesinde GSYH'ya oranla yüzde 3'ün altında olmasını istediği değer, burada bahsi geçen Genel Devlet Dengesi açığıdır. "Türkiye'de genel devlet; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ile genel sağlık sigortası, fonlar, döner sermayeler ve İşsizlik Sigortası Fonu toplamından oluşmaktadır. Bu birimlerin harcama ve gelirlerinin konsolidasyonu sonucunda, genel devlet toplam harcama ve gelirleri ile dengesine ulaşılmaktadır." (Kalkınma Bakanlığı, 2011). Kamu kesimi ile genel devlet tanımları arasındaki bu çalışma için önem arz eden temel fark KİT'lerin kamu kesimine dahil edilmesi, genel devlet tanımının dışında tutulmasıdır.[4]
- Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından açıklanan **Genel Yönetim Bütçesi ile** DPT/KB/SBB tarafından açıklanan **Genel Devlet Dengesi kapsam ve yöntem olarak birbirinden farklıdır**.
- AB üyelik süreci kapsamında hazırlanan bir diğer mali gösterge yapısal dengedir. **Yapısal denge** hesaplanırken ekonomik konjonktürün bütçe üzerindeki etkileri ile süreklilik arz etmeyen (tek seferlik) gelir ve giderler bütçe dengesinden temizlenmektedir. Yapısal denge hesabıyla amaçlanan; salt uygulanan maliye politikalarının etkisini görebilmek ve orta-uzun vadede maliye politikalarının

[4] Bunun dışındaki yöntem farklılıkları için EK-3'e başvurulabilir.

sürdürülebilirliğini değerlendirmektir.[5] Bu çalışmada, 2000 yılı sonrası yapısal dengedeki gelişmelere yer verilecektir.

### 3.2.3. Bütçe Dengeleri ve Borç Stokuna İlişkin Tanımlamalar

Bütçe dengesi, belirli bir dönemde bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasında oluşan farkı ifade eder. Bütçe gelirleri temel olarak vergi ve vergi dışı gelirlerden oluşur. Bütçe giderleri ise personel giderleri, cari giderler, sermaye giderleri, transferler (cari ve sermaye) ve faiz giderlerinden oluşmaktadır.

Harcamalar > gelirler ise → bütçe açığı,

Harcamalar < gelirler ise → bütçe fazlası,

Harcamalar = gelirler ise → bütçe dengesi/denkliği söz konusudur.

Bütçe kapsamına göre bunlar; merkezi yönetim bütçesi açığı-fazlası-dengesi, konsolide bütçe açığı-fazlası-dengesi ve genel bütçe açığı-fazlası-dengesi olarak adlandırılmaktadır. DPT tarafından hazırlanan kamu kesimi dengelerinde asıl amaç, kamunun yatırım-tasarruf farkını görebilmek olsa da yapılan hesaplamalar sonucunda kamu kesiminin borçlanma gereği elde edilmektedir. **Kamu kesimi borçlanma gereği**nin pozitif olması kamunun finansman ihtiyacı olduğunu, negatif olması ise finansman fazlası olduğunu göstermektedir.

Literatür incelemesi kısmından hatırlanacağı üzere, mali sürdürülebilirlik bağlamında faiz dışı denge büyük önem arz etmektedir. Bunun temelinde, faiz giderlerinin önceki dönemlere ait bir yükümlülük olması, mevcut dönemde buna ilişkin iradi bir karar alınamaması ve ödenmesinin zorunlu olması yatmaktadır. Faiz dışı denge; bütçe gelirlerinden, faiz ödemeleri dışındaki harcamaların çıkarılmasıyla hesaplanır.

Faiz dışı harcamalar > gelirler ise → faiz dışı açık,

Faiz dışı harcamalar < gelirler ise → faiz dışı fazla,

Faiz dışı harcamalar = gelirler ise → faiz dışı denge söz konusudur.

[5] Yapısal dengenin hesaplama yöntemi için Ek-4'e başvurulabilir.

Önceki bölümlerde tartışıldığı üzere, şayet mevcut gelirler faiz giderleri haricindeki giderleri karşılamada yetersiz kalırsa bu yeni bir borçlanmaya işaret eder. Faiz dışı açığın büyüklüğüne ve sürekliliğine göre borç sürdürülebilirliği hakkında yorum yapılabilir.

Kamu maliyesine ilişkin farklı amaçlarla diğer bazı göstergeler de takip edilmektedir. Bunlardan birisi, faiz giderleri ve özelleştirme hariç dengedir. DPT tarafından kamu kesimi ve genel devlet kapsamında hesaplanan bu göstergeyle mevcut döneme ilişkin harcamaların ne kadarlık bir kısmının süreklilik arz eden gelirlerle karşılanabildiği görülmek istenmektedir. Bu gösterge, özelleştirme gelirlerinin yüksek olduğu dönemlerde kamu maliyesinin gerçek görünümünü anlayabilmek bakımından önem arz etmektedir. Bunun yanı sıra, 2000'li yıllardaki krizlerin ardından başlatılan IMF programları çerçevesinde hesaplanmaya başlanan; önce "IMF Tanımlı Denge", sonraki dönemlerde ise "Program Tanımlı Denge" olarak adlandırılan bir denge göstergesi hesaplanmaktadır.

Program Tanımlı Denge kapsamında, muhasebeleştirme farklılıklarından kaynaklanan ve faiz giderleri gibi iradi politikaların dışında kalan harcamalar ile süreklilik arz etmeyen ve bir anlamda "sağlıklı" kabul edilmeyen gelirler dışarıda tutulmaktadır (bkz. Tablo 1). Sonuç olarak program tanımlı gelirler, program tanımlı giderler ve program tanımlı denge hesaplanmaktadır. Söz konusu göstergeler kamu finansmanı istatistikleri kapsamında HMB tarafından aylık olarak yayımlanmaktadır. Program tanımlı denge mali sürdürülebilirliğin takip edilmesi bakımından önemli bir göstergedir.

Kamunun finansman ihtiyacının, borçlanma ile karşılanan kısmına ilişkin gelişmeleri borç stoku göstergelerinden izlemek mümkündür. Bütçe dengesinde olduğu gibi borç stokunda da farklı tanımlamalar ve göstergeler mevcuttur. HMB tarafından;

- Merkezi Yönetim Borç İstatistikleri
- AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku İstatistikleri
- Kamu Net Borç Stoku İstatistikleri
- Türkiye Dış Borç İstatistikleri

açıklanmaktadır. Merkezi Yönetim, AB Tanımlı Genel Yönetim ve Kamu Net Borç Stokuna ilişkin tanımlar Tablo 2'de yer almaktadır.

**Tablo 1. Program Tanımlı (Faiz Dışı) Dengenin Hesaplanması**

| **Merkezi Yönetim Bütçesi Program Tanımlı Faiz Dışı Dengesi** |
|---|
| **1. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Kamu Hesapları Bülteni)** |
| a. (-) Özelleştirme Gelirleri |
| b. (-) Faiz Gelirleri |
| c. (-) TCMB Kâr Transferi & Yeniden Değerleme |
| d. (-) Kamu Bankalarından Temettü Gelirleri |
| e. (-) Darphane Para Basım Gelirleri |
| f. (-) KKS Borç Verme - Geri Ödeme |
| g. (-) Taşınmaz Satışları |
| h. (-) İşsizlik Sigortası Fonu Transferi (GAP) |
| i. (-) 4.5G GSM Satış Gelirleri |
| j. (-) Karayolları Arazisi ve Limanlar |
| k. (-) TMSF'den Bütçeye Yapılan Aktarımlar |
| l (-). 3194 S.K. Geçici 16.Mad. Kaps. Tahs.Ed. Yapı Kayıt Belgesi Gel. |
| m (-). Bedelli Askerlik Gelirleri |
| **2. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Program Tanımlı)= (1-a-b-c-d-e-f-g-h-i-j-k-l-m)** |
| **3. Merkezi Yönetim Faiz Dışı Harcamaları (Kamu Hesapları Bülteni)** |
| n.(-) Risk Hesabı |
| o. (+) Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Transferler (Nakit - Tahakkuk Farkı) |
| p. (+) KKS Borç Verme - Geri Ödeme |
| **4. Merkezi Yönetim Faiz Dışı Harcamaları (Program Tanımlı) = (3-n+o+p)** |
| **Faiz Dışı Denge (Program Tanımlı) = (2-4)** |

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Konsolide Kamı Sektörü Gerçekleşmeleri
https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri

Kapsam bakımından kamu net borç stoku ve AB tanımlı genel yönetim borç stoku daha kapsamlı ve geniş bir resim sunmaktadır. Bununla birlikte, sürdürülebilirliği etkileyecek; borcun vadesi, döviz-faiz yapısı ve enstrüman dağılımı gibi önemli detaylar merkezi yönetim düzeyinde mevcuttur. Türkiye dış borç stoku ise ülkemiz için önemli bir gösterge olmakla birlikte, özel kesimin borçları da ilave edilerek hesaplanmakta ve bu çalışmanın kapsamı dışında kalmaktadır.

**Tablo 2. Borç Stokuna İlişkin Tanımlamalar**

**Merkezi Yönetim Brüt Borç Stoku**

Merkezi yönetim brüt borç stokuna merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşların iç ve dış borç borçları dahil edilmektedir. Merkezi yönetim dış borç stoku merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar tarafından, tahvil ihracı ya da kredi temini suretiyle yurtdışından sağlanan finansman imkanlarından gerçekleştirilen kullanım miktarlarının belirli bir tarih itibarıyla ödenmemiş nominal tutarlarının toplamıdır. Merkezi yönetim iç borç stoku ise Hazine tarafından yurt içi piyasalarda ihraç olunan Devlet iç borçlanma senetlerini kapsamaktadır.

**AB Tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stoku**

AB tanımlı genel yönetim nominal borç stoku, Avrupa Hesaplar Sistemi 95 kılavuzu (European System of Accounts 95- ESA 95 manual) çerçevesinde tanımlanmaktadır ve Avrupa Birliği'ne adaylık süreci kapsamında tespit edilmiş olan yakınsama kriterleri çerçevesinde hesaplanmaktadır.

Genel yönetim kapsamına; merkezi yönetim, diğer kamu kurumları (mahalli idareler, bütçe dışı fonlar, döner sermayeler) ve sosyal güvenlik kurumları (İşsizlik Sigortası Fonu dahil) girmektedir. Ayrıca, genel yönetimi oluşturan alt sektörler arasında ve her bir alt sektörün kendi içinde konsolidasyon yapılmaktadır.

AB istatistik standartlarına uyumlu genel yönetim nominal borç stoku genel yönetim brüt borç stoku üzerine ayarlama kalemlerinin eklenmesi ile hesaplanmaktadır. Yapılan ayarlama üç kalemden oluşmaktadır:

**1.** Genel yönetimi oluşturan kurum ve kuruluşların ellerinde bulundurdukları borçlanma senetleri brüt borç stokundan düşülmektedir.

**2.** İskontolu olarak ihraç edilen iç borç senetlerinin vade tarihlerinde ödenecek faiz tutarları merkezi yönetim iç borç stokuna eklenmektedir.

**3.** Dolaşımdaki bozuk para tutarı merkezi yönetim iç borç stokuna eklenmektedir.

**Kamu Net Borç Stoku**

Kamu net borç stokunun hesaplanmasında kamu sektörünün mali yükümlülüklerinin yanı sıra finansal varlıkları da dikkate alınmaktadır. Bu çerçevede, kamu brüt borç stokundan Merkez Bankası net varlıkları, kamu mevduatı ve İşsizlik Sigortası Fonu net varlıkları düşülerek kamu net borç stoku hesaplanmaktadır.

Kamu brüt borç stoku, merkezi yönetim ve diğer kam sektörünün iç ve dış borç stoklarının toplamından elde edilmektedir. Diğer kamu sektörü, bütçe dışı fonlar, yerel yönetimler ve KİT'lerden oluşmaktadır.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Yıllık Kamu Borç Yönetimi Raporu 2008. Sayfa 26-27

Borç stokuna ilişkin resmi zaman serileri, 1989 yılından itibaren sunulmaktadır. Bununla birlikte, bu çalışmada Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporunda yer verilen 1964-1996 dönemi dış borç stoku ile 1970-1998 dönemi iç borç stoku büyüklerinden faydalanılmıştır.

### 3.2.4. Kamu Mali Durumuna İlişkin Diğer Gösterge ve Hususlar

1992 yılında imzalanan ve Avrupa Topluluğuna Birlik hüviyeti kazandıran Maastricht Anlaşmasında, üye devletlerin ekonomik ve parasal birliğe uyum kapsamında yerine getirmeleri gereken koşullar belirlenmiştir. Bu koşullardan ikisi maliye politikası ile ilgilidir. Maastricht kriterleri olarak adlandırılan bu koşullara göre, Avrupa Hesaplar Sistemi (European System of Accounts, ESA) Klavuzu uyarınca hesaplanan;

- Genel devlet açığının GSYH'ya oranı yüzde 3'ü,
- Genel devlet borç stokunun GSYH'ya oranı yüzde 60'ı geçmemelidir.

Bu kriterlerin aşılması durumunda "aşırı kamu açığı prosedürü" başlatılması kararlaştırılmıştır. Ülkemiz için mevcut durumda bir bağlayıcılığı olmamakla birlikte sürdürülebilirlik bakımından kriterlere uyum durumu takip edilmektedir.

AB'ye aday ülkeler tarafından 2001 yılından bu yana her yıl hazırlanan; 2014'e kadar Katılım Öncesi Ekonomik Program (KEP) şeklinde, 2015'ten sonra Katılım Öncesi Ulusal Ekonomik Reform Programı (ERP)[6] şeklinde anılan doküman kapsamında, DPT/KB/SBB yapısal bütçe ve genel devlet dengesi hesaplamaktadır. Yapısal denge hesaplamalarında fiili (mevcut) bütçe dengesi; konjonktürün etkisiyle oluşan devresel denge ve yapısal etkenlerle oluşan yapısal denge olmak üzere iki kısımda incelenir. Yapısal bütçe açığı, "ekonomi kendi potansiyelinde olsaydı" senaryosu altında maliye politikasının gerçek görünümüne ilişkin fikir vermektedir. Yapısal denge, hesaplama zorlukları nedeniyle az sayıda ülkede kısa bir zaman dilimi için mevcuttur. Ülkemizde de bahsi geçen ERP kapsamında yayımlanmakta ancak zaman serisi bulunmamaktadır. İncelemelerde, ERP'de yer verilen dönemsel grafik ve açıklamalardan faydalanılmıştır.

[6] Pre-Accession Economic Reform Program

Yapısal dengenin bir kullanım amacı da mali duruşu tespit edebilmektir. Gayri safi yurtiçi hasılanın potansiyelinin üzerinde olması durumunda (ekonomik canlılık döneminde) maliye politikası tarafında yapısal açık veriliyorsa (maliye politikası gevşekse) bu durum konjonktür yanlısı bir politika izlendiği anlamına gelir. Literatür incelemesi kısmından hatırlanacağı gibi Keynesyen yaklaşım, diğer bir deyişle kamunun maliye politikasını kullanması; ancak ekonomik büyüme dönemlerinde maliye politikasının sıkılaştırılıp, kamu açıklarının azaltılmasıyla sürdürülebilir hale gelebilir. Bu bakımdan, maliye politikasının konjonktür yanlısı ya da konjonktür karşıtı olup olmadığının tespiti önemlidir. Uzun süre üst üste konjonktür yanlısı bir mali duruş, mali sürdürülebilirliği tehdit edebilecektir.

**Tablo 3. Mali Duruş**

| | | Maliye Politikası | |
|---|---|---|---|
| | | Sıkı (Yapısal Fazla) | Gevşek (Yapısal Açık) |
| Ekonomik Konjonktür | Canlanma (GSYH > Potansiyel Hasıla) | Konjonktür Karşıtı | Konjonktür Yanlısı |
| | Yavaşlama (GSYH < Potansiyel Hasıla) | Konjonktür Yanlısı | Konjonktür Karşıtı |

### 3.3. Dönem İncelemeleri

Bu kısımda; kuruluşundan itibaren Türkiye Cumhuriyeti'nin maliye politikaları, bütçe açığı ve borç stokundaki gelişmeler çerçevesinde incelenecektir. İncelemenin, dönemin koşulları göz önünde bulundurularak yapılması daha doğru çıkarımlarda bulunulabilmesini sağlayacaktır. Dolayısıyla her dönem için; dış ve iç gelişmelere kısaca değinilecek; verilerin mevcudiyeti dahilinde nüfus, işsizlik, GSYH büyümesi, kişi başına milli hasıla, fiyat düzeyi, dış ticaret ve cari denge ile döviz kuruna ilişkin makroekonomik çerçeve sunulacak; sonrasında yine mevcut olan detay düzeyinde maliye politikasına ilişkin bütçe gelir ve giderleri ile kompozisyonları, bütçe dengesi, faiz dışı denge, kamu kesimi ve genel devlet genel dengeleri, bütçe ve kamu borç stokları ile yapısal dengedeki gelişmeler açıklanacaktır.

### 3.3.1. 1923-1949 Dönemi

Milli mücadelesini zaferle taçlandıran ve siyasi bağımsızlığını kazanan Türkiye; Osmanlı İmparatorluğu'ndan tarıma dayalı bir ekonomi, yine tarım üzerinden alınan vergilerin bel kemiğini oluşturduğu, oranları mükelleflerin dinine bağlı olarak değişen, genellikle iltizam usulüyle toplanan, birçok eksikliği ve yanlışlığı barındıran bir vergi sistemi ile İmparatorluğun yıkılmasında önemli pay sahibi olan dış borçlar ve Düyûn-u Umumiye İdaresi gibi ağır bir miras devralmıştır. Mali bağımsızlık olmaksızın gerçek bir bağımsızlıktan söz edilemeyeceğinin bilincinde olan yeni yönetim, henüz Lozan Görüşmeleri sürerken ve Cumhuriyet ilan edilmeden önce I. Türkiye İktisat Kongresi'ni toplayarak yeni dönemin iktisat ve maliye politikalarını geliştirmeye gayret etmiştir.

Lozan Antlaşması ve alınan diğer kararlarla; Düyûn-u Umumiye İdaresi lağvedilmiş ve borçlar bir ödeme planına bağlanmış, kapitülasyonlar kaldırılmış, Reji İdaresi'ne son verilmiş, birçok imtiyaz işletmesi devletleştirilmiş, vergilendirme yetkisi ve yargısı tam olarak kazanılmış ve Merkez Bankası kurularak senyoraj hakkı elde edilmiştir (HMB, 2008). Bu bakımdan mali bağımsızlık, kurumsal olarak sağlanmıştır. Bununla birlikte, önceki dönemden gelen ağır borç yükü, dış borçlanma olanaklarının sınırlı olması ve vergileme ve tahsilat konusundaki sıkıntılar Genç Cumhuriyet'e zor bir mali çerçeve sunmuştur.

Cumhuriyet İdaresi, bir taraftan o dönemde sanayileşme ile aynı anlamda kullanılan kalkınmayı öncelerken, bir taraftan da yeni rejimin kırsal dahil tüm ülkede geniş kabul görmesine çabalamaktadır. Tüm bunları gerçekleştirmek için gerekli finansmanın iç kaynaklardan elde edilmesi ve kendi kendine yeterlilik, önemli bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira Osmanlı İmparatorluğu'nu yıkıma sürükleyen dış borç hafızası henüz çok tazedir. Dolayısıyla o dönem izlenen politikaları bu perspektiften değerlendirmek önem arz etmektedir. Dönemin maliye politikası anlayışını Atatürk'ün şu ifadeleri özetlemektedir:

> *"Binaenaleyh, usul-ü malîmiz (maliye yöntemimiz) halkı tazyik ve ızrar etmekten içtinap (halka baskı yapmaktan ve ona zarar vermekten kaçınmak) ile beraber mümkün olduğu kadar harice arz-ı ihtiyaç ve iftikar etmeden (ihtiyaç ve yokluklar için dışarıya muhtaç olmadan) varidat-ı kâfiye (yeterli gelir) temin etmek esasına müstenittir (sağlamak temeline dayanmaktadır)".*

Maliye politikasındaki temel amacın; halkı zorlamaktan kaçınarak devlet bütçesi dengesinin sağlanması olduğu görülmektedir (Kaya ve Durgun, 2009).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, tarım kesimi üzerinde önemli bir yük oluşturan Aşar vergisi kaldırılmıştır. Önemli bir gelir kaybı anlamına gelen bu kararın yanında; kazanç vergisi ve veraset ve intikal vergisi gibi dolaysız vergiler ile genel satış vergileri, gümrük vergisi, bazı tüketim ve tekel vergileri gibi bazı dolaylı vergiler ihdas edilmiştir. Bu dönemde, sanayinin gelişmesi amacıyla alınan tedbirler kapsamında sanayi işletmeleri çeşitli vergilerden muaf tutulmuştur (Taş, 1995).

1923-1929 döneminde; özel sektör öncülüğünde, dışa açık ve liberal bir iktisadi model hayata geçirilmeye çalışılmış ancak sermaye yetersizliği nedeniyle istenilen mesafe alınamamıştır. Ardından tüm dünyayı etkileyen Büyük Buhran'ın başlaması, Türkiye'yi dışa belirli oranda kapanarak devletçi politikalar izlemeye sevk etmiştir. 1929 yılı birçok anlamda Türkiye Cumhuriyeti için bir kırılma noktası teşkil etmiştir. Bu dönemde, Lozan Antlaşması'nın gümrük tarifeleri için koyduğu beş yıllık sınırlama sona ermiş, yine Lozan'a göre Osmanlı'dan devralınan üçte ikilik borcun ödeme dönemi başlamış ancak ilk iki ödeme getirdiği finansman yükleri sebebiyle 1930 yılı sonuna ertelenmiştir (Kaya ve Durgun, 2009). Dünya Ekonomik Krizi, 1927-28'de yaşanan kuraklık ve gümrük vergilerinde daha yüksek oranların uygulanması öncesinde stok yaparak yüksek kârlar elde etmek isteyen tüccarın artan döviz talepleri sebebiyle "kambiyo krizi" ortaya çıkmış; bu kriz Türk Devleti'nin yabancılara olan borçlarını ödeme olanağını ortadan kaldırmış ve moratoryum ilan edilmiştir (Yılmaz, 2009). Tüm bunlara rağmen, 1930-1939 döneminde önemli bir sermaye birikimi gerçekleştirilmiş, yüzde 10'ların üzerinde bir sanayi büyüme hızı yakalanmıştır (Taş, 1995).

1939-1945 dönemine, 2. Dünya Savaşı ve etkileri damgasını vurmuştur. Savaşa katılmamış olmasına rağmen, askeri olarak sürekli hazır olmak durumunda kalan Türkiye; yüksek savunma harcamaları, dış ticaretin olumsuz etkilenmesi ve üretimde yer alan erkek nüfusun önemli oranda silah altına alınması nedeniyle ciddi mali baskı yaşamıştır. Üretimin azalması, ithalatın daralması ve yüksek harcamaları finanse etmek amacıyla ihdas edilen vergiler enflasyonu tetiklemiştir. Bu dönemin sonunda denk bütçe ilkesinin uygulanması giderek zorlaşmış ve 1944 yılında denk bütçe onaylamasından vazgeçilerek

bütçeler bütçe açığı ile onaylanmaya başlanmıştır (Özcan, 2020). Savaşın getirdiği olağanüstü koşullara yanıt verebilmek amacıyla, 1940 yılında devlete önemli yetkiler veren Milli Korunma Kanunu çıkarılmıştır. Fiyat belirleme ve denetleme, dış ticaret satış koşullarını belirleme, gerekli hallerde bedeli ödenmek kaydıyla tarım ürünlerine el koyabilme, yine gerekli hallerde iktisadi ve ticari devlet müesseseleri kurabilme bu kanunla verilen yetkiler arasındadır (Özkan ve Temizer, 2009). Artan bütçe harcamalarını finanse edebilmek amacıyla bu dönemde geçici nitelikte bazı vergiler ihdas edilmiştir. Bunlardan ilki, savaştan kaynaklanan aşırı kazançları vergilemek, harcanabilir geliri kısarak yurt içi talebi daraltmak ve böylece enflasyonu dizginlemek, gelir-servet dağılımını düzeltmek gibi amaçlarla 1942 yılında uygulamaya konulan Varlık Vergisi'dir (Taş, 1995). 1942 tarihli, zeytinyağı, prina yağı ve pamuk yağı üzerinden ayni olarak alınan Ayni Muamele Vergisi ile seferberlik halindeki orduyu beslemek amacıyla uygulanan 1944 tarihli Toprak Mahsülleri Vergisi bu dönemin diğer olağanüstü vergileridir. Sosyal sonuçları geniş olarak tartışılan ve gelecek dönemlerde seçmen tercihlerinde belirleyici olan bu uygulamalar, mali bakımdan savaş döneminin bütçe dengesinde büyük bozulma yaşanmadan geçirilmesine katkı sağlamıştır.

İkinci Dünya Savaşı'nın bitmesiyle, hem dünyada hem de Türkiye'de önemli dönüşümler yaşanmaya başlamıştır. Savaş, Avrupa'da ciddi bir yıkıma neden olmuş; güç dengelerinin ABD ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'ne (SSCB) kaymasına neden olmuştur. İki kutuplu yeni dünya düzeninde; Sovyetler Birliği'nin rejim ihraç etme çabalarına karşılık, ABD dünyanın diğer ülkeleriyle ekonomik ve askeri ittifaklar kurarak rejim ihracını önlemeye çalışmıştır (Akın, 2017). Bu çerçevede ABD, Marshall Planı kapsamında yaptığı milyarlarca dolarlık ekonomik yardım, 1944 yılında kurulan Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası ile 1947 yılında imzalanan Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşmasıyla (GATT) müttefik ülkelerin birbirleriyle ve kendisiyle olan iktisadi bağlarını güçlendirmiştir. 1949 yılında kurulan NATO ise bu genel ittifakın askeri kanadını teşkil etmiştir.

Dış kredi ve yardımların arttığı, düşen gümrük tarifeleriyle ticaretin hızlandığı bu dış konjonktür mevcudiyetinde; Türkiye'de de çok partili dönem başlamış, dolayısıyla halkın iktisadi tercihleri seçimler de göz önünde bulundurularak politika belirleyiciler için

önemli bir veri haline gelmiştir. Bu dönemin Türkiye için bir kırılma noktası teşkil ettiği genel kabul görmektedir. Zira 1930'lardan bu yana sürdürülen dışa kapalı, korumacı, iç pazara yönelik sanayileşme ve dış dengeye önem veren bir iktisadi modelin yerine; ithalatın serbestleştirildiği, dış kaynak kullanımının hızla arttığı, dış pazara dönük ancak sanayiden çok tarım, madencilik, inşaat ve alt yapıya öncelik veren bir iktisadi modele geçilmiştir (Taş,1995).

#### 3.3.1.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü

Dönemin makroekonomik büyüklükleri Tablo 4'de özetlenmektedir. Tablo 4'deki veriler; Prof. Dr. Ekrem Pakdemirli'nin 1991 yılında yayımlanan "Ekonomimizin 1923'ten 1990'a Sayısal Görünümü" isimli kitabından, Prof. Dr. Mustafa Kemal Biçerli'nin 2007 yılında yayımlanan "Çalışma Ekonomisi" isimli kitabından, TÜİK istatistiklerinden ve Kalkınma Bakanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergeler çalışmasından derlenerek hazırlanmıştır.

İç ve dış konjonktürü ile maliye politikasının genel hatları yukarıda açıklanan bu 27 yıllık dönemde; nüfus 12,5 milyon kişiden 20,4 milyon kişiye yükselmiştir. 1923 yılında yüzde 9,1 olarak tahmin edilen işsizlik oranı 1949 yılında yüzde 1,8'e gerilemiştir. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan "TÜİK verilerine göre uyumlaştırılmış Gayri Safi Yurtiçi Hasıla" serisine göre 26 yıllık dönemde ortalama yüzde 5,1 büyüme oranı yakalanmıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın etkisini gösterdiği 1940-1945 yılları arasındaki 6 yıllık dönem çıkarıldığında bu rakam yüzde 8,6'ya çıkmaktadır. Fert başına milli hasıla 91 dolar düzeyinden dönem sonunda 314 dolara yükselmiştir.[7]

1950 yılına kadar referans para olarak İngiliz Sterlini kullanılmıştır (Arat, 2003). 1923-1929 döneminde Lozan Antlaşması'nın gümrük politikaları hükümlerinin de etkisiyle serbest döviz kuru uygulandığı görülmektedir. 1929-1930 döneminde ise Büyük Buhranın etkisiyle kambiyo kurları istikrarını kaybetmiş ve bir dizi önlem alınması gereği ortaya çıkmıştır.

[7] Dolar bazında fert başına milli hasıla hesaplanırken; DPT tarafından hazırlanan "TÜİK Verilerine Göre Uyumlaştırılmış GSYH" serisi, EK2'de yer verilen yıllık ortalama dolar kuruna bölünerek, dolar bazında GSYH bulunmuş ve bu büyüklük, yıl ortası nüfusa bölünmüştür.

**Tablo 4. 1923-1949 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri**

| | Bin Kişi | % | | Milyon Dolar | | | GSYH'ya Oran, % | | | İhracatın İthalatı Karşılama Oranı (%) | Zincirlenmiş Hacim | Dolar |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Yıllar | Nüfus | İşsizlik | Dolar /TL | İhracat | İthalat | Dış Tic. Dengesi | İhracat | İthalat | Dış Tic. Dengesi | | GSYH Büyümesi | Kişi Başına GSYH |
| 1923 | 12.475 | 9,1 | 1,68 | 51 | 87 | -36 | 4,5 | 7,6 | -3,2 | 58,5 | - | 91 |
| 1924 | 12.735 | 6,9 | 1,88 | 82 | 100 | -18 | 6,4 | 7,8 | -1,4 | 82,1 | 14,6 | 101 |
| 1925 | 13.007 | 5,3 | 1,83 | 103 | 129 | -26 | 6,2 | 7,8 | -1,6 | 79,6 | 12,5 | 128 |
| 1926 | 13.337 | 5,1 | 1,91 | 96 | 121 | -25 | 5,6 | 7,0 | -1,4 | 79,4 | 18,2 | 129 |
| 1927 | 13.554 | 4,2 | 1,94 | 81 | 108 | -27 | 5,3 | 7,1 | -1,8 | 74,9 | -12,7 | 112 |
| 1928 | 13.843 | 3,8 | 1,95 | 88 | 114 | -25 | 5,3 | 6,8 | -1,5 | 77,6 | 10,8 | 120 |
| 1929 | 14.138 | 3,2 | 2,07 | 75 | 124 | -49 | 3,8 | 6,2 | -2,4 | 60,6 | 21,5 | 141 |
| 1930 | 14.440 | 3,2 | 2,12 | 71 | 70 | 2 | 4,8 | 4,7 | 0,1 | 102,6 | 2,5 | 103 |
| 1931 | 14.748 | 4,5 | 2,12 | 60 | 60 | 0 | 4,6 | 4,6 | 0,0 | 100,5 | 8,2 | 88 |
| 1932 | 15.062 | 4,5 | 2,12 | 48 | 41 | 7 | 4,4 | 3,7 | 0,7 | 117,8 | -10,6 | 73 |
| 1933 | 15.383 | 3,9 | 1,71 | 58 | 45 | 13 | 4,4 | 3,4 | 1,0 | 128,8 | 15,5 | 86 |
| 1934 | 15.711 | 3,2 | 1,33 | 73 | 69 | 4 | 4,0 | 3,8 | 0,2 | 106,2 | 6,3 | 116 |
| 1935 | 16.046 | 3,3 | 1,26 | 76 | 71 | 6 | 3,7 | 3,4 | 0,3 | 107,9 | -3,0 | 129 |
| 1936 | 16.352 | 2,9 | 1,26 | 94 | 74 | 20 | 3,5 | 2,8 | 0,8 | 127,2 | 23,1 | 163 |
| 1937 | 16.637 | 2,7 | 1,26 | 109 | 91 | 19 | 3,8 | 3,2 | 0,7 | 120,6 | 1,5 | 171 |
| 1938 | 16.926 | 2,1 | 1,28 | 115 | 119 | -4 | 3,9 | 4,0 | -0,1 | 96,7 | 9,5 | 174 |
| 1939 | 17.429 | 2,1 | 1,38 | 100 | 92 | 7 | 3,4 | 3,1 | 0,2 | 107,7 | 6,9 | 170 |
| 1940 | 17.728 | 2,4 | 1,32 | 81 | 50 | 31 | 2,2 | 1,4 | 0,9 | 161,7 | -4,8 | 204 |
| 1941 | 17.952 | 3,0 | 1,31 | 91 | 55 | 36 | 2,0 | 1,2 | 0,8 | 164,5 | -10,4 | 253 |
| 1942 | 18.143 | 3,4 | 1,31 | 126 | 113 | 13 | 1,3 | 1,2 | 0,1 | 111,7 | 5,5 | 517 |
| 1943 | 18.337 | 2,9 | 1,31 | 197 | 155 | 41 | 1,4 | 1,1 | 0,3 | 126,6 | -9,8 | 762 |
| 1944 | 18.532 | 3,1 | 1,31 | 178 | 126 | 52 | 1,8 | 1,2 | 0,5 | 141,0 | -5,1 | 546 |
| 1945 | 18.729 | 3,1 | 1,31 | 168 | 97 | 71 | 2,0 | 1,2 | 0,9 | 173,5 | -15,3 | 442 |
| 1946 | 19.074 | 2,7 | 1,81 | 215 | 119 | 96 | 2,9 | 1,6 | 1,3 | 180,5 | 32,1 | 394 |
| 1947 | 19.493 | 2,5 | 2,82 | 223 | 245 | -21 | 4,2 | 4,6 | -0,4 | 91,3 | 4,1 | 272 |
| 1948 | 19.922 | 2,3 | 2,81 | 197 | 275 | -78 | 2,9 | 4,1 | -1,2 | 71,5 | 16,4 | 338 |
| 1949 | 20.359 | 1,8 | 2,82 | 248 | 290 | -42 | 3,9 | 4,5 | -0,7 | 85,4 | -5,0 | 314 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023

Not: Nüfus, Dolar/TL yıl ortasıdır. Dış ticaret verileri Özel Ticaret Sistemi verileridir.

1930 yılında Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu çıkarılmış, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kurulmuş, kontrollü kambiyo sistemi yürürlüğe girmiştir (Şanlı, 1998).

Prof. Dr. Ekrem Pakdemirli'nin Akbank Kültür Yayınları Türkiye Ekonomisi 1923-1978 adlı kitaptan derlediği, toptan eşya fiyat endeksi ile GSMH'nın cari fiyatlarla olan değerinin sabit fiyatlarla olan değerine bölümü ile elde edilen deflatör serileri incelendiğinde; fiyat düzeyinde 1930'a kadar olan liberal dönemde ılımlı bir artış, İkinci Dünya Savaşı'nın etkilerini göstermeye başladığı 1941'e kadarki devletçilik döneminde bir gerileme görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı dönemi ve sonrasında ise fiyat düzeyi önemli ölçüde artmıştır.

Dış ticarette; dışa açık liberal dönemde, GSYH'ya oranla yıllık ortalama yüzde 1,9 açık verilmişken, görece dışa kapalı Buhran sonrası dönemden başlayarak 1947 yılına dek yıllık ortalama yüzde 0,5 fazla verilmiştir. Çok partili parlamenter rejime geçiş sonrasında dış ticarette tekrar açık verilmeye başlanmış, 1947-1949 döneminde yıllık ortalama yüzde 0,7 açık verilmiştir. 27 yıllık dönemde GSYH'ya oranla, ortalama olarak yüzde 0,3'lük dış ticaret açığı verilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı döneminde önemli ölçüde dış ticaret fazlası verilmiş ve rezerv biriktirilmiştir. Döviz sıkıntısının olmadığı bu dönemde savaş sonrası koşullara uyum sağlamak amacıyla 7 Eylül 1946'da devalüasyon yapılmış ve TL'nin dolar karşısında değeri %53,6 dolayında düşürülerek Dolar/TL 1.30'dan 2.80'e yükseltilmiştir. (Arat, 2003) Bunun sonucunda ihracat artış göstermiştir.

**Tablo 5. 1923-1949 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri - Özet**

| | GSYH Büyüme | TÜFE | Konsolide Bütçe Dengesi | Dış Ticaret Dengesi | | İşsizlik | Dolar /TL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | % | % | GSYH'ya Oran, % | Milyar Dolar | GSYH'ya Oran, % | % | |
| 1923-1949 | 5,1 | 13,9(1) | + 0,3(2) | 0,00 | -0,3 | 3,6 | 1,75 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023
(1) TÜFE için 1938 bazlı seri kullanılmış olup, tablodaki büyüklük 1939-1949 ortalamasıdır.
(2) Konsolide bütçe dengesi ortalaması 1924-1949 dönemi içindir.

### 3.3.1.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri

Kamu maliyesinin detaylarına bakılacak olursa; 1924-1949 döneminde GSYH'ya oranla ortalama olarak; konsolide bütçe gelirleri yüzde 9,6, konsolide bütçe harcamaları yüzde 9,3 olarak gerçekleşmiş, ortalama yüzde 0,3 bütçe fazlası verilmiştir. Daha önce vurgulandığı üzere, bu gelişmede denk bütçe ilkesinin uygulanmış olması ve borçlanmadan kaçınılmak istenmesi etkili olmuştur. Konsolide bütçe, 26 yıllık bu zaman diliminin 5 yılında açık vermiştir. Açık verilen yıllarda, bu durum harcamalardaki artışın gelir artışlarından fazla olmasından kaynaklanmıştır. Dönem boyunca hem harcamaların hem de gelirlerin GSYH'ya oranları artış göstermiştir.

**Tablo 6. Konsolide ve Genel Bütçe Büyüklükleri (1924-1949) (GSYH'ya Oran, %)**

| | Konsolide Bütçe | | | I - Genel Bütçe | | | | II -Katma Bütçe |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gider | Gelir | Denge | Toplam Gelir | 1- Vergi Gelirleri | 2- Vergi Dışı Normal G. | 3- Özel Gelir ve Fonlar | Öz Gelirler |
| **1924** | 5,9 | 6,1 | 0,2 | 5,7 | 5,0 | 0,7 | 0,0 | 0,3 |
| **1925** | 7,1 | 6,1 | -1,0 | 5,6 | 4,8 | 0,9 | 0,0 | 0,5 |
| **1926** | 5,8 | 6,1 | 0,3 | 5,5 | 4,8 | 0,7 | 0,0 | 0,7 |
| **1927** | 7,6 | 8,0 | 0,4 | 7,0 | 5,8 | 1,1 | 0,0 | 1,0 |
| **1928** | 7,0 | 7,7 | 0,7 | 6,8 | 5,8 | 1,1 | 0,0 | 0,9 |
| **1929** | 6,2 | 6,5 | 0,3 | 5,4 | 4,6 | 0,8 | 0,0 | 1,1 |
| **1930** | 7,9 | 8,1 | 0,2 | 6,9 | 5,5 | 1,5 | 0,0 | 1,2 |
| **1931** | 8,7 | 7,8 | -0,9 | 6,7 | 5,1 | 0,9 | 0,8 | 1,0 |
| **1932** | 10,4 | 10,1 | -0,3 | 9,2 | 7,0 | 1,1 | 1,2 | 0,9 |
| **1933** | 11,3 | 10,3 | -1,1 | 8,8 | 6,9 | 0,7 | 1,2 | 1,5 |
| **1934** | 11,0 | 11,5 | 0,5 | 10,0 | 7,2 | 0,6 | 2,1 | 1,5 |
| **1935** | 11,6 | 12,2 | 0,6 | 10,3 | 7,1 | 0,6 | 2,6 | 1,9 |
| **1936** | 9,2 | 9,5 | 0,3 | 8,1 | 6,5 | 0,4 | 1,2 | 1,5 |
| **1937** | 10,2 | 10,5 | 0,4 | 8,8 | 6,8 | 0,4 | 1,6 | 1,7 |
| **1938** | 10,0 | 10,5 | 0,5 | 8,7 | 6,5 | 0,5 | 1,8 | 1,8 |
| **1939** | 11,7 | 11,7 | 0,0 | 9,5 | 5,9 | 0,3 | 3,3 | 2,2 |
| **1940** | 13,3 | 14,0 | 0,6 | 11,6 | 5,7 | 0,3 | 5,6 | 2,4 |
| **1941** | 11,5 | 13,3 | 1,7 | 11,0 | 5,9 | 0,3 | 4,8 | 2,3 |
| **1942** | 8,7 | 9,9 | 1,2 | 8,0 | 6,1 | 0,4 | 1,5 | 1,9 |
| **1943** | 6,6 | 7,1 | 0,5 | 5,7 | 4,6 | 0,2 | 0,9 | 1,4 |
| **1944** | 10,0 | 9,9 | -0,1 | 8,1 | 6,4 | 0,3 | 1,4 | 1,7 |
| **1945** | 6,8 | 7,5 | 0,6 | 6,1 | 5,3 | 0,2 | 0,6 | 1,4 |
| **1946** | 9,3 | 9,7 | 0,4 | 7,8 | 6,5 | 0,6 | 0,7 | 1,9 |
| **1947** | 12,7 | 13,2 | 0,5 | 10,8 | 7,8 | 0,4 | 2,7 | 2,4 |
| **1948** | 9,5 | 9,6 | 0,1 | 7,9 | 6,1 | 0,3 | 1,4 | 1,7 |
| **1949** | 11,5 | 11,4 | 0,0 | 9,2 | 7,8 | 0,5 | 1,0 | 2,2 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 2017

Gelir İdaresi Başkanlığının verilerine göre, 1924-1949 döneminde vergi gelirlerinin ortalama olarak yüzde 34'ü doğrudan tabir edilebilecek gelir ve servet vergilerinden elde edilirken, yüzde 66'lık kısmı dolaylı olarak tabir edilen mal ve hizmet vergileri ile dış ticaret üzerinden alınan vergilerden elde edilmiştir. Varlık vergisi alınan dönem hariç tutulduğunda, dönem içinde dolaysız vergilerin toplam vergiler içindeki payının azalış trendi gösterdiği söylenebilir.

**Tablo 7. Vergilerin Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (1924-1949)**

| | Gelirden Alınan Vergiler | Servetten Alınan Vergiler | Mal ve Hizmetler Üzerinden Alınan Vergiler | Dış Ticaretten Alınan Vergiler | Kaldırılan Vergi Artıkları | Toplam | Dolaylı Vergiler | Dolaysız Vergiler |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1924** | 35,5 | 7,7 | 33,2 | 23,6 | - | 100,0 | 56,8 | 43,2 |
| **1925** | 10,9 | 11,4 | 45,8 | 29,5 | 2,5 | 100,0 | 77,8 | 22,2 |
| **1926** | 7,3 | 16,0 | 54,6 | 22,2 | - | 100,0 | 76,8 | 23,2 |
| **1927** | 7,8 | 13,8 | 61,0 | 17,4 | - | 100,0 | 78,4 | 21,6 |
| **1928** | 7,3 | 12,8 | 61,6 | 18,3 | - | 100,0 | 79,9 | 20,1 |
| **1929** | 7,7 | 14,9 | 55,3 | 22,1 | 0,1 | 100,0 | 77,5 | 22,5 |
| **1930** | 7,6 | 16,4 | 42,7 | 32,6 | 0,6 | 100,0 | 76,0 | 24,0 |
| **1931** | 12,0 | 16,5 | 40,3 | 31,1 | 0,1 | 100,0 | 71,5 | 28,5 |
| **1932** | 21,7 | 12,9 | 40,2 | 23,7 | 1,4 | 100,0 | 65,4 | 34,6 |
| **1933** | 23,2 | 12,9 | 39,9 | 24,0 | - | 100,0 | 63,9 | 36,1 |
| **1934** | 23,5 | 11,9 | 39,8 | 24,8 | 0,1 | 100,0 | 64,6 | 35,4 |
| **1935** | 23,3 | 11,8 | 38,0 | 26,2 | 0,8 | 100,0 | 64,9 | 35,1 |
| **1936** | 25,8 | 6,8 | 40,2 | 27,3 | - | 100,0 | 67,4 | 32,6 |
| **1937** | 25,9 | 7,0 | 39,3 | 27,8 | 0,0 | 100,0 | 67,1 | 32,9 |
| **1938** | 26,2 | 6,5 | 40,9 | 26,4 | 0,0 | 100,0 | 67,3 | 32,7 |
| **1939** | 29,1 | 6,7 | 45,4 | 18,9 | - | 100,0 | 64,2 | 35,8 |
| **1940** | 33,7 | 6,0 | 50,3 | 10,0 | 0,0 | 100,0 | 60,3 | 39,7 |
| **1941** | 32,1 | 7,1 | 46,7 | 14,1 | - | 100,0 | 60,7 | 39,3 |
| **1942** | 19,4 | 40,3 | 29,0 | 11,3 | 0,0 | 100,0 | 40,3 | 59,7 |
| **1943** | 32,9 | 9,3 | 45,1 | 12,7 | - | 100,0 | 57,8 | 42,2 |
| **1944** | 35,4 | 3,9 | 53,4 | 7,3 | - | 100,0 | 60,7 | 39,3 |
| **1945** | 38,4 | 5,3 | 47,1 | 9,2 | - | 100,0 | 56,3 | 43,7 |
| **1946** | 31,2 | 3,9 | 51,1 | 8,7 | 5,1 | 100,0 | 65,0 | 35,0 |
| **1947** | 32,9 | 3,2 | 38,2 | 23,2 | 2,5 | 100,0 | 63,9 | 36,1 |
| **1948** | 34,6 | 3,3 | 40,3 | 21,0 | 0,7 | 100,0 | 62,0 | 38,0 |
| **1949** | 33,4 | 2,8 | 46,0 | 17,8 | 0,0 | 100,0 | 63,8 | 36,2 |

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, 2023

Vergi gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılama oranı dönem boyunca ortalama yüzde 67 olmuş, alt dönemler bazında ise 1924-1929: yüzde 78, 1930-1939: yüzde 63,6, 1940-1949: yüzde 63,8 olarak gerçekleşmiştir.

Bu döneme ilişkin borç stoku verisi bulunmamaktadır. Çeşitli kaynaklarda istisnai durumlar dışında hem iç hem dış borçlanmadan özellikle kaçınıldığı ifade edilmektedir (Taş, 1995).

Özet olarak; Cumhuriyetin kuruluşundan 1949'a kadar olan dönemde, sistematik hale gelen bir bütçe açığı ya da borçlanmadan söz etmek mümkün değildir. Bütçenin denk olması prensibiyle hareket edilmesi ve borçlanmadan mümkün olduğunca kaçınılması nedeniyle Osmanlı İmparatorluğu'ndan devredilen borçların ödenmesi dışında bu dönemde borç sürdürülebilirliği hususu tartışma konusu olmamıştır.

### 3.3.2. 1950-1960 Dönemi

Her ne kadar bu dönemin başlangıcı 1950 yılı olarak seçilmişse de, 1946 yılında yaşanan iki gelişmenin bu dönemi önemli ölçüde etkilediği göz ardı edilmemelidir. Bu gelişmelerden ilki çok partili parlamenter rejime geçiş ve geniş seçmen kitlelerinin taleplerinin ekonomi politikalarına yansıtılmasıdır. İkincisi ise İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD tarafından başlatılan dış yardımlardan faydalanmak amacıyla bir takım politika değişikliklerine gidilmesidir. Siyasi iktidar değişmiş olmakla birlikte 1950'li yılların özellikle ilk yarısının; korumacılığın geride bırakıldığı, dış yardımlara prensip olarak sıcak bakıldığı, İkinci Sanayi Planının uygulanmaktan vazgeçildiği, IMF'ye üye olunduğu ve diğer uluslararası kuruluşlarla yakın ilişki kurulduğu 1946 sonrası dönemin devamı niteliğinde olduğu söylenebilir. Yeni yönetim, ülkenin hızlı bir şekilde kalkınması için; önceki yönetimin kuvvetle muhtemel savaş koşulları ve devralınan dış borcun yarattığı zorlukların hafızasıyla benimsediği "kalkınma için ülkenin kendi kaynaklarından faydalanma" politikasının terk edilmesi gerektiğini savunmuştur (Coşar, 2005). Bu dönemde klasik maliye anlayışının yerini maliye politikasını daha aktif bir araç olarak kullanmayı öngören fonksiyonel maliye anlayışı almıştır.

### 3.3.2.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü

Maliye politikalarının detaylarına geçmeden önce genel makroekonomik konjonktürü şu şekilde özetlemek mümkündür. 1950 yılı başında 20,8 milyon olan nüfus, 1960 yılı sonunda 27,5 milyonu aşmıştır. Tarımda makineleşme ve uygun hava koşullarının etkisiyle sağlanan yüksek üretim, olumlu dış konjonktür ve dış kredi ve yardımlar gibi nedenlerle 1950-1953 döneminde yıllık ortalama yüzde 11'i aşan bir büyüme oranı yakalanmıştır. 1950-1960 döneminde ise büyüme ortalama yüzde 6,7 olmuştur. 1950 yılında 329 dolar olan fert başına GSYH, 1959 yılında 1.157 dolara yükselmiş olsa da dönem sonundaki devalüasyonun etkisiyle bu büyüklük 1960 yılında 660 dolara gerilemiştir.

İhracat artmaya devam etmiş ancak ithalatın gerisinde kalmış ve dış ticaret açığı büyümüştür. 1923-1949 döneminde GSYH'ya oranla ortalama olarak yüzde 0,3 dış ticaret açığı verilmişken 1950-1960 döneminde yüzde 0,9 açık verilmiştir. Dış ticaret dengesinde görülen bu bozulma, döviz sıkıntısı yaşanmasına neden olmuş ve korumacılık tekrar gündeme gelmeye başlamıştır (Şanlı, 1998). 1954 Dış Ticaret Rejimi ile 1958 yılına kadar ithalat ve ihracat tekrar denetim altına alınmıştır (Taş, 1995). Buna rağmen dış ticarette önemli bir düzelme yaşanmamıştır. 1950-1960 ihracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 75'ler düzeyinde kalmıştır.

1950-1953 döneminde büyümenin temel olarak dış kaynak kullanımıyla sağlandığı görülmektedir. Zira bütçe giderleri ve gelirleri GSYH'ya oranla bir miktar gerilemiş, 4 yıllık dönemde ortalama olarak bütçe açığı verilmemiştir. Kepenek ve Yentürk'ün hesaplamalarına göre 1946-1948 döneminde 45,4 milyon dolar olan kredi ve bağışlar, 1949-1954 döneminde 400 milyon dolara yaklaşmıştır. 1955 yılına gelindiğinde ise dış kredi ve bağışların en büyük sağlayıcısı olan ABD "Türkiye'nin kalkınma programını kısmasını, bütçesini denkleştirmesini ve ihraç mallarının rekabet gücünü artırmasını hükûmete tavsiye ederek" kredi talebini geri çevirmiştir (Coşar, 2005). Dış kaynaklara erişimin ciddi şekilde zorlaştığı bu noktadan sonra, büyümenin ivme kaybetmesini istemeyen hükûmet iç kaynaklara başvurmaya başlamıştır.

**Tablo 8. 1950-1960 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri**

| Yıllar | Bin Kişi | % | | 1938 = 100 | Milyon Dolar | | | GSYH'ya Oran, % | | | İhracatın İthalatı Karşılama Oranı (%) | Milyon Dolar | Zincirlenmiş Hacim | Dolar |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nüfus | İşsizlik | Dolar /TL | TÜFE | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Dengesi | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Dengesi | | Cari Denge | GSYH Büyümesi | Kişi Başına GSYH |
| 1950 | 20.807 | 1,5 | 2,83 | -4,3 | 263 | 286 | -22 | 3,9 | 4,2 | -0,3 | 92,2 | -50 | 9,4 | 329 |
| 1951 | 21.351 | 1,7 | 2,83 | -1,1 | 314 | 402 | -88 | 3,8 | 4,9 | -1,1 | 78,1 | -94 | 12,8 | 385 |
| 1952 | 21.952 | 1,9 | 2,83 | 5,1 | 363 | 556 | -193 | 3,8 | 5,9 | -2,0 | 65,3 | -198 | 12,0 | 431 |
| 1953 | 22.569 | 2,8 | 2,83 | 4,8 | 396 | 533 | -136 | 3,6 | 4,8 | -1,2 | 74,4 | -164 | 11,2 | 488 |
| 1954 | 23.204 | 3,2 | 2,83 | 9,0 | 335 | 478 | -143 | 3,0 | 4,3 | -1,3 | 70,0 | -177 | -2,9 | 484 |
| 1955 | 23.857 | 3,1 | 2,83 | 11,9 | 313 | 498 | -184 | 2,3 | 3,7 | -1,4 | 63,0 | -177 | 8,1 | 566 |
| 1956 | 24.540 | 3,2 | 2,83 | 11,5 | 305 | 407 | -102 | 2,0 | 2,6 | -0,7 | 74,9 | -75 | 3,3 | 635 |
| 1957 | 25.250 | 2,8 | 2,83 | 12,5 | 345 | 397 | -52 | 1,7 | 1,9 | -0,3 | 86,9 | -64 | 7,9 | 821 |
| 1958 | 25.981 | 2,9 | 2,83 | 15,7 | 247 | 315 | -68 | 1,0 | 1,3 | -0,3 | 78,5 | -64 | 4,6 | 953 |
| 1959 | 26.733 | 2,9 | 2,83 | 22,6 | 354 | 470 | -116 | 1,1 | 1,5 | -0,4 | 75,3 | -145 | 4,6 | 1.157 |
| 1960 | 27.506 | 3,1 | 5,15 | 7,4 | 321 | 468 | -147 | 1,8 | 2,6 | -0,8 | 68,5 | -139 | 2,9 | 660 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024
Not: Nüfus, Dolar/TL yıl ortasıdır. Dış Ticaret verileri Özel Ticaret Sistemi verileridir.

İlerleyen kısımda detaylarına yer verilecek olan bütçe gerçekleşmelerine bakıldığında, 1954 yılından sonra bütçe açığının bir miktar arttığı görülmektedir. 1953 yılında GSYH'ya oranla yüzde 0,1 olan bütçe açığı 1954 yılında yüzde 0,4'e yükselmiştir. Para politikası tarafında para arzının arttığı ve faizlerin görece düşük tutulduğu görülmektedir. 1950-1954 döneminde yüzde 53,2 artan tedavüldeki para miktarı 1954-1958 döneminde yüzde 121,3 oranında artmıştır (Coşar, 2005).

İkinci Dünya Savaşı'nın ilk yıllarında yükselen fiyat düzeyleri 1944-1953 döneminde oldukça ılımlı seyretmiştir. 1953'ten sonra artan bütçe açıkları ve bütçe açıklarının emisyon yoluyla finanse edilmesi talep yönünden; dış kaynak kısıtlılığı nedeniyle ithalattaki aksamalar ise arz yönünden fiyatlar üzerinde bir baskı yaratmıştır. TÜİK tarafından yayımlanan 100 Yılın Göstergeleri'ne göre; 1950-1953 döneminde ortalama yüzde 1,1 olan TÜFE bazında fiyat düzeyi artışı, 1954-1960 döneminde yüzde 13'e yaklaşmıştır.

Dış kaynak girişinin azalması, reel kurun değerlenmesiyle ithal talebinin artıp ihracat artışının yavaş kalması, fiyatların artmaya başlaması gibi nedenlerle yönetim dış borçlarını ödemekte zorluk yaşamış ve 4 Ağustos 1958 yılında moratoryum ilan edilmiştir. IMF ile başlatılan İstikrar Programıyla dış kaynak girişi sağlanmıştır. Program kapsamında 1 dolar 2,8 TL'den 9 TL'ye yükseltilmiş, %320 oranında bir devalüasyon yapılmıştır (Şanlı, 1998). Bunun yanı sıra para arzının kısılması, KİT fiyatlarına zam yapılması ve mali disiplinin sağlanması gibi bir dizi önlem hayata geçirilmiştir.

**Tablo 9. 1923-1960 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet**

| | GSYH Büyüme | TÜFE | Konsolide Bütçe Dengesi | Dış Ticaret Dengesi | | İşsizlik | Dolar /TL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | % | % | GSYH'ya Oran, % | Milyar Dolar | GSYH'ya Oran, % | % | |
| 1923-1949 | 5,1 | 13,9(1) | + 0,3(2) | 0,00 | -0,3 | 3,6 | 1,75 |
| 1950-1960 | 6,7 | 8,6 | - 0,1 | -0,11 | -0,9 | 2,6 | 3,04 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024
(1) 1938 yılı bazlı TÜFE değişimi 1939-1949 dönemi ortalamasıdır.
(2) Konsolide bütçe dengesi ortalaması 1924-1949 dönemi içindir.

### 3.3.2.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri

1946 sonrasında başlayan liberalleşme akımı 1950-1960 dönemi maliye politikalarında belirleyici olmuştur. Özel sektör öncülüğünde bir büyüme hedefleyen hükûmet, kamu maliyesini buna göre şekillendirmiş, maliye politikasını bir araç olarak kullanmak istemiştir. Bu kapsamda; bütçede yatırım harcamaları önceliklendirilirken, cari harcamalar olabildiğince kısıtlanmaya çalışılmıştır (Coşar, 2005). Yukarıda detaylarına yer verilen nedenlerle, bütçe açığı dönemin ilk yarısında ılımlı bir düzeyde gerçekleşmiş, ikinci yarısında ise artış göstermiştir. 1950-1960 döneminde GSYH'ya oranla yılda ortalama yüzde 8,5 oranında gelir tahsil edilirken, yüzde 8,6 oranında bütçe harcaması yapılmış ve açık yüzde 0,1 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Tablo 9'da görüldüğü üzere, 1950-1960 döneminde 1923-1949 dönemine kıyasla bütçe açıkları artmıştır. Bütçe açıklarının nedenleri incelendiğinde, gelirlerdeki azalmanın belirleyici olduğu görülmektedir. Önceki dönemde ortalama olarak yüzde 9,6 oranında gelir tahsil edilirken bu dönemde yüzde 8,5 oranında gelir tahsil edilebilmiştir. Harcama ortalamasında ise 0,7 puanlık bir azalma söz konusudur.

**Tablo 10. Konsolide ve Genel Bütçe Büyüklükleri (1950-1960) (GSYH'ya Oran, %)**

| | Konsolide Bütçe | | | I - Genel Bütçe | | | | II -Katma Bütçe |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gider | Gelir | Denge | Toplam Gelir | 1- Vergi Gelirleri | 2- Vergi Dışı Normal G. | 3- Özel Gelir ve Fonlar | Öz Gelirler |
| **1950** | 10,1 | 9,5 | -0,6 | 7,5 | 6,4 | 0,3 | 0,8 | 2,0 |
| **1951** | 8,9 | 9,1 | 0,2 | 7,3 | 5,5 | 0,3 | 1,4 | 1,9 |
| **1952** | 9,9 | 10,1 | 0,2 | 8,6 | 5,9 | 0,2 | 2,4 | 1,5 |
| **1953** | 8,3 | 8,2 | -0,1 | 7,5 | 6,0 | 0,3 | 1,3 | 0,7 |
| **1954** | 8,6 | 8,2 | -0,4 | 7,8 | 6,6 | 0,3 | 0,9 | 0,4 |
| **1955** | 9,0 | 8,9 | -0,1 | 8,6 | 6,5 | 0,3 | 1,8 | 0,3 |
| **1956** | 8,4 | 8,1 | -0,3 | 7,7 | 6,4 | 0,3 | 1,0 | 0,4 |
| **1957** | 7,5 | 7,4 | -0,1 | 6,9 | 5,6 | 0,8 | 0,5 | 0,5 |
| **1958** | 7,5 | 7,5 | 0,0 | 7,1 | 5,5 | 0,7 | 0,8 | 0,5 |
| **1959** | 8,1 | 8,2 | 0,1 | 7,5 | 6,2 | 0,4 | 0,9 | 0,7 |
| **1960** | 8,3 | 8,3 | 0,0 | 7,6 | 5,9 | 0,4 | 1,3 | 0,7 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 2017

İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan hızlı büyüme, ülkedeki tüm sosyal grupların reel gelirlerini arttırmış ve hayat standartlarını yükseltmiş ancak milli gelirdeki büyüme kamu gelir tahsilatına aynı ölçüde yansımamıştır. Vergi sistemi; genellik

prensibine aykırı olduğu, sermaye gelirlerini tam anlamıyla kapsamadığı, artan oranlılığın olmadığı ve sanayinin gelişmesine engel teşkil ettiği gerekçeleriyle eleştirilmeye başlanmıştır. Bunun üzerine, vergi reformu çalışmaları yürütülmüş ve 1950 yılında Gelir Vergisi, Kurumlar ve Esnaf Vergisi ile Vergi Usul Kanunları yürürlüğe girmiştir.

Ancak vergi reformunun; tarım gelirlerinin gelir vergisi kapsamına alınmaması, vergi idaresinin uygulama zaafları ve sermaye şirketlerini özendirmek amacıyla vergi oranlarının düşürülmesi gibi nedenlerle istenilen sonuçları vermediği değerlendirilmektedir (Taş, 1995). Milli hasılanın ve vergi mükellef sayısının arttığı bu dönemde vergi tahsilatının düşmesi bu değerlendirmeyi desteklemektedir (Coşar, 2005).

**Tablo 11. Konsolide Bütçe Büyüklükleri (1950-1960)**

| | GSYH'ya Oran, % | | | Önceki Yıl ile Fark | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gider | Gelir | Denge | Giderlerdeki Değişim | Gelirlerdeki Değişim | Vergilerin Harcamaları Karşılama Oranı |
| **1950** | 10,1 | 9,5 | -0,6 | -1,3 | -1,9 | 63,5 |
| **1951** | 8,9 | 9,1 | 0,2 | -1,2 | -0,4 | 61,7 |
| **1952** | 9,9 | 10,1 | 0,2 | 1,0 | 1,0 | 60,1 |
| **1953** | 8,3 | 8,2 | -0,1 | -1,6 | -2,0 | 72,0 |
| **1954** | 8,6 | 8,2 | -0,4 | 0,3 | 0,0 | 76,8 |
| **1955** | 9,0 | 8,9 | -0,1 | 0,5 | 0,7 | 71,9 |
| **1956** | 8,4 | 8,1 | -0,3 | -0,6 | -0,8 | 75,9 |
| **1957** | 7,5 | 7,4 | -0,1 | -1,0 | -0,7 | 74,7 |
| **1958** | 7,5 | 7,5 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 73,7 |
| **1959** | 8,1 | 8,2 | 0,1 | 0,6 | 0,7 | 76,3 |
| **1960** | 8,3 | 8,3 | 0,0 | 0,3 | 0,1 | 71,1 |
| **1924-1949** | 9,3 | 9,6 | 0,3 | | | 67,0 |
| **1950-1960** | 8,6 | 8,5 | -0,1 | | | 70,7 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 2017; Yazarın kendi hesaplamaları.

Bu dönemde giderek artan enflasyon da gelir tahsilatını aşındırmıştır. Gelir vergisi tarifelerinde birçok değişlik yapılmış, Esnaf Vergisi ise 5 yıllık bir uygulamadan sonra kaldırılmıştır. Dönem sonunda Hususi Otomobil Vergisi ihdas edilmiş, Veraset ve İntikal vergisi yeniden düzenlenmiştir. Uygulamada zorluklara neden olduğu ve kaçakçılığı özendirdiği nedeniyle eleştirilen Muamele Vergisi 1956 yılında kaldırılmış, Gider Vergisi Kanunu kabul edilmiştir. Dönemin geneline bakıldığında bütçe gelirleri içinde gelir vergisinin payı artarken, servet ve harcamalar üzerinden alınan vergilerinin payı

düşmüştür (Tablo 12). Gelir ve servet vergisi toplamı olarak hesaplanan doğrudan gelirlerin toplam içindeki payı yüzde 36'dan yüzde 39'a yükselmiş, buna paralel olarak dolaylı vergilerin payı yüzde 64'ten yüzde 61'e gerilemiştir. Harcama tarafında ise genel hatlarıyla cari harcamaların baskılandığı, yatırım harcamalarının artırıldığı söylenebilir. Soğuk savaşın etkisiyle savunma giderleri de artış göstermiştir (Coşar, 2005).

**Tablo 12. Vergilerin Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (1950-1960)**

| | Gelirden Alınan Vergiler | Servetten Alınan Vergiler | Mal ve Hizmetler Üzerinden Alınan Vergiler | Dış Ticaretten Alınan Vergiler | Kaldırılan Vergi Artıkları | Toplam | Dolaylı Vergiler | Dolaysız Vergiler |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1950** | 33,0 | 3,0 | 45,5 | 18,4 | - | 100,0 | 64,0 | 36,0 |
| **1951** | 20,5 | 2,7 | 48,7 | 25,4 | 2,8 | 100,0 | 76,8 | 23,2 |
| **1952** | 23,7 | 2,3 | 48,3 | 25,1 | 0,5 | 100,0 | 73,9 | 26,1 |
| **1953** | 27,0 | 2,1 | 48,8 | 21,9 | 0,3 | 100,0 | 70,9 | 29,1 |
| **1954** | 30,6 | 2,0 | 48,2 | 19,0 | 0,2 | 100,0 | 67,3 | 32,7 |
| **1955** | 31,1 | 1,8 | 49,2 | 17,8 | 0,1 | 100,0 | 67,1 | 32,9 |
| **1956** | 35,4 | 1,8 | 50,3 | 12,5 | 0,0 | 100,0 | 62,8 | 37,2 |
| **1957** | 33,9 | 2,0 | 49,0 | 11,6 | 3,5 | 100,0 | 64,1 | 35,9 |
| **1958** | 33,4 | 1,8 | 50,4 | 14,1 | 0,3 | 100,0 | 64,8 | 35,2 |
| **1959** | 33,1 | 1,3 | 41,7 | 23,9 | 0,1 | 100,0 | 65,7 | 34,3 |
| **1960** | 37,7 | 1,5 | 38,5 | 22,2 | 0,1 | 100,0 | 60,8 | 39,2 |

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, 2023

Özet olarak; 1950-1960 döneminde bütçe açıklarının temel belirleyicisi, kamunun gelir tahsilatının yeterli olmayışıdır. Yukarıda tartışıldığı üzere, Türkiye'nin bu dönemde dış borç yükümlülüğü önemli oranda yükselmiş ve 1958 yılında borcun ertelenmesi ve yapılandırılması anlamına gelen Moratoryum ilan edilmiştir. Dolayısıyla bu dönemde, borcun sürdürülebilir olmayan bir patikaya girdiği ve 1958 yılında uygulamaya konulan İstikrar Paketiyle buna karşı önlem alınmaya çalışıldığı söylenebilir.

### 3.3.3. 1961-1970 Dönemi

1960'lı yıllarda ABD, Avrupa ülkeleri ve Japonya başta olmak üzere birçok ülkede büyümenin yüksek olduğu ve dış ticaretin arttığı olumlu bir dış konjonktürden bahsedilebilir. Türkiye'de ise 50'li yıllarda yaşanan sorunlar ve makroekonomik yapıda meydana gelen hasarlar sonrasında, planlı sermaye kullanımı politikası uygulanmaya başlanmıştır. Bu politika tercihi, planlı kalkınma dönemi olarak tarihe geçmiştir. 1961

Anayasası ile iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlı olacağı, planların da Devlet Planlama Teşkilatınca hazırlanıp uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda DPT, 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı hazırlamıştır. Planda yer alan ifadeye göre amaç "milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının, gerektirdiği önceliklerle yöneltmek ve iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek"tir (DPT, 1962: 2). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ithal ikameci sanayi politikası önceliklendirilmişken; İkinci ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda tercihin, özel sektörün sermaye birikimine doğru kaydığı görülmektedir (Taş, 1995). Görece ılımlı ve sakin ilerleyen ekonomide, dönem sonunda önceki döneme benzer şekilde fiyat artışları baş göstermiş, ihracat istenilen düzeyde artmamış ve ödemeler dengesi sorunları ortaya çıkmıştır. 1970 yılı Ağustos ayında bu darboğazın aşılması için bir istikrar programı uygulanmaya başlanmıştır.

#### 3.3.3.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü

1960 yılı başında 27,5 milyon düzeyinde olan nüfus, yıllık ortalama yüzde 2,5'lik bir artışla, 1970 yılında 35,3 milyonu aşmıştır. Bu dönemde dış konjonktür olumlu seyretmiştir. Özellikle sanayileşmiş ülkelerde önemli büyüme oranları yakalanmış, işsizlik asgari düzeylere inmiştir. Hatta bu dönemde birçok gelişmiş ülkede işgücü talebi, arzın üzerine çıkmıştır. Türkiye'den de bu dönemde yurt dışına işçi göçü yaşanmıştır. Yapılan işgücü sözleşmeleriyle, Almanya başta olmak üzere Avusturya, Belçika, Hollanda, Fransa, İsveç ve Avustralya gibi ülkelere işçi gönderilmiştir (Sarıtaş, 2011). Bu işçilerin daha sonra Türkiye'ye gönderdikleri, işçi dövizleri olarak adlandırılan birikimleri önemli bir döviz kaynağı teşkil etmiştir. Bu 10 yıllık dönemde, ülkemizde ortalama yüzde 5,4'lük bir büyüme yaşanmıştır. Fert başına GSYH, 1961 yılındaki 388 dolar seviyesinden 1970 yılında 696 dolar seviyesine yükselmiştir.

Genel hatlarıyla para politikasının Plan hedefleriyle uyumlu yürütüldüğü ve fiyat istikrarının sağlandığı görülmektedir (Önder, 2005). Sabit kur rejimi sürdürülmüş, 1970 yılı Ağustos ayında yapılan devalüasyona dek, kur 1 dolar = 9 TL şeklinde belirlenmiştir. Ödemeler dengesinde baş gösteren sorunların ardından hayata geçirilen istikrar programı kapsamında kur 1 dolar = 15 TL olacak şekilde devalüe edilmiştir (Arat, 2003).

**Tablo 13. 1960-1970 Dönemi Makrokonomik Göstergeleri**

| Yıllar | Bin Kişi | % | | 1938 = 100 | Milyon Dolar | | | GSYH'ya Oran, % | | | İhracatın İthalatı Karşılama Oranı (%) | Milyon Dolar | Zinc. Hacim | Dolar |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nüfus | İşsizlik | Dolar /TL | TÜFE | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Dengesi | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Dengesi | | Cari Denge | GSYH Büyümesi | Kişi Başına GSYH |
| 1960 | 27.506 | 3,1 | 5,15 | 7,4 | 321 | 468 | -147 | 1,8 | 2,6 | -0,8 | 68,5 | -139 | 2,9 | 660 |
| 1961 | 28.227 | 3,4 | 9,05 | 1,3 | 347 | 507 | -160 | 3,2 | 4,6 | -1,5 | 68,4 | -170 | 1,7 | 388 |
| 1962 | 28.931 | 3,4 | 9,05 | 3,8 | 381 | 619 | -238 | 3,0 | 4,9 | -1,9 | 61,5 | -242 | 6,1 | 440 |
| 1963 | 29.652 | 3,4 | 9,05 | 6,5 | 368 | 688 | -320 | 2,5 | 4,7 | -2,2 | 53,5 | -300 | 9,4 | 496 |
| 1964 | 30.391 | 3,5 | 9,08 | 0,8 | 411 | 537 | -126 | 2,6 | 3,4 | -0,8 | 76,5 | -109 | 4,1 | 515 |
| 1965 | 31.149 | 3,7 | 9,08 | 6,7 | 464 | 572 | -108 | 2,8 | 3,4 | -0,6 | 81,1 | -78 | 2,6 | 538 |
| 1966 | 31.936 | 3,6 | 9,08 | 5,5 | 491 | 718 | -228 | 2,5 | 3,6 | -1,1 | 68,3 | -164 | 11,7 | 623 |
| 1967 | 32.750 | 4,8 | 9,08 | 6,3 | 522 | 685 | -162 | 2,4 | 3,1 | -0,7 | 76,3 | -115 | 4,5 | 677 |
| 1968 | 33.585 | 5,2 | 9,08 | 4,1 | 496 | 764 | -267 | 2,0 | 3,1 | -1,1 | 65,0 | -224 | 6,7 | 738 |
| 1969 | 34.442 | 5,9 | 9,08 | 5,7 | 537 | 801 | -264 | 1,9 | 2,9 | -1,0 | 67,0 | -220 | 4,1 | 804 |
| 1970 | 35.321 | 6,4 | 11,51 | 11,8 | 588 | 948 | -359 | 2,4 | 3,9 | -1,5 | 62,1 | -171 | 3,2 | 696 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024
Not: Nüfus, Dolar/TL yıl ortasıdır. Dış Ticaret verileri Özel Ticaret Sistemi verileridir.

GSYH'ya oran olarak 1961 yılında yüzde 1,5 olan dış ticaret açığı, 1963 yılında yüzde 2,2'ye yükselmiş; 1970 yılında tekrar yüzde 1,5 olarak gerçekleşmiştir. İhracatın ithalatı karşılama oranı önceki 10 yıla kıyasla azalarak ortalama yüzde 68 olarak gerçekleşmiştir. TÜFE 1970'e dek tek haneli seyretmiş, 1970 yılında yüzde 11,8'e yükselmiştir. TÜFE'nin dönem ortalaması yüzde 5,3 olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 14. 1923-1970 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet**

| | GSYH Büyüme | TÜFE | Konsolide Bütçe Dengesi | Dış Ticaret Dengesi | | İşsizlik | Dolar /TL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | % | % | GSYH'ya Oran, % | Milyar Dolar | GSYH'ya Oran, % | % | |
| 1923-1949 | 5,1 | 13,9(1) | + 0,3(2) | 0,00 | -0,3 | 3,6 | 1,75 |
| 1950-1960 | 6,7 | 8,6 | - 0,1 | -0,11 | -0,9 | 2,6 | 3,04 |
| 1961-1970 | 5,4 | 5,3 | -0,2 | -0,22 | -1,2 | 4,3 | 9,31 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024
(1) 1938 yılı bazlı TÜFE değişimi 1939-1949 dönemi ortalamasıdır.
(2) Konsolide bütçe dengesi ortalaması 1924-1949 dönemi içindir.

### 3.3.3.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri

1960 sonrasında planlı ekonomiye geçiş, maliye politikaları üzerinde belirleyici olmuştur. Maliye politikaları, mümkün olduğu ölçüde Plan hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak tasarlanmıştır. Dönem ortalamaları kıyaslandığında, gelirlerin de giderlerin de yakın düzeylerde artış gösterdiği görülmektedir. Konsolide bütçe bazında, 1961-1970 döneminde, GSYH'ya oranla yılda ortalama yüzde 10,2 oranında gelir tahsil edilirken; yüzde 10,4 oranında bütçe harcaması yapılmış ve açık yüzde 0,2 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Önceki dönemlerin incelemelerinde yer verildiği üzere, Cumhuriyetin ilanından sonra pek çok vergi düzenlemesi hayata geçirilmiştir. Özellikle çok partili parlamento sistemine geçişle birlikte, seçimlerdeki etkileri de göz önünde bulundurularak vergi sisteminde değişiklikler yapılmıştır. 1961 yılına gelindiğinde hükûmet, vergi sisteminin bütçe finansmanı ve kaynakların yönlendirilmesi bakımından eksik yönlerinin olduğu gerekçesiyle Vergi Reform Komisyonu teşkil etmiştir. Dönemin mali yönetimi, komisyon çalışmalarıyla tasarrufları özendirecek, yatırımları ve sermaye birikimini artıracak,

ihracatı destekleyecek; aynı zamanda da plan hedeflerine sağlam bir finansman sağlayacak modern bir vergi sistemi tasarlanmasını hedeflemiştir.

**Tablo 15. Konsolide ve Genel Bütçe Büyüklükleri (1960-1970) (GSYH'ya Oran, %)**

| | Konsolide Bütçe | | | I - Genel Bütçe | | | | II -Katma Bütçe |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gider | Gelir | Denge | Toplam Gelir | 1- Vergi Gelirleri | 2- Vergi Dışı Normal G. | 3- Özel Gelir ve Fonlar | Öz Gelirler |
| **1960** | 8,3 | 8,3 | 0,0 | 7,6 | 5,9 | 0,4 | 1,3 | 0,7 |
| **1961** | 12,0 | 11,7 | -0,2 | 11,3 | 6,6 | 0,6 | 4,1 | 0,5 |
| **1962** | 8,5 | 8,5 | 0,1 | 8,0 | 6,0 | 0,4 | 1,6 | 0,5 |
| **1963** | 9,3 | 9,5 | 0,1 | 9,0 | 6,3 | 0,4 | 2,3 | 0,5 |
| **1964** | 10,1 | 9,6 | -0,4 | 9,3 | 6,5 | 0,4 | 2,4 | 0,3 |
| **1965** | 10,1 | 9,7 | -0,4 | 9,2 | 6,8 | 0,4 | 2,0 | 0,6 |
| **1966** | 10,1 | 10,0 | 0,0 | 9,4 | 6,9 | 0,3 | 2,2 | 0,6 |
| **1967** | 10,7 | 10,8 | 0,1 | 10,4 | 7,4 | 0,5 | 2,5 | 0,5 |
| **1968** | 10,3 | 10,1 | -0,3 | 9,4 | 7,2 | 0,7 | 1,5 | 0,7 |
| **1969** | 10,6 | 10,0 | -0,6 | 9,6 | 7,6 | 0,6 | 1,4 | 0,4 |
| **1970** | 12,3 | 12,3 | 0,1 | 11,9 | 8,1 | 1,4 | 2,4 | 0,4 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 2017

**Tablo 16. Konsolide Bütçe Büyüklükleri (1960-1970)**

| | GSYH'ya Oran, % | | | Önceki Yıl ile Fark | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gider | Gelir | Denge | Giderlerdeki Değişim | Gelirlerdeki Değişim | Vergilerin Harcamaları Karşılama Oranı |
| **1960** | 8,3 | 8,3 | 0,0 | 0,3 | 0,1 | 71,1 |
| **1961** | 12,0 | 11,7 | -0,2 | 3,6 | 3,4 | 55,3 |
| **1962** | 8,5 | 8,5 | 0,1 | -3,5 | -3,2 | 71,2 |
| **1963** | 9,3 | 9,5 | 0,1 | 0,9 | 0,9 | 67,7 |
| **1964** | 10,1 | 9,6 | -0,4 | 0,7 | 0,2 | 64,6 |
| **1965** | 10,1 | 9,7 | -0,4 | 0,1 | 0,1 | 66,8 |
| **1966** | 10,1 | 10,0 | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 68,4 |
| **1967** | 10,7 | 10,8 | 0,1 | 0,6 | 0,8 | 69,1 |
| **1968** | 10,3 | 10,1 | -0,3 | -0,4 | -0,8 | 69,8 |
| **1969** | 10,6 | 10,0 | -0,6 | 0,3 | -0,1 | 71,5 |
| **1970** | 12,3 | 12,3 | 0,1 | 1,6 | 2,4 | 66,3 |
| **1924-1949** | 9,3 | 9,6 | 0,3 | | | 67,0 |
| **1950-1960** | 8,6 | 8,5 | -0,1 | | | 70,7 |
| **1961-1970** | 10,4 | 10,2 | -0,2 | | | 67,4 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 2017; Yazarın kendi hesaplamaları.

Komisyon çalışmalarına ilave olarak, yurt dışından gelen yabancı uzmanlar da vergi sistemine ilişkin çeşitli raporlar hazırlamışlardır.[8] Çalışmalar sonucunda; dolaylı vergi oranları artırılmış, aşar vergisinin kaldırılmasının ardından büyük ölçüde vergi sistemi dışında kalan tarımsal gelirler vergilendirilmiş, gelir ve kurumlar vergilerinde sermaye birikimini teşvik eden (yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman ve çeşitli muafiyetler vb.) düzenlemeler yapılmıştır.

**Tablo 17. Vergilerin Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (1960-1970)**

| | Gelirden Alınan Vergiler | Servetten Alınan Vergiler | Mal ve Hizmetler Üzerinden Alınan Vergiler | Dış Ticaretten Alınan Vergiler | Kaldırılan Vergi Artıkları | Toplam | Dolaylı Vergiler | Dolaysız Vergiler |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1960** | 37,7 | 1,5 | 38,5 | 22,2 | 0,1 | 100,0 | 60,8 | 39,2 |
| **1961** | 38,0 | 2,0 | 40,6 | 19,4 | 0,0 | 100,0 | 60,0 | 40,0 |
| **1962** | 32,8 | 0,9 | 40,8 | 25,5 | 0,1 | 100,0 | 66,4 | 33,6 |
| **1963** | 31,5 | 1,1 | 41,4 | 25,8 | 0,1 | 100,0 | 67,4 | 32,6 |
| **1964** | 31,1 | 1,7 | 42,1 | 25,3 | 0,0 | 100,0 | 67,4 | 32,9 |
| **1965** | 31,2 | 1,9 | 38,6 | 28,2 | 0,1 | 100,0 | 66,9 | 33,1 |
| **1966** | 31,8 | 1,8 | 36,9 | 29,2 | 0,2 | 100,0 | 66,3 | 33,7 |
| **1967** | 32,3 | 1,8 | 37,3 | 28,5 | 0,1 | 100,0 | 65,9 | 34,1 |
| **1968** | 33,2 | 1,9 | 35,2 | 29,6 | 0,1 | 100,0 | 64,9 | 35,1 |
| **1969** | 33,6 | 1,9 | 38,8 | 25,7 | 0,0 | 100,0 | 64,5 | 35,5 |
| **1970** | 35,5 | 2,1 | 38,2 | 24,2 | 0,0 | 100,0 | 62,5 | 37,5 |

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, 2023

Dönemin geneline bakıldığında, bütçe gelirleri içinde gelir vergisinin payı azalırken, dış ticaret üzerinden alınan vergilerin payı artmıştır (Tablo 17). Gelir ve servet vergisi toplamı olarak hesaplanan doğrudan vergilerin toplam içindeki payı yüzde 39,2'den yüzde 37,5'e düşmüş, buna paralel olarak dolaylı vergilerin payı ise yüzde 61'den yüzde 62,5'e yükselmiştir. Dönemin ilk yıllarında; cari, yatırım ve transfer harcamalarının genel hatlarıyla bütçe gelirlerindeki performansa paralel tasarlandığı görülmektedir. Ancak özellikle dönem sonuna doğru; harcamalarda, gelirlerdeki iyileşmeyi aşan artışlar yaşanmaya başlamıştır. 1969 ve 1970 Yılı Programları'nda kamu maliyesinin gidişatı hakkında önemli bazı tespitler yapılmıştır:

> *"Son yıllarda özellikle gelirlerde sağlanan gelişmeler sonucu harcamalar dengesizlik sebebi olmamıştır. ... Cari giderlerin asgaride tutulmasına dikkat*

[8] Bkz. http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/676.pdf

*edilmektedir... Ancak uygulamasına geçilmemiş Personel Kanununun malî hükümlerini ikameye yönelen çeşitli tazminat ödemeleri carî harcama artışlarının ekonominin kaldırabileceği sınırlar içinde kalmasını güçleştirme eğilimindedir. ... Konsolide bütçenin çözüm bekleyen bir diğer problemi de önemli miktarlara varan gelir ve harcamaların bütçe kontrolü dışında kalmasıdır. Bazı katma bütçeli daireler döner sermaye sistemi içinde kaynakları serbestçe kullanabilmekte Hazineye gerektiği kadar yardımcı olamamaktadırlar."*

*"Harcama temposu önceki yılı aşan bir temayül göstermekte olduğundan ... tedbirlere rağmen gerçekleşme oranı yüksek olabilecektir. ... Gelir artırıcı kanunî değişikliklerin etkisi vergi sisteminin yapısından doğan sebeplerle sınırlı kalmış ve devamlılık kazanamamıştır. Vergi gelirleri, toplam gelirleri ve harcamaları gerektiği kadar takip edememekte ve tüketim talebinin kısılması çoğunlukla dolaylı olarak alınan tedbirlere dayandırılabilmekte, bu tedbirler ise kaynak dağılımı ve fiyat strüktürü konusunda olumsuz yan tesirlerle beraber gerçekleşmektedir."*

Yıllık Programlar'da dikkat çekildiği üzere, bütçe rakamlarına yansımayan bütçe dışı kamu harcamaları artmaya başlamıştır. Bunun dışında, bütçe kapsamında da personel ve cari giderlerde artış trendi görülmüş, etkin yönetilemeyen KİT sistemi mali dengeler üzerinde baskı yaratmıştır. Vergi sisteminin yapısı, vergi tahsilatında kalıcı bir iyileşme yaşanmasına engel olmuş; gelir dağılımı ve fiyatlar üzerinde olumsuz etkileri olan dolaylı vergilere başvurulmuştur.

Resmi kaynaklardan erişilebilen borç stoku serileri 1989 yılından itibaren başlamaktadır. Bununla birlikte, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda (DPT, 2001) 1964-1996 dönemi dış borç stoku büyüklüklerine yer verilmiştir.[9] Buna göre, 1964 yılında GSYH'ya oranla yüzde 5,8 olan kamu borç stokunun dönem sonunda yüzde 7'ye yükseldiği görülmektedir. (Tablo 18). 1970 yılında iç borç stokunun GSYH'ya oranı yüzde 7,9'dur. Söz konusu borç stoku verileri sürdürülebilirlik tartışması gerektirecek bir görünümden uzaktır.

Özet olarak; 1961-1970 döneminde bütçe açıklarının temel belirleyicisinin, kamu gelirlerindeki artışın üzerine çıkan bütçe harcamaları olduğu söylenebilir. Bu dönemde, ekonominin temel sorunu yine dış ödemeler olmuştur. Bütçe açıkları henüz sorun teşkil edecek düzeye erişmemiştir. Önceki döneme benzer şekilde, bu dönem de ödemeler dengesi sorunuyla ve buna karşı hayata geçirilen İstikrar Paketi ile son bulmuştur.

[9] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu Ek-8 Veri Tabloları, Dış Borç Stoku için bkz., Tablo 22 ve Tablo 23; İç Borç Stoku için bkz. Tablo 28.

**Tablo 18. 1964-1970 Kamu Borç Stoku**

| | Milyon Dolar | | | | | | | GSYH'ya Oran, % | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **1964** | **1965** | **1966** | **1967** | **1968** | **1969** | **1970** | **1964** | **1965** | **1966** | **1967** | **1968** | **1969** | **1970** |
| **Toplam Kamu Dış Borç Stoku** | **911** | **983** | **1.080** | **1.219** | **1.441** | **1.617** | **1.802** | **5,8** | **5,9** | **5,4** | **5,5** | **5,8** | **5,8** | **7,3** |
| Orta - Uzun Vade | 911 | 983 | 1.080 | 1.219 | 1.441 | 1.617 | 1.802 | 5,8 | 5,9 | 5,4 | 5,5 | 5,8 | 5,8 | 7,3 |
| Konsolide Bütçe | 522 | 677 | 813 | 971 | 1.236 | 1.439 | 1.606 | 3,3 | 4,0 | 4,1 | 4,4 | 5,0 | 5,2 | 6,5 |
| Hazine Borçları | 432 | 558 | 669 | 765 | 952 | 1.061 | 1.151 | 2,8 | 3,3 | 3,4 | 3,5 | 3,8 | 3,8 | 4,7 |
| Devirli Krediler | 63 | 92 | 107 | 156 | 189 | 256 | 316 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1,3 |
| Katma Bütçe | 28 | 27 | 38 | 51 | 95 | 122 | 139 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,4 | 0,4 | 0,6 |
| Diğer Kamu Sektörü | 389 | 305 | 267 | 248 | 205 | 178 | 196 | 2,5 | 1,8 | 1,3 | 1,1 | 0,8 | 0,6 | 0,8 |
| TCMB | 265 | 215 | 185 | 180 | 141 | 101 | 122 | 1,7 | 1,3 | 0,9 | 0,8 | 0,6 | 0,4 | 0,5 |
| KİT'ler | 124 | 90 | 83 | 68 | 64 | 77 | 74 | 0,8 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Kısa Vade | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **İç Borç Stoku (TL)** | | | | | | | **22.280** | | | | | | | **7,9** |

Kaynak: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu (DPT, 2001)

### 3.3.4. 1971-1980 Dönemi

1970'li yıllarda iç ve dış konjonktür, 1960'lardan oldukça farklılaşmıştır. Gelişmiş ülkelerde yüksek büyüme ve refah; yerini yüksek bütçe açıkları, yüksek enflasyon ve düşük büyümeye bırakmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan yeni düzenin finansal ayağını oluşturan Bretton Woods sistemi, ABD'nin dolarla altın arasındaki bağı koparmasıyla çökmüştür. Petrol ihraç eden Suudi Arabistan, İran, Irak, Kuveyt ve Venezuela OPEC'i kurmuş ve tüm dünyada başlıca enerji kaynağı olan petrolün fiyatlarını belirlemeye başlamıştır. Petrol fiyatlarının tarihi zirvelere çıkması, ABD'nin Vietnam Savaşını finanse etmek için emisyona başvurması gibi nedenlerle enflasyon dünya genelinde yükselmiştir. Türkiye'de de yeni siyasi partiler kurulmuş ve bu alandaki rekabet artmıştır. Ülke genelinde gergin bir siyasi hava egemen olmuştur. Bunun yanında terör olayları, 1974'te gerçekleştirilen Kıbrıs Barış Harekâtı ve buna karşılık Türkiye'ye uygulanan ambargolar, 70'li yılların çalkantılı geçmesine neden olmuştur. Kronik hale gelen dış açık sorunu bu dönemde de ekonominin tıkanmasına neden olmuştur. Sonraki yıllarda kronikleşecek işsizlik sorunu ve yüksek kamu açıkları ise ülkemiz iktisat tarihine bu dönemde girmiştir. Yüksek iki haneli enflasyon bu yıllardan sonra ülkenin bir diğer önemli ekonomik açmazı haline gelmiştir. 1970 yılında yüzde 10'un üzerine çıkan TÜFE, 2000'li yıllarda uygulanan dezenflasyon programına kadar tek hanelere indirilememiştir.

#### 3.3.4.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü

1970 yılında 35,3 milyon düzeyinde olan nüfus, yıllık ortalama yüzde 2,3'lük bir artışla 1980 yılında 44,4 milyon düzeyine gelmiştir. Prof. Dr. Biçerli'nin, Prof. Dr. Tuncer Bulutay'ın çalışmasından derlediği rakamlara göre, 1923-1970 döneminde ortalama yüzde 3,5 olan işsizlik, 1971-1980 döneminde ortalama yüzde 8,1'e yükselmiştir. Yıllık ortalama GSYH büyümesi yüzde 4,1 olmuş, 1979 ve 1980 yıllarında ekonomi daralmıştır. Fert başına GSYH, 1971'de 641 dolar iken 1980 yılında 2.115 dolara yükselmiştir.

ABD'nin dolar ile altın arasındaki bağı koparmasının ardından, birçok ülke dalgalı kur rejimine geçmiş ve sermaye hareketlerini serbest bırakmıştır. Bu çerçeve içinde IMF'nin de rolü değişmiş; Fon, üye ülkelerin kur politikalarının birbiriyle uyumlu olmasını sağlamaya çalışmıştır (Özkaya, 2009). Bu kurallara uygun olarak, Türkiye'de de kur ayarlamalarına gidilmiştir (Arat, 2003). Dönemin ikinci yarısından itibaren TL'nin

değer kaybının hızlandığı görülmektedir. 1970 devalüasyonu ile 15 TL olan 1 doların değeri, 1980 yılındaki devalüasyonla 76 TL'ye yükseltilmiştir.

1971 yılında 677 milyon dolar olan ihracat 3 katın üzerinde artış göstermiş ve 1980 yılında 2,9 milyar dolar olmuştur. Ancak aynı dönemde ithalat 6 kata yakın artmış ve 1,2 milyar dolardan 7,9 milyar dolara yükselmiştir. Dolayısıyla dış ticaret açığı yaklaşık yarım milyar dolardan dönem sonunda 5 milyar dolara çıkmıştır. İhracatın ithalatı karşılama oranında önceki dönemlere göre ciddi düşüş kaydedilmiştir. Önceki 10 yıllık dönemde ortalama yüzde 68 olan ihracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 45'e gerilemiştir.

**Tablo 19. 1923-1980 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet**

| | GSYH Büyüme | TÜFE | Mevduat Faizi(3) | Konsolide Bütçe Dengesi | Dış Ticaret Dengesi | | İşsizlik | Dolar /TL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | % | % | % | GSYH'ya Oran, % | Milyar Dolar | GSYH'ya Oran, % | % | |
| 1923-1949 | 5,1 | 13,9(1) | - | + 0,3(2) | 0,00 | -0,3 | 3,6 | 1,75 |
| 1950-1960 | 6,7 | 8,6 | - | - 0,1 | -0,11 | -0,9 | 2,6 | 3,04 |
| 1961-1970 | 5,4 | 5,3 | - | -0,2 | -0,22 | -1,2 | 4,3 | 9,31 |
| 1971-1980 | 4,1 | 34,3 | 12,6 | -1,3 | -2,49 | -3,6 | 8,1 | 23,92 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024
(1) 1938 yılı bazlı TÜFE değişimi 1939-1949 dönemi ortalamasıdır.
(2) Konsolide bütçe dengesi ortalaması 1924-1949 dönemi içindir.
(3) Vadesi 1 yıldan az Türk Lirası mevduatlar için verilen faiz oranıdır.

1970 yılında iki haneli sayılara ulaşan TÜFE, yükselmeye devam etmiştir. TÜFE'nin dönem ortalaması yüzde 34,3; 1980 yılı değeri ise yüzde 101,4 olarak gerçekleşmiştir. Bankalarca vadesi 1 yıl ve daha kısa olan TL mevduatlara uyguladıkları faiz oranı, 1971 yılında yüzde 9 iken 1980 yılında yüzde 33 olmuştur.

**Tablo 20. 1970-1980 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri**

| | Milyon Kişi | % | | 1938 = 100 | Milyon Dolar | | | GSYH'ya Oran, % | | | % | Milyon Dolar | Zinc. Hacim | Dolar | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Yıllar | Nüfus | İşsiz-lik | Dolar /TL | TÜFE | İhracat | İthalat | D. T. Denge | İhracat | İthalat | D. T. Denge | İhracat İthalat Karş. Oranı | Cari Denge | GSYH Büyüme | Kişi Başına GSYH | Mevduat Faiz Oranları |
| 1970 | 35,3 | 6,4 | 11,51 | 11,8 | 588 | 948 | -359 | 2,4 | 3,9 | -1,5 | 62,1 | -171 | 3,2 | 696 | 9,0 |
| 1971 | 36,2 | 6,8 | 15,13 | 21,8 | 677 | 1.171 | -494 | 2,9 | 5,0 | -2,1 | 57,8 | -109 | 5,6 | 641 | 9,0 |
| 1972 | 37,1 | 6,3 | 14,30 | 15,3 | 885 | 1.563 | -678 | 3,0 | 5,3 | -2,3 | 56,6 | -8 | 7,4 | 790 | 9,0 |
| 1973 | 38,1 | 6,8 | 14,28 | 15,8 | 1.317 | 2.086 | -769 | 3,6 | 5,6 | -2,1 | 63,1 | 484 | 3,3 | 971 | 7,0 |
| 1974 | 39,0 | 7,3 | 14,05 | 15,4 | 1.532 | 3.778 | -2.245 | 3,0 | 7,4 | -4,4 | 40,6 | -719 | 5,6 | 1.305 | 9,0 |
| 1975 | 40,1 | 7,6 | 14,58 | 19,0 | 1.401 | 4.739 | -3.337 | 2,2 | 7,4 | -5,2 | 29,6 | -1.648 | 7,2 | 1.588 | 9,0 |
| 1976 | 40,9 | 9,0 | 16,18 | 16,4 | 1.960 | 5.129 | -3.168 | 2,7 | 7,0 | -4,3 | 38,2 | -2.029 | 10,5 | 1.782 | 9,0 |
| 1977 | 41,8 | 10,0 | 18,17 | 22,5 | 1.753 | 5.796 | -4.043 | 2,1 | 7,0 | -4,9 | 30,2 | -3.140 | 3,4 | 1.989 | 9,0 |
| 1978 | 42,6 | 10,1 | 24,53 | 53,3 | 2.288 | 4.599 | -2.311 | 2,5 | 5,0 | -2,5 | 49,8 | -1.265 | 1,5 | 2.149 | 12,0 |
| 1979 | 43,5 | 8,9 | 31,37 | 62,0 | 2.261 | 5.069 | -2.808 | 1,8 | 4,1 | -2,2 | 44,6 | -1.413 | -0,6 | 2.874 | 20,0 |
| 1980 | 44,4 | 8,6 | 76,62 | 101,4 | 2.910 | 7.909 | -4.999 | 3,1 | 8,4 | -5,3 | 36,8 | -3.408 | -2,4 | 2.115 | 33,0 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024

Not: Nüfus, Dolar/TL yıl ortasıdır. Dış Ticaret verileri Özel Ticaret Sistemi verileridir.

### 3.3.4.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri

1971-1980 döneminde, önceki on yıllık döneme kıyasla bütçe açığının GSYH'ya oranla yaklaşık 1 puan arttığı görülmektedir. Harcamalardaki artış, bu dönemde de gelirlerdeki artışın üzerinde gerçekleşmiştir. Konsolide bütçe bazında 1971-1980 döneminde, GSYH'ya oranla yılda ortalama yüzde 12,4 oranında gelir tahsil edilirken, yüzde 13,7 oranında bütçe harcaması yapılmış ve açık yüzde 1,3 düzeyinde gerçekleşmiştir.

**Tablo 21. Konsolide ve Genel Bütçe Büyüklükleri (1970-1980) (GSYH'ya Oran, %)**

| | Konsolide Bütçe | | | I - Genel Bütçe | | | | II -Katma Bütçe |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gider | Gelir | Denge | Toplam Gelir | 1- Vergi Gelirleri | 2- Vergi Dışı Normal G. | 3- Özel Gelir ve Fonlar | Öz Gelirler |
| **1970** | 12,3 | 12,3 | 0,1 | 11,9 | 8,1 | 1,4 | 2,4 | 0,4 |
| **1971** | 14,0 | 12,2 | -1,8 | 11,8 | 9,0 | 1,0 | 1,8 | 0,3 |
| **1972** | 13,0 | 12,9 | -0,1 | 12,6 | 9,3 | 1,3 | 2,0 | 0,3 |
| **1973** | 12,8 | 12,4 | -0,4 | 12,1 | 9,8 | 0,7 | 1,6 | 0,3 |
| **1974** | 11,5 | 10,9 | -0,5 | 10,7 | 9,1 | 0,5 | 1,1 | 0,2 |
| **1975** | 12,2 | 11,6 | -0,6 | 11,4 | 10,2 | 1,1 | 0,0 | 0,2 |
| **1976** | 13,0 | 12,2 | -0,9 | 11,9 | 10,8 | 1,0 | 0,2 | 0,2 |
| **1977** | 15,6 | 12,4 | -3,2 | 12,2 | 11,1 | 1,0 | 0,0 | 0,2 |
| **1978** | 14,9 | 13,8 | -1,1 | 13,6 | 11,0 | 2,6 | 0,0 | 0,2 |
| **1979** | 15,2 | 12,9 | -2,3 | 12,7 | 10,3 | 2,4 | 0,1 | 0,2 |
| **1980** | 15,0 | 12,7 | -2,3 | 12,5 | 10,4 | 2,0 | 0,1 | 0,1 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 2017

Vergi gelirlerinin milli gelir içindeki payı, sınırlı şekilde artırılabilmiştir. Enflasyon nedeniyle bu artış, hedeflenenin altında kalmıştır. Bu dönemde yayımlanan kalkınma planı ve programlarda; vergi politikalarının tasarrufları artıracak, adaleti sağlayacak ve kaynak dağılımında etkinliği temin edecek şekilde tasarlanmasının hedeflendiği ifade edilmiştir. Ancak uygulamadaki zorluklar nedeniyle yine dolaylı vergilere başvurulduğu görülmektedir. 1971 Yılı Programı'nda buna ilişkin:

> *"...başvurulan yeni vergi kaynaklan daha çok vasıtalı vergi niteliğinde olmakla beraber zaruri ihtiyaç malları aleyhine bir durum yaratılmamaya çalışılmış, düşük gelir gruplarının vergi yükünü azaltıcı değişiklikler yürürlüğe konmuştur. Ayrıca kurumlar vergisinin nispeti arttırılmıştır. Ancak, vergi adaletinin sağlanması konusunda olumlu etki yaratabilecek bazı tedbirler gerçekleştirilememiştir. Gelir vergisinde vergi kaçakçılığını ve vergiden kaçınmayı teşvik eden bazı mevzuat*

*boşlukları giderilememiş, tarım kazançları yeterli bir şekilde vergilendirilememiş ve vergi kazası sistemi değiştirilememiştir."*

ifadeleriyle vergi sisteminin genel durumu özetlenmiştir (DPT, 1970). Petrol şokları nedeniyle fiyatı yükselen akaryakıtın üzerindeki vergiler artırılamamış, ithalden alınan bazı vergiler azaltılmıştır.

1971-1980 dönemi, vergi türlerinin dağılımı bakımından diğer dönemlerden farklılaşmıştır. Bu dönemde, dolaysız vergilerin payı yüzde 37,5'ten yüzde 62,8'e kadar yükselmiştir (Tablo 22). Gelir vergisinin payı artarken, diğer tüm vergilerin payı düşmüştür.

**Tablo 22. Vergilerin Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (1970-1980)**

| | Gelirden Alınan Vergiler | Servetten Alınan Vergiler | Mal ve Hizmetler Üzerinden Alınan Vergiler | Dış Ticaretten Alınan Vergiler | Kaldırılan Vergi Artıkları | Toplam | Dolaylı Vergiler | Dolaysız Vergiler |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1970** | 35,5 | 2,1 | 38,2 | 24,2 | 0,0 | 100,0 | 62,5 | 37,5 |
| **1971** | 35,9 | 1,6 | 39,3 | 23,1 | 0,0 | 100,0 | 62,5 | 37,5 |
| **1972** | 37,3 | 1,3 | 37,4 | 23,8 | 0,1 | 100,0 | 61,4 | 38,6 |
| **1973** | 41,3 | 1,1 | 35,1 | 22,4 | 0,1 | 100,0 | 57,6 | 42,4 |
| **1974** | 45,1 | 1,1 | 31,3 | 22,4 | 0,1 | 100,0 | 53,8 | 46,2 |
| **1975** | 45,8 | 0,9 | 32,3 | 21,0 | 0,0 | 100,0 | 53,3 | 46,7 |
| **1976** | 46,7 | 0,8 | 31,7 | 20,8 | 0,0 | 100,0 | 52,5 | 47,5 |
| **1977** | 52,1 | 1,1 | 28,2 | 18,6 | 0,0 | 100,0 | 46,8 | 53,2 |
| **1978** | 56,6 | 0,9 | 25,2 | 17,3 | 0,0 | 100,0 | 42,5 | 57,5 |
| **1979** | 57,5 | 0,7 | 25,2 | 16,6 | 0,0 | 100,0 | 41,8 | 58,2 |
| **1980** | 61,9 | 0,9 | 27,4 | 9,8 | 0,0 | 100,0 | 37,2 | 62,8 |

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, 2023

Yıllık programlarda KİT sistemindeki aksamalara ilişkin; KİT'ler tarafından üretilen birçok ürünün temel ihtiyaç olduğu ve bazı durumlarda siyasi olarak belirlendiği vurgulanarak, KİT mal ve hizmetlerinin fiyatlarının piyasa fiyatlarının altında kaldığı ifade edilmiştir. Buna ilave olarak, ücret ve maaşların da verimlilik esasına göre belirlenmediği, dolayısıyla KİT'lerin kâr hedeflerini tutturamadıklarının altı çizilmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun mali hükümlerinin 1970 yılında uygulanmaya başlaması, bu dönemde personel giderlerinin artmasına neden olmuştur. TL'nin değer kaybetmesi ve açıklardaki artışlar, faiz ödemelerini artırmıştır (DPT, 1970). Cari giderler

ve transferlerde artış yaşanırken, yatırım harcamalarının milli gelire oranı düşmüştür. Bu dönemde, kamu kesimi proje stokunun büyüdüğü ve yatırımların genellikle kaynak sıkıntısı nedeniyle planlanan zamanda hayata geçirilemediği kaydedilmiştir (DPT, 1975). Dönem sonunda yayımlanan 1980 Yılı Programı'nda oldukça önemli bir hususa dikkat çekilmiştir:

> *"Konsolide Bütçe uygulamasında iç finansman zorluklarının giderek yoğunlaşmaya başladığı son yıllardaki bir diğer olumsuz gelişme, bütçe başlangıç ödenekleri ile yıl sonu ödenekleri ve harcamalar arasında ortaya çıkan durumdur. TBMM'de kanunlaşan bütçe ödeneklerinin yıl içinde bütçede mevcut fon uygulamalarına dayanılarak arttırılması ve bu artışlardan yararlanılarak, Hazinenin Merkez Bankası Kaynaklarından kullandığı kısa vadeli avansın büyütülmesi son yıllarda giderek yaygınlaşan bir uygulama halini almıştır."*

Bu ifadelerden bütçe disiplinin bozulmaya başladığı, Parlamentonun bütçe hakkını tam anlamıyla kullanamadığı ve bütçe açıklarının para politikası üzerinde baskı yaratarak enflasyonu tırmandırdığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 23. Konsolide Bütçe Büyüklükleri (1970-1980)**

| | GSYH'ya Oran, % | | | Önceki Yıl ile Fark | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gider | Gelir | Denge | Giderlerdeki Değişim | Gelirlerdeki Değişim | Vergilerin Harcamaları Karşılama Oranı |
| **1970** | 12,3 | 12,3 | 0,1 | 1,6 | 2,4 | 66,3 |
| **1971** | 14,0 | 12,2 | -1,8 | 1,7 | -0,2 | 64,0 |
| **1972** | 13,0 | 12,9 | -0,1 | -1,0 | 0,7 | 71,8 |
| **1973** | 12,8 | 12,4 | -0,4 | -0,2 | -0,5 | 76,9 |
| **1974** | 11,5 | 10,9 | -0,5 | -1,3 | -1,4 | 79,2 |
| **1975** | 12,2 | 11,6 | -0,6 | 0,7 | 0,6 | 84,2 |
| **1976** | 13,0 | 12,2 | -0,9 | 0,9 | 0,6 | 82,6 |
| **1977** | 15,6 | 12,4 | -3,2 | 2,5 | 0,2 | 71,6 |
| **1978** | 14,9 | 13,8 | -1,1 | -0,7 | 1,4 | 73,6 |
| **1979** | 15,2 | 12,9 | -2,3 | 0,3 | -0,9 | 67,9 |
| **1980** | 15,0 | 12,7 | -2,3 | -0,2 | -0,2 | 69,5 |
| **1924-1949** | 9,3 | 9,6 | 0,3 | | | 67,0 |
| **1950-1960** | 8,6 | 8,5 | -0,1 | | | 70,7 |
| **1961-1970** | 10,4 | 10,2 | -0,2 | | | 67,4 |
| **1971-1980** | 13,7 | 12,4 | -1,3 | | | 73,4 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 2017; Yazarın kendi hesaplamaları.

Özet olarak, 1971-1980 döneminde oldukça olumsuz seyreden dış konjonktürün ve siyasi rekabetin kamu maliyesine yansımalarının da etkisiyle bütçe açıkları hızla artmıştır. Seçmenleri kaybetmemek, tüm dünyada yaşanan yüksek enflasyonun etkisiyle halihazırda artan fiyatları daha da tırmandırmamak amacıyla planlanan vergi artışlarının yapılamaması, bazı durumlarda ise yapılan artışların vergi sistemindeki yapısal nedenlerden ötürü beklenilen etkiyi yaratmaması sonucunda gelir tahsilatı istenilen düzeye ulaşamamıştır. Diğer taraftan harcamalar artmaya devam etmiştir.

Borç stoku verileri incelendiğinde, dönem sonuna doğru hızlı bir artış olduğu görülmektedir. ÖİK raporu verilerine göre; 1971 yılında GSYH'ya oranla yüzde 9 olan kamu dış borç stokunun, dönem sonunda yüzde 12,7'e yükseldiği görülmektedir (Tablo 24). 1970-1980 döneminde iç borç stoku ortalama yüzde 8'ler seviyesinde gerçekleşmiştir.

Bu dönemde, bütçe açıklarının ana belirleyicisi harcamalardaki artış olmuş, açıklar makroekonomik dengeler üzerinde olumsuz etki etmeye başlamıştır. Kamu maliyesinin genel disiplininin de farklı uygulamalarla bozulmaya başladığı anlaşılmaktadır. 1950'lerden sonra hiçbir zaman tam anlamıyla çözülemeyen dış kaynak sorunu, bu dönemde de karşımıza çıkmaktadır. Dönem, kamuoyunda "24 Ocak Kararları" olarak bilinen İstikrar Programı ile sona ermiştir.

**Tablo 24. 1970-1980 Kamu Borç Stoku**

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | (Milyon Dolar) | | | | | |
| **Toplam Kamu Dış Borç Stoku** | 1.802 | 2.078 | 2.158 | 2.465 | 2.664 | 2.977 | 3.824 | 4.184 | 5.990 | 9.141 | 11.899 |
| Orta - Uzun Vade | 1.802 | 2.078 | 2.158 | 2.465 | 2.664 | 2.977 | 3.824 | 4.184 | 5.990 | 9.141 | 11.899 |
| Konsolide Bütçe | 1.606 | 1.866 | 2.052 | 2.307 | 2.456 | 2.786 | 3.239 | 3.448 | 5.184 | 5.510 | 7.466 |
| Hazine Borçları | 1.151 | 1.270 | 1.371 | 1.500 | 1.525 | 1.744 | 2.044 | 2.070 | 3.503 | 3.558 | 5.293 |
| Devirli Krediler | 316 | 426 | 477 | 574 | 672 | 773 | 907 | 1.059 | 1.311 | 1.522 | 1.808 |
| Katma Bütçe | 139 | 170 | 205 | 233 | 259 | 269 | 288 | 319 | 370 | 430 | 365 |
| Diğer Kamu Sektörü | 196 | 212 | 105 | 158 | 209 | 191 | 586 | 736 | 806 | 3.630 | 4.443 |
| TCMB | 122 | 105 | 16 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 | 2.845 | 3.229 |
| KİT'ler | 74 | 106 | 90 | 153 | 203 | 186 | 580 | 731 | 799 | 784 | 1.204 |
| Mahalli İdareler | - | - | - | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 86 | 43 |
| Kısa Vade | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **İç Borç Stoku (Milyar TL)** | **22,3** | **30,8** | **34,3** | **32,5** | **39,9** | **62,9** | **90,4** | **142,3** | **212,8** | **332,0** | **517,8** |
| | | | | | | (GSYH'ya Oran, %) | | | | | |
| **Toplam Kamu Dış Borç Stoku** | **7,3** | **9,0** | **7,4** | **6,7** | **5,2** | **4,7** | **5,2** | **5,0** | **6,5** | **7,3** | **12,7** |
| Orta - Uzun Vade | 7,3 | 9,0 | 7,4 | 6,7 | 5,2 | 4,7 | 5,2 | 5,0 | 6,5 | 7,3 | 12,7 |
| Konsolide Bütçe | 6,5 | 8,0 | 7,0 | 6,2 | 4,8 | 4,4 | 4,4 | 4,2 | 5,7 | 4,4 | 7,9 |
| Hazine Borçları | 4,7 | 5,5 | 4,7 | 4,1 | 3,0 | 2,7 | 2,8 | 2,5 | 3,8 | 2,8 | 5,6 |
| Devirli Krediler | 1,3 | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,2 | 1,9 |
| Katma Bütçe | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,4 |
| Diğer Kamu Sektörü | 0,8 | 0,9 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 2,9 | 4,7 |
| TCMB | 0,5 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,3 | 3,4 |
| KİT'ler | 0,3 | 0,5 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,6 | 1,3 |
| Mahalli İdareler | - | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Kısa Vade | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **İç Borç Stoku** | **7,9** | **8,8** | **8,2** | **6,2** | **5,6** | **6,8** | **7,7** | **9,4** | **9,5** | **8,5** | **7,2** |

Kaynak: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu (DPT, 2001)

### 3.3.5. 1981-1990 Dönemi

1970'li yıllarda, gelişmiş ülkelerde düşük büyüme, yüksek enflasyon ve yüksek işsizlik, diğer bir deyişle stagflasyon yaşanmıştır. Teoride, savaş sonrası dönemde sıkılaştırılması beklenen maliye politikası genişlemeci kalmış ve kamu açıkları birçok ülkede önemli ölçüde yükselmiştir. Yaşanan arz şokları ve savaş sonrası uzlaşılan uluslararası sistemlerin tıkanmasının da etkileriyle, bu dönem birçok ülke için çalkantılı bir dönem olmuştur. Bu dönemde yeni bir dünya düzeninin tasarlandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Enflasyonun ve istikrarsızlığın nedeni olarak görülen bütçe açıklarının kontrol altına alınması, sermaye kontrollerinin azaltılması ve ülkelerin hem ticari hem finansal bakımdan daha çok bütünleşmesi, dönemin ana eksenleridir. 2008-2009 küresel finansal krizine dek görülecek olan küreselleşmenin, bu dönemde başladığı söylenebilir. Uluslararası kuruluşların, dönemin maliye ve finans politikaları üzerinde büyük etkisi olmuştur. 70'li yılların zor koşullarının ardından finansman ihtiyaçları artan birçok ülke bu kuruluşların desteğine başvurmuş ve ancak onların koşullarının kabulü şartıyla desteklerden faydalanabilmişlerdir.

1970'li yıllar ülkemiz için de zor geçmiştir. Olumsuz dış konjonktür, Türkiye'ye uygulanan ambargo ve petrol şokları içerideki yapısal sorunları büyütmüştür. Bu dönemde siyasi istikrar da zayıftır. 1980 öncesindeki on bir yıllık dönemde, hükûmetlerin ortalama görev süresi yaklaşık bir yıl olmuştur. Ülkemiz, 1980 yılına sürdürülemez bir makroekonomik çerçeveyle girmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda, 24 Ocak 1980'de "Makroekonomik İstikrar ve Yapısal Uyum Programı" açıklanmıştır. Programla birlikte; enflasyonun düşürülmesi, üretimin önündeki engellerin kaldırılması, dış kaynak ihtiyacının azaltılması ve ekonominin genel olarak verimli, işler ve sürdürülebilir hale getirilmesi amaçlanmıştır (DPT, 1980). Makroekonomik hedeflerin yanı sıra dünyayı etkisi altına alan liberalleşme yönünde kararlar da Programa dahil edilmiştir. Bu kapsamda TL'de devalüasyon yapılmış, KİT fiyatlama sistemi ve kapsamı kamu müdahalesi azaltılacak şekilde tekrar ele alınmış, kamunun Merkez Bankası kaynakları ve kredileri ile finansmanı kademeli olarak kaldırılmıştır (Kepenek, 2012). Uygulanan programın en büyük etkisinin ihracat performansında görüldüğü söylenebilir. Dış ticaret ve dış kaynak

ihtiyacı dışında kalan; enflasyon, kamu açıkları ve işsizlik gibi başlıklarda dönem başında bir miktar düzelme görülse de dönem sonunda tekrar bozulma başlamıştır.

1980 yılı ve sonraki dönemlerde, gerek o dönemlerin yıllık programlarının ve diğer politika dokümanlarının gerek uygulamadaki bütçe sınıflandırmalarının gerekse de uluslararası dokümanların sağladığı detay seviyesi, önceki dönemlere göre daha geniştir. Ayrıca, bu dönemden sonra kamu maliyesi alanında Devlet Planlama Teşkilatı'nın derlediği ve hazırladığı düzenli zaman serileri bulunmaktadır.

#### 3.3.5.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü

1980 yılında 44,4 milyon düzeyinde olan nüfus, yıllık ortalama yüzde 2,4'lük bir artışla 1990 yılında 56,2 milyon düzeyine gelmiştir. 1970'li yıllarda yüzde 10'lara yükselen işsizlik, 1980'lerin başında yüzde 7,5'lere gerilemişse de kalıcı bir iyileşme sağlanamamış ve 1990 yılında yüzde 8,5 olarak gerçekleşmiştir. GSYH büyümesi dalgalı bir seyir izlemiştir. 1981-1990 döneminde ortalama yüzde 5,2'lik bir büyüme söz konusudur. Fert başına GSYH 2.124 dolardan 3.687 dolara yükselmiştir.

Bu dönemde kurlar, TCMB tarafından günlük olarak ilan edilmeye başlanmıştır (Arat, 2003). 1981 yılında 112 TL olan ortalama dolar kuru, 1990 yılında 2.612 TL'ye yükselmiştir. Dönem içinde alınan kararlarla kur rejimi büyük ölçüde serbestleştirilmiştir. Bu kapsamda, ticari bankaların kendi kurlarını belirleyebilmesi, yurt dışı yerleşik kişilerin TL ile işlem yapabilmeleri, yurt içi yerleşik kişilerin ise döviz bulundurmaları, döviz hesabı açmaları vb. işlemler serbest bırakılmıştır (Arat, 2003). Dönemin en önemli kararlarından birisi de 1989 yılında alınan, sermaye hareketlerinin tamamen serbestleşmesi anlamına gelen tam konvertibiliteye geçiş kararıdır. Makroekonomik istikrar tam olarak sağlanmadan tam serbesti kararının alınması eleştiri çekmiştir. Zira tasarrufların düşük olduğu, ithalat eğilimi yüksek bir ekonomide "sıcak para" tabir edilen kısa vadeli dış kaynakların ani hareketleri, ekonominin kırılganlığını artırmaktadır (Boratav, 2012: 178-179).

**Tablo 25. 1980-1990 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri**

| | Milyon Kişi | % | | 1938 = 100 | Milyon Dolar | | | GSYH'ya Oran, % | | | Yüzde | Milyon Dolar | Zinc. Hacim | Dolar | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Yıllar | Nüfus | İşsizlik | Dolar/TL | TÜFE | İhracat | İthalat | D. T. Denge | İhracat | İthalat | D. T. Denge | İhracat İthalat Karş. Oranı | Cari Denge | GSYH Büyüme | Kişi Başına GSYH | Mevduat Faizi |
| **1980** | 44,4 | 8,6 | 77 | 101,4 | 2.910 | 7.909 | -4.999 | 3,1 | 8,4 | -5,3 | 36,8 | -3.408 | -2,4 | 2.115 | 33,0 |
| **1981** | 45,5 | 7,6 | 112 | 34,0 | 4.703 | 8.933 | -4.230 | 4,9 | 9,2 | -4,4 | 52,6 | -1.936 | 4,9 | 2.124 | 35,0 |
| **1982** | 46,7 | 7,5 | 164 | 28,4 | 5.746 | 8.843 | -3.097 | 6,5 | 10,0 | -3,5 | 65,0 | -952 | 3,6 | 1.886 | 50,0 |
| **1983** | 47,9 | 8,2 | 228 | 31,4 | 5.728 | 9.235 | -3.507 | 6,8 | 11,0 | -4,2 | 62,0 | -1.923 | 5,0 | 1.751 | 45,0 |
| **1984** | 49,1 | 8,1 | 368 | 48,4 | 7.134 | 10.757 | -3.623 | 8,7 | 13,1 | -4,4 | 66,3 | -1.439 | 6,7 | 1.676 | 45,0 |
| **1985** | 50,3 | 7,6 | 525 | 45,0 | 7.959 | 11.344 | -3.385 | 8,6 | 12,3 | -3,7 | 70,2 | -1.013 | 4,2 | 1.830 | 55,0 |
| **1986** | 51,4 | 8,4 | 680 | 34,6 | 7.457 | 11.105 | -3.648 | 7,2 | 10,7 | -3,5 | 67,1 | -1.465 | 7,0 | 2.009 | 48,0 |
| **1987** | 52,6 | 8,8 | 861 | 38,9 | 10.190 | 14.158 | -3.968 | 8,5 | 11,8 | -3,3 | 72,0 | -806 | 9,5 | 2.274 | 52,0 |
| **1988** | 53,7 | 8,4 | 1.431 | 73,7 | 11.662 | 14.335 | -2.673 | 9,4 | 11,5 | -2,1 | 81,4 | 1.596 | 2,1 | 2.315 | 83,9 |
| **1989** | 54,9 | 9,1 | 2.125 | 63,3 | 11.625 | 15.792 | -4.167 | 7,9 | 10,7 | -2,8 | 73,6 | 938 | 0,3 | 2.683 | 58,8 |
| **1990** | 56,2 | 8,5 | 2.612 | 60,3 | 12.959 | 22.302 | -9.343 | 6,3 | 10,8 | -4,5 | 58,1 | -2.625 | 9,3 | 3.687 | 59,4 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024

Not: Nüfus, Dolar/TL yıl ortasıdır. Dış Ticaret verileri Özel Ticaret Sistemi verileridir. İhracat FOB, ithalat CİF olarak 1984 yılından itibaren TCMB EVDS'den alınmıştır.

24 Ocak 1980 kararlarının en olumlu etkisi dış ticaret dengesi üzerinde görülmüştür. 1981 yılında 4,7 milyar dolar olan ihracat, 1990 yılında 13 milyar dolara yaklaşmıştır. İthalattaki artış ise daha yavaş olmuş, 8,9 milyar dolardan 22,3 milyar dolara çıkmıştır. Dolayısıyla, dış ticaret açığı 1990 yılında 9,3 milyar dolar olmuştur. İhracatın ithalatı karşılama oranı da önceki döneme göre önemli iyileşme kaydetmiştir. Önceki 10 yıllık dönemde ortalama yüzde 45 olan ihracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 67'lere gelmiştir.

**Tablo 26. 1923-1990 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet**

| | GSYH Büyüme | TÜFE | Mevduat Faizi(3) | Konsolide Bütçe Dengesi | Dış Ticaret Dengesi | | İşsizlik | Dolar /TL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | % | % | % | GSYH'ya Oran, % | Milyar Dolar | GSYH'ya Oran, % | % | |
| 1923-1949 | 5,1 | 13,9(1) | - | + 0,3(2) | 0,00 | -0,3 | 3,6 | 1,75 |
| 1950-1960 | 6,7 | 8,6 | - | - 0,1 | -0,11 | -0,9 | 2,6 | 3,04 |
| 1961-1970 | 5,4 | 5,3 | - | -0,2 | -0,22 | -1,2 | 4,3 | 9,31 |
| 1971-1980 | 4,1 | 34,3 | 12,6 | -1,3 | -2,49 | -3,6 | 8,1 | 23,92 |
| 1981-1990 | 5,2 | 45,8 | 53 | -2,0 | -4,16 | -3,6 | 8,2 | 911 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024
(1) 1938 yılı bazlı TÜFE değişimi 1939-1949 dönemi ortalamasıdır.
(2) Konsolide bütçe dengesi ortalaması 1924-1949 dönemi içindir.
(3) Vadesi 1 yıldan az Türk Lirası mevduatlar için verilen faiz oranıdır.

1980 yılında yüzde 100'leri geçen TÜFE, 1982 yılında yüzde 28'lere kadar gerilemiş ancak iyileşme kalıcı olmamıştır. TÜFE, 1990 yılında yüzde 60'lara yükselmiştir. Bankaların vadesi 1 yıl ve daha kısa olan TL mevduatlara uyguladıkları faiz oranı, 1981 yılında yüzde 35 iken 1990 yılında yüzde 59,4 olmuştur. Bu dönemde, hem iç borcun hem de dış borcun önemli ölçüde yükseldiği görülmektedir. Ancak iç borçlardaki artış önceki dönemlerde olmadığı kadar yüksek olmuştur. Kamu açıklarının finansmanında TCMB kaynaklarının kullanımının kısıtlanması yetkilileri iç borca yönlendirmiştir.

### 3.3.5.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri

1981-1990 döneminde maliye politikalarının incelenmesine geçmeden önce, elimizdeki yeni detaylı seriler kullanılarak önceki 6 yılın kamu mali görünümünü özetlemek yerinde olacaktır.

- Kamunun finansman ihtiyacını en geniş haliyle gösteren tanım olan kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH'ya oranı, 1975 yılında yüzde 3,5 olmuştur. 1976 ve 1977 yıllarında kamunun finansman ihtiyacı daha da artmış, sırasıyla yüzde 5 ve yüzde 6 olmuştur. 1978 yılında konsolide bütçe ve KİT'lerde alınan önlemlerle bir miktar düzelen dengeler, 1979 yılında tekrar bozulmuş ve kamu açığı 1980 yılında yüzde 6,5'a kadar yükselmiştir (Bkz. Tablo 27).
- Maliye politikalarının sürdürülebilirliğinin önemli göstergelerinden birisi olan faiz dışı dengeye bakıldığında, kamu açığına benzer şekilde faiz dışı açığın 1978 yılı dışında yüzde 3'ün üzerinde olduğu ve 1980 yılında yüzde 6'ya kadar yükseldiği görülmektedir (Bkz. Tablo 27).
- Bütçe türlerine göre bakıldığında açığın büyük ölçüde (işletmeci) KİT'lerden ve konsolide bütçeden kaynaklandığı görülmektedir (Bkz. Tablo 28).
- Konsolide bütçe özelinde bakacak olursak, 1975-1980 tarihleri arasında GSYH'ya oranla harcamaların 2,8 puan, gelirlerin ise yüzde 1,1 puan arttığı, dolayısıyla bütçe açığının 1,7 puan bozulduğu görülmektedir. Bu zaman aralığında; personel giderlerinde, diğer cari giderlerde ve sosyal güvenlik sistemine transferler başta olmak üzere transfer harcamalarında önemli artışlar yaşanmıştır. Yıllar itibarıyla artan bütçe açığının da faiz giderlerini yukarı çekmeye başladığı görülmektedir.
- Konsolide bütçe gelirlerinde; gelir üzerinden alınan vergiler artarken, mal ve hizmetlerden alınan vergiler ile dış ticaret üzerinden alınan vergiler düşüş göstermiştir.
- Faiz ödemeleri / yatırım harcamaları oranı yüzde 15'lerden yüzde 17'lere yükselmiştir. Faiz ödemeleri / vergi gelirleri oranı ise yüzde 3,6'dan yüzde 4,2'ye yükselmiştir. Bu durum, bütçe kaynaklarının daha büyük bir kısmının faize ayrılmaya başladığı şeklinde yorumlanabilir.

Diğer makroekonomik göstergeler gibi kamu maliyesinin de sürdürülemez bir patikaya girdiği açıktır. Dolayısıyla hem 24 Ocak 1980 İstikrar Programı kapsamında hem de sonraki yıllarda kamu maliyesine ilişkin bir dizi önlem alınmıştır.

**Tablo 27. Sürdürülebilirlik İçin Önem Arz Eden Mali Göstergeler (1975-1990, GSYH'ya Oran, %)**

| | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Kamu Kesimi | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Genel Denge | -3,5 | -5,0 | -6,0 | -2,4 | -5,3 | -6,5 | -2,9 | -2,6 | -3,6 | -3,9 | -2,6 | -2,7 | -4,4 | -3,5 | -3,9 | -5,4 |
| Faiz Giderleri | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,7 | 0,6 | 1,1 | 1,5 | 1,4 | 1,9 | 2,2 | 2,8 | 2,6 | 3,4 |
| Faiz Dışı Denge | -3,2 | -4,6 | -5,6 | -2,0 | -4,8 | -6,0 | -2,2 | -2,0 | -2,5 | -2,5 | -1,2 | -0,8 | -2,2 | -0,7 | -1,3 | -2,0 |
| Brüt Dış Borç Stoku (ÖİK) | 4,7 | 5,2 | 5,0 | 6,5 | 7,3 | 12,7 | 13,7 | 17,3 | 22,1 | 24,4 | 26,9 | 30,2 | 32,7 | 31,5 | 27,3 | 22,8 |
| Brüt İç Borç Stoku (ÖİK) | 6,8 | 7,7 | 9,4 | 9,5 | 8,5 | 7,2 | 8,4 | 8,1 | 7,8 | 11,6 | 10,4 | 12,4 | 12,9 | 16,0 | 13,4 | 10,6 |
| Konsolide Bütçe | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Harcamalar | 12,2 | 13,0 | 15,6 | 14,9 | 15,2 | 15,0 | 13,9 | 11,1 | 13,6 | 12,5 | 11,0 | 11,6 | 12,3 | 11,8 | 12,2 | 12,4 |
| Gelirler | 11,6 | 12,2 | 12,4 | 13,8 | 12,9 | 12,7 | 12,8 | 10,0 | 12,0 | 9,3 | 9,3 | 9,6 | 9,8 | 9,6 | 9,7 | 10,2 |
| Denge | -0,6 | -0,9 | -3,2 | -1,1 | -2,3 | -2,3 | -1,1 | -1,1 | -1,6 | -3,2 | -1,7 | -2,0 | -2,5 | -2,2 | -2,5 | -2,2 |
| Faiz Harcamaları | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,7 | 0,6 | 1,1 | 1,5 | 1,4 | 1,9 | 2,2 | 2,8 | 2,6 | 2,6 |
| (GB) Vergi Gelirleri | 10,2 | 10,8 | 11,1 | 11,0 | 10,3 | 10,4 | 10,9 | 9,0 | 10,1 | 7,8 | 7,9 | 8,5 | 8,8 | 8,0 | 8,2 | 8,4 |
| Faiz Ödemeleri / Yatırım Harcamaları (%) | 15,2 | 11,5 | 9,9 | 11,0 | 18,3 | 17,0 | 24,6 | 26,2 | 44,7 | 63,8 | 65,5 | 82,0 | 114,3 | 183,2 | 213,1 | 204,8 |
| Faiz Ödemeleri / Vergi Gelirleri (%) | 3,6 | 3,1 | 3,2 | 3,0 | 4,4 | 4,2 | 6,3 | 6,7 | 10,9 | 18,6 | 17,6 | 22,3 | 25,0 | 35,0 | 32,3 | 30,8 |
| Faiz Dışı Denge | -0,2 | -0,5 | -2,8 | -0,8 | -1,8 | -1,9 | -0,4 | -0,5 | -0,5 | -1,8 | -0,3 | -0,1 | -0,3 | 0,6 | 0,2 | 0,4 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017; DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK, 2001; HMB, 2023

**Tablo 28. Bütçe Türleri Bazında Kamu Kesimi Genel Dengesi (1975-1990, GSYH'ya Oran, %)**

| | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Konsolide Bütçe | -0,6 | -0,9 | -3,1 | -1,1 | -2,3 | -2,3 | -1,1 | -1,1 | -1,6 | -3,2 | -1,7 | -2,0 | -2,5 | -2,2 | -2,5 | -2,2 |
| Faiz Dışı Konsolide Bütçe | -0,2 | -0,5 | -2,8 | -0,8 | -1,9 | -1,9 | -0,4 | -0,5 | -0,5 | -1,8 | -0,3 | -0,1 | -0,3 | 0,6 | 0,2 | 0,4 |
| KİT'ler | -3,0 | -4,1 | -2,9 | -1,1 | -2,9 | -3,6 | -1,8 | -1,4 | -1,6 | -1,4 | -1,8 | -1,9 | -2,4 | -1,6 | -1,3 | -2,9 |
| Mahalli İdareler | 0,1 | 0,0 | 0,1 | -0,1 | 0,0 | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | -0,2 | -0,3 | -0,3 | -0,2 | 0,0 |
| Döner Sermayeli Kuruluşlar | - | - | - | - | -0,1 | -0,4 | 0,0 | -0,1 | -0,4 | 0,0 | 0,3 | 0,2 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Sosyal Güvenlik Kuruluşları | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| Fonlar | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,4 | 0,4 | 1,2 | 0,4 | 0,4 | -0,3 | -0,4 |
| **Toplam Kamu Kesimi** | **-3,5** | **-5,0** | **-6,0** | **-2,4** | **-5,3** | **-6,5** | **-2,9** | **-2,6** | **-3,6** | **-3,9** | **-2,6** | **-2,7** | **-4,4** | **-3,5** | **-3,9** | **-5,4** |
| **Toplam Kamu Faiz Dışı** | **-3,2** | **-4,6** | **-5,6** | **-2,0** | **-4,8** | **-6,0** | **-2,2** | **-2,0** | **-2,5** | **-2,5** | **-1,2** | **-0,8** | **-2,2** | **-0,7** | **-1,3** | **-2,0** |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017.

Gelir tahsilatını artırarak, bütçe harcamalarını sağlıklı ve sürdürülebilir şekilde finanse edebilmek ve yüksek enflasyonun aşındırıcı etkisini telafi edebilmek amacıyla kapsamlı bir vergi reformu hazırlanmış ve kademeli olarak uygulamaya geçirilmiştir. Bu kapsamda; MTV, taşıt alım vergisi, damga ve harç tutarları yükseltilmiş; asgari ücret düzeyindeki gelirler vergiden muaf tutulmuş; vergi dilimleri güncellenmiş, işletme vergisi oranları düşürülmüş ve kapsamı genişletilmiş; mülkiyet üzerinden alınan vergiler yeniden düzenlenmiştir. 1981 ve 1983 yıllarında vergi affı getirilmiştir.

**Tablo 29. Konsolide Bütçe Büyüklükleri (1980-1990)**

| | GSYH'ya Oran, % | | | Önceki Yıl ile Fark | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gider | Gelir | Denge | Giderlerdeki Değişim | Gelirlerdeki Değişim | Vergilerin Harcamaları Karşılama Oranı |
| **1980** | 15,0 | 12,7 | -2,3 | -0,2 | -0,2 | 69,5 |
| **1981** | 13,9 | 12,8 | -1,1 | -1,0 | 0,1 | 78,5 |
| **1982** | 11,1 | 10,0 | -1,1 | -2,8 | -2,8 | 81,5 |
| **1983** | 13,6 | 12,0 | -1,6 | 2,6 | 2,0 | 74,0 |
| **1984** | 12,5 | 9,3 | -3,2 | -1,2 | -2,7 | 62,7 |
| **1985** | 11,0 | 9,3 | -1,7 | -1,5 | 0,1 | 72,1 |
| **1986** | 11,6 | 9,6 | -2,0 | 0,6 | 0,3 | 73,1 |
| **1987** | 12,3 | 9,8 | -2,5 | 0,7 | 0,2 | 71,3 |
| **1988** | 11,8 | 9,6 | -2,2 | -0,5 | -0,2 | 67,7 |
| **1989** | 12,2 | 9,7 | -2,5 | 0,4 | 0,1 | 67,1 |
| **1990** | 12,4 | 10,2 | -2,2 | 0,3 | 0,5 | 67,6 |
| **1924-1949** | 9,3 | 9,6 | 0,3 | | | 67,0 |
| **1950-1960** | 8,6 | 8,5 | -0,1 | | | 70,7 |
| **1961-1970** | 10,4 | 10,2 | -0,2 | | | 67,4 |
| **1971-1980** | 13,7 | 12,4 | -1,3 | | | 73,4 |
| **1981-1990** | 12,3 | 10,2 | -2,0 | | | 71,6 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 2017; Yazarın kendi hesaplamaları.

Bütçe giderleri bakımından, kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin alınan kararlar dikkat çekicidir. Bu kapsamda; KİT personel rejimi, personel giderlerini azaltacak şekilde yeniden ele alınmış, KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları piyasa koşullarına paralel şekilde güncellenmiştir. Bu tedbirler sonrasında KİT sisteminin transfer ihtiyacı azalmıştır. KİT'ler de olduğu gibi kamunun genelinde de personel alımı sınırlandırılmış, ücret artışları enflasyonun altında belirlenmiştir. Tarımsal desteklerin artış oranları sınırlı olmuştur. Bunun yanı sıra bütçe harcamalarındaki gelişmeler yakından

takip edilmiş, gelir hedeflerinin tutturulamadığı dönemlerde harcama azaltıcı tedbirlere başvurulmuştur.

Alınan tedbirlerin etkisiyle, 1981 ve 1982 yıllarında bütçe dengesinde ve kamu kesimi borçlanma gereğinde iyileşme görülmüş, ancak 1983 yılında tekrar hem harcamalar artmış hem gelirler azalmıştır. Kayıt dışılığın yüksek olması, ihracatın teşvik edilmesi amacıyla yapılan vergi düzenlemeleri, gelir ve kurumlar vergisi oranlarının düşürülmesi, cari harcamalardaki ve faiz giderlerindeki artışlar bu gelişme üzerinde etkili olmuştur. Bunun üzerine harcamalarda uzlaşılan bütçe üzerinden belirli bir yüzde oranında kesintiye gidilmesi olarak ifade edilen kesintili bütçe uygulanmıştır. Ayrıca, 1984 ve 1985 yıllarında Akaryakıt Tüketim Vergisi ile Katma Değer Vergisi uygulanmaya başlanmıştır. Vergi alanında hayata geçirilen birçok düzenlemeye rağmen vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı azalmıştır. Bütçe harcamalarında, 1990 yılında 1980 yılına göre iyileşme sağlanmış olsa da dönem sonunda kamu personeli maaşlarının artırılması ve faiz giderlerinde artış trendinin devam etmesiyle kalıcı bir iyileşme sağlanamamıştır. Dönem sonunda kamu çalışanlarının maaş ve ücretlerinde yapılan iyileştirmeler personel giderlerinin artmasına sebep olmuştur. 1990'larda önemli bir sorun olarak karşımıza çıkacak olan bütçe dışı fonlar bu dönemin sonunda finansman açığı vermeye başlamıştır. Bu durum; kamu harcamalarının mali denetim ve bütçeleme süreçleri dışında, bütçe disiplinini bozacak şekilde gerçekleştirilmeye başlandığının bir göstergesidir.

**Tablo 30. Konsolide Bütçe Gerçekleşme Detayları (1975-1990, GSYH'ya Oran, %)**

| | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Harcamalar** | **12,2** | **13,0** | **15,6** | **14,9** | **15,2** | **15,0** | **13,9** | **11,1** | **13,6** | **12,5** | **11,0** | **11,6** | **12,3** | **11,8** | **12,2** | **12,4** |
| Cari | 6,3 | 6,1 | 6,9 | 6,8 | 6,7 | 6,9 | 5,9 | 5,0 | 5,6 | 4,9 | 4,3 | 4,3 | 4,7 | 4,4 | 5,7 | 6,6 |
| Personel | 4,6 | 4,8 | 5,4 | 5,3 | 5,4 | 4,7 | 3,7 | 3,1 | 3,5 | 3,0 | 2,6 | 2,6 | 3,2 | 3,1 | 4,4 | 5,3 |
| Diğer Cari | 1,7 | 1,3 | 1,5 | 1,5 | 1,3 | 2,1 | 2,2 | 1,9 | 2,1 | 2,0 | 1,7 | 1,7 | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| Yatırım | 2,4 | 2,9 | 3,6 | 3,0 | 2,5 | 2,6 | 2,8 | 2,3 | 2,5 | 2,3 | 2,1 | 2,3 | 1,9 | 1,5 | 1,2 | 1,3 |
| Transfer | 3,5 | 4,0 | 5,1 | 5,1 | 6,0 | 5,5 | 5,3 | 3,8 | 5,6 | 5,3 | 4,5 | 5,0 | 5,7 | 5,9 | 5,2 | 4,6 |
| Faiz Ödemeleri | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,7 | 0,6 | 1,1 | 1,5 | 1,4 | 1,9 | 2,2 | 2,8 | 2,6 | 2,6 |
| İç Faiz Ödemeleri | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 0,5 | 0,9 | 1,2 | 1,8 | 1,6 | 1,8 |
| Dış Faiz Ödemeleri | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,4 | 0,7 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,8 |
| KİT'lere Transfer | 1,2 | 1,2 | 1,4 | 1,2 | 2,7 | 2,8 | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 0,9 | 0,4 | 0,2 | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,2 |
| İadeler | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,0 | 1,0 | 1,3 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,2 | 0,9 | 0,7 |
| Sosyal Güvenlik | 0,1 | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,2 |
| Diğer Transferler | 1,6 | 1,9 | 2,7 | 2,7 | 2,2 | 1,6 | 2,0 | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,9 |
| **Faiz Dışı Harcamalar** | **11,8** | **12,7** | **15,2** | **14,6** | **14,8** | **14,5** | **13,2** | **10,5** | **12,5** | **11,0** | **9,6** | **9,7** | **10,1** | **9,0** | **9,5** | **9,8** |
| **Faiz Harcamaları** | **0,4** | **0,3** | **0,4** | **0,3** | **0,5** | **0,4** | **0,7** | **0,6** | **1,1** | **1,5** | **1,4** | **1,9** | **2,2** | **2,8** | **2,6** | **2,6** |
| **Gelirler** | **11,6** | **12,2** | **12,4** | **13,8** | **12,9** | **12,7** | **12,8** | **10,0** | **12,0** | **9,3** | **9,3** | **9,6** | **9,8** | **9,6** | **9,7** | **10,2** |
| Genel Bütçe | 11,4 | 11,9 | 12,2 | 13,6 | 12,7 | 12,5 | 12,7 | 9,9 | 11,9 | 9,1 | 9,1 | 9,4 | 9,6 | 9,4 | 9,6 | 10,1 |
| Vergi Gelirleri | 10,2 | 10,8 | 11,1 | 11,0 | 10,3 | 10,4 | 10,9 | 9,0 | 10,1 | 7,8 | 7,9 | 8,5 | 8,8 | 8,0 | 8,2 | 8,4 |
| Gelir Üzerinden Al.V. | 4,7 | 5,0 | 5,8 | 6,2 | 5,9 | 6,4 | 6,9 | 5,6 | 5,8 | 4,4 | 3,7 | 4,3 | 4,3 | 3,9 | 4,3 | 4,3 |
| Servet Üzerinden Al.V. | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Mal ve Hiz.Üz.Al.V. | 3,3 | 3,4 | 3,1 | 2,8 | 2,6 | 2,9 | 2,8 | 2,3 | 2,8 | 2,0 | 2,6 | 2,7 | 2,7 | 2,5 | 2,4 | 2,5 |
| Dış Ticaret Vergileri | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 1,9 | 1,7 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,3 | 1,2 | 1,5 | 1,4 | 1,7 | 1,5 | 1,4 | 1,5 |
| Vergi Dışı Normal Gel. | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 2,6 | 2,4 | 2,0 | 1,3 | 0,8 | 1,7 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,8 |
| Özel Gelir ve Fonlar | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,7 | 0,6 | 0,9 |
| Katma Bütçe | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| **Gelir Gider Farkı** | **-0,6** | **-0,9** | **-3,2** | **-1,1** | **-2,3** | **-2,3** | **-1,1** | **-1,1** | **-1,6** | **-3,2** | **-1,7** | **-2,0** | **-2,5** | **-2,2** | **-2,5** | **-2,2** |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017.

GSYH'ya oranla, 1990 yılında 1981 yılına göre;

- Konsolide bütçe harcamaları yüzde 13,9'dan yüzde 12,4'e gerilemiştir.
- Personel giderleri yüzde 3,7'den yüzde 5,3'e; toplam cari giderler yüzde 5,9'dan yüzde 6,6'ya yükselmiştir.
- Yatırım harcamaları yüzde 2,8'den yüzde 1,3'e gerilemiştir.
- KİT'lere transferler yüzde 1,8'den yüzde 0,2'ye düşmüştür.
- Faiz ödemeleri yüzde 0,7'den yüzde 2,6'ya yükselmiştir.
- Konsolide bütçe gelirleri yüzde 12,8'den yüzde 10,2'ye gerilemiştir.
- Vergi gelirleri yüzde 10,9'dan yüzde 8,4'e düşmüştür.
- Konsolide bütçe açığı yüzde 1,1'den yüzde 2,2'ye çıkmıştır.
- Kamu kesimi borçlanma gereği yüzde 2,9'dan yüzde 5,4'e yükselmiştir.

1970'lerin ikinci yarısında artmaya başlayan dolaysız vergilerin payı, 1981-1990 döneminde bir miktar düşmekle beraber bu dönemde toplanan vergilerin ortalama olarak yarısından fazlasını teşkil etmiştir (Tablo 31). Bu dönemde, gelir vergisinin payı azalırken dış ticaret ile mal ve hizmet üzerinden alınan vergilerin payı artmıştır.

**Tablo 31. Vergilerin Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (1980-1990)**

| | Gelirden Alınan Vergiler | Servetten Alınan Vergiler | Mal ve Hizmetler Üzerinden Alınan Vergiler | Dış Ticaretten Alınan Vergiler | Kaldırılan Vergi Artıkları | Toplam | Dolaylı Vergiler | Dolaysız Vergiler |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1980** | 61,9 | 0,9 | 27,4 | 9,8 | 0,0 | 100,0 | 37,2 | 62,8 |
| **1981** | 62,7 | 1,8 | 25,9 | 9,6 | 0,0 | 100,0 | 35,5 | 64,5 |
| **1982** | 61,7 | 1,7 | 25,5 | 11,2 | 0,0 | 100,0 | 36,7 | 63,3 |
| **1983** | 57,4 | 2,0 | 26,9 | 13,2 | 0,6 | 100,0 | 40,6 | 59,4 |
| **1984** | 56,5 | 1,7 | 25,4 | 15,9 | 0,4 | 100,0 | 41,7 | 58,3 |
| **1985** | 46,3 | 1,4 | 28,7 | 19,5 | 4,2 | 100,0 | 52,3 | 47,7 |
| **1986** | 51,1 | 0,9 | 31,0 | 16,6 | 0,3 | 100,0 | 48,0 | 52,0 |
| **1987** | 48,9 | 0,7 | 30,6 | 19,6 | 0,1 | 100,0 | 50,4 | 49,6 |
| **1988** | 48,6 | 1,0 | 31,5 | 18,8 | 0,0 | 100,0 | 50,4 | 49,6 |
| **1989** | 52,7 | 0,7 | 29,9 | 16,6 | 0,1 | 100,0 | 46,6 | 53,4 |
| **1990** | 51,2 | 0,9 | 30,1 | 17,7 | 0,0 | 100,0 | 47,9 | 52,1 |

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, 2023

Borç stoku verileri incelendiğinde, dönem sonuna doğru hızlı bir artış olduğu görülmektedir. ÖİK verilerine göre, 1980 yılında GSYH'ya oranla kamu kesiminin yüzde 12,8'i dış, yüzde 7,2'si iç borç olmak üzere yaklaşık yüzde 20 düzeyinde bir borç yükümlülüğü bulunmaktadır. 1990'lara gelindiğinde ise bu yükümlülük yüzde 34'e yaklaşmıştır (Tablo 32). Bu noktada şunu belirtmek gerekir ki 1989 öncesinde yayımlanan borç stoku rakamları üzerinden kesin bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. Bunun sebebi Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ÖİK Raporunda şu şekilde izah edilmiştir:

- Nakit dışı yapılan işlemler mali tablolarda yansıtılmamaktadır. Nakit işlemlerin dahi tam olarak yansıtılamadığı durumlar söz konusudur.
- KİT'lerin açıkları, zararlarının bilançolarına tam olarak yansıtılmaması nedeniyle kağıt üzerinde göründüğünden büyüktür.

Aynı raporda yer alan şu ifadeler oldukça dikkat çekicidir:

> *"Zarar eden KİT'ler Hazine üzerinde büyük bir yük oluşturmaktadır. Ancak, KİT'lerin zararları muhasebeleştirilmeyerek gizlenmekte ve zararlar dolayısıyla uğranılan sermaye kayıpları gösterilmemektedir. Yayımlanan bilançolara göre 1998 yılı sonu itibarıyla KİT'lerin toplam sermayesi 1.607 trilyon lira olarak gösterilmekte iken, Sayıştay tarafından gerçek sermaye tutarının 840 trilyon lira olduğu tespit edilmiştir. Bu sebeple Hazine Müsteşarlığı tarafından KİT sermayelerini takip etmek amacıyla tutulan Genel Bütçe Dışı Dairelere Yatırılan Sermaye Hesabı" 1997 ve 1998 yılında Sayıştay tarafından reddedilmiştir."*

Dolayısıyla, yukarıda verilen borç stoku rakamları, eğilimi gösteren büyüklükler olarak değerlendirilebilir. Burada mali şeffaflığın da sürdürülebilirlik bakımından hayati önem taşıdığı görülmektedir. Zira fiili durumu yansıtmayan raporlamalar, karar alıcıların zamanında ve gerektiği ölçüde önlem almasına engel olmakta ve kamunun daha büyük maliyetlere katlanmasına sebebiyet vermektedir.

**Tablo 32. 1980-1990 Kamu Borç Stoku**

| Milyon Dolar | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Toplam Kamu Dış Borç Stoku** | **11.899** | **13.276** | **15.187** | **18.478** | **20.053** | **24.766** | **31.255** | **39.053** | **39.197** | **40.145** | **47.237** |
| Orta - Uzun Vade | 11.899 | 13.276 | 15.187 | 16.197 | 16.873 | 20.007 | 24.906 | 31.430 | 32.780 | 34.400 | 37.737 |
| Konsolide Bütçe | 7.466 | 8.572 | 9.927 | 10.616 | 10.833 | 12.557 | 15.489 | 19.161 | 20.745 | 21.212 | 23.659 |
| Hazine Borçları | 5.293 | 5.720 | 6.704 | 7.409 | 7.490 | 7.961 | 8.954 | 10.412 | 11.756 | 12.230 | 13.219 |
| Devirli Krediler | 1.808 | 2.285 | 2.677 | 2.428 | 2.518 | 3.298 | 4.283 | 5.579 | 5.510 | 5.650 | 6.795 |
| Katma Bütçe | 365 | 567 | 546 | 779 | 825 | 1.298 | 2.252 | 3.170 | 3.479 | 3.332 | 3.645 |
| Diğer Kamu Sektörü | 4.443 | 4.705 | 5.260 | 5.581 | 6.040 | 7.450 | 9.417 | 12.269 | 12.035 | 13.188 | 14.078 |
| TCMB | 3.229 | 3.337 | 3.485 | 3.867 | 4.442 | 5.036 | 5.860 | 7.090 | 6.546 | 6.975 | 7.321 |
| KİT'ler | 1.204 | 1.367 | 1.774 | 1.700 | 1.586 | 2.387 | 3.232 | 3.947 | 3.988 | 4.392 | 4.785 |
| Fonlar | - | - | - | - | 0 | 0 | 146 | 836 | 988 | 822 | 939 |
| Mahalli İdareler | 43 | 0 | 0 | 14 | 12 | 27 | 179 | 396 | 512 | 998 | 1.032 |
| Kısa Vade | - | - | - | 2.281 | 3.180 | 4.759 | 6.349 | 7.623 | 6.417 | 5.745 | 9.500 |
| TCMB | - | - | - | 1.369 | 1.125 | 1.646 | 1.757 | 2.539 | 1.830 | 799 | 855 |
| **İç Borç Stoku (Milyar TL)** | **518** | **916** | **1.179** | **1.494** | **3.502** | **5.036** | **8.708** | **13.232** | **28.463** | **41.973** | **57.184** |
| **GSYH'ya Oran, %** | | | | | | | | | | | |
| **Toplam Kamu Dış Borç Stoku** | **12,7** | **13,7** | **17,3** | **22,1** | **24,4** | **26,9** | **30,2** | **32,7** | **31,5** | **27,3** | **22,8** |
| Orta - Uzun Vade | 12,7 | 13,7 | 17,3 | 19,3 | 20,5 | 21,7 | 24,1 | 26,3 | 26,4 | 23,4 | 18,2 |
| Konsolide Bütçe | 7,9 | 8,9 | 11,3 | 12,7 | 13,2 | 13,6 | 15,0 | 16,0 | 16,7 | 14,4 | 11,4 |
| Hazine Borçları | 5,6 | 5,9 | 7,6 | 8,8 | 9,1 | 8,6 | 8,7 | 8,7 | 9,5 | 8,3 | 6,4 |
| Devirli Krediler | 1,9 | 2,4 | 3,0 | 2,9 | 3,1 | 3,6 | 4,1 | 4,7 | 4,4 | 3,8 | 3,3 |
| Katma Bütçe | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,9 | 1,0 | 1,4 | 2,2 | 2,7 | 2,8 | 2,3 | 1,8 |
| Diğer Kamu Sektörü | 4,7 | 4,9 | 6,0 | 6,7 | 7,3 | 8,1 | 9,1 | 10,3 | 9,7 | 9,0 | 6,8 |
| TCMB | 3,4 | 3,5 | 4,0 | 4,6 | 5,4 | 5,5 | 5,7 | 5,9 | 5,3 | 4,7 | 3,5 |
| KİT'ler | 1,3 | 1,4 | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 2,6 | 3,1 | 3,3 | 3,2 | 3,0 | 2,3 |
| Fonlar | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Mahalli İdareler | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,7 | 0,5 |
| Kısa Vade | - | - | - | 2,7 | 3,9 | 5,2 | 6,1 | 6,4 | 5,2 | 3,9 | 4,6 |
| TCMB | - | - | - | 1,6 | 1,4 | 1,8 | 1,7 | 2,1 | 1,5 | 0,5 | 0,4 |
| **İç Borç Stoku** | **7,2** | **8,4** | **8,1** | **7,8** | **11,6** | **10,4** | **12,4** | **12,9** | **16,0** | **13,4** | **10,6** |

Kaynak: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu (DPT, 2001)

Özetleyecek olursak, zor geçen 1970'li yılların ardından ekonomide ciddi bozulmalar yaşanmış, 24 Ocak 1980 kararları başta olmak üzere 80'li yıllarda alınan önemli kararlarla bozulmaların önüne geçilmesi hatta atılım yapılması hedeflenmiştir. Ancak, ihracatın artırılması bakımından başarılı olan bu politika seti enflasyon, düşük bütçe gelirleri, hızla yükselen kamu harcamaları ve işsizlik gibi sorunlara cevap vermekte yetersiz kalmış; çözülemeyen her sorun bir sonraki 10 yıla kronikleşerek ve büyüyerek aktarılmıştır. Bu dönemde, bütçe açıklarının temel nedeninin gelirlerin istenilen seviyeye çıkarılamaması, hatta milli gelire oranla gerilemesi olduğu söylenebilir.

### 3.3.6. 1991-2001 Dönemi

1989 yılında Berlin Duvarı'nın yıkılması ve 1991 yılında SSCB'nin dağılmasıyla soğuk savaş sona ermiş; ABD'nin global düzen üzerindeki etkisi daha belirgin hale gelmiştir. Körfez Savaşı sonrasında ABD'de 10 yıl sürecek kesintisiz bir büyüme dönemi başlamıştır. Avrupa'da bir tarafta tek pazar sistemine geçiş, Maastricht Anlaşmasının imzalanması ve Sovyet tehdidinin sona ermesiyle olumlu bir siyasi hava söz konusu iken diğer tarafta döviz kuru mekanizmasının (ERM) aksaklıkları nedeniyle kur krizleri yaşanmaktaydı. 1980'lerdeki finansal serbestleşme ile ülkeler birbirlerine daha bağlı hale gelmiş, 1990'lı yıllarda Güneydoğu Asya'da başlayan finansal kriz, Latin Amerika'nın büyük bölümü ile Rusya'yı, sonrasında ise neredeyse tüm gelişmekte olan ülkeleri sarsmış ve küresel bir krize dönüşmüştür. Bu kriz sonucunda Japonya'da yaşanan ciddi durgunlukla birlikte dünya ekonomik büyümesi 1998 yılında belirgin bir şekilde yavaşlamıştır (Larsen, 1999).

1990'lı yıllar ülkemiz için de pek çok bakımdan zorlu bir dönem olmuştur. Haziran 1991'den Kasım 2002'ye kadarki 11 yıllık dönemde 10 hükûmet görev yapmıştır. 1980'lerde yaşanan hızlı liberalleşme; yıllar içinde kronikleşmiş cari açık, enflasyon, etkinsiz kamu mali yapısı gibi birçok yapısal sorunu olan ülkemizi, dış etkilere karşı daha kırılgan hale getirmiştir. Körfez Savaşı, 1994 ekonomik krizi, 1997-1998 Güneydoğu Asya ve Rusya Finansal Krizleri ve son olarak 1999 yılında yaşanan deprem felaketleri hem ekonomik hem sosyal dengeleri önemli düzeyde olumsuz etkilemiştir. 2000 yılında mevcut problemlere bankacılık ve finans sistemindeki sorunlar da eklenmiş; 2000 yılı Kasım ayında ve 2001 yılı Şubat ayında krizler yaşanmıştır. Türkiye ekonomisi 3 yılda

ortalama yüzde 0,7 küçülmüştür. Art arda yaşanan 3 büyük kriz ülkenin ekonomi politikaları anlamında artık sürdürülemez bir noktaya geldiğini göstermiştir. 1999 yılında hayata geçirilen yapısal reformlar, IMF ile yapılan 17. Stand-By Anlaşması kapsamında uygulanan ekonomik program ve temelde bu programı baz alan, yapısal reformlarla zenginleştirilerek ve hedefleri sıkılaştırılarak 2001 yılında uygulanmaya başlanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ülkemiz için bir dönüm noktası olmuştur.

#### 3.3.6.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü

1990 yılında 56 milyon düzeyinde olan nüfus, yıllık ortalama yüzde 1,35'lik bir artışla 2001 yılında 65 milyonu aşmıştır. 1990'lı yıllara benzer şekilde işsizlik ortalama yüzde 8,2 düzeyinde gerçekleşmiştir.

GSYH büyümesi istikrar göstermemiştir. Körfez Krizi'nin savaşa dönüşmesi ihracat pazarlarının daralmasına neden olmuş, turizm faaliyetlerine olumsuz etki etmiştir. Kamu maliyesi ve para politikasında alınan daraltıcı tedbirlerin de etkisiyle 1991 yılında büyüme yalnızca yüzde 0,9 düzeyinde gerçekleşmiştir (DPT, 1991). 1992 ve 1993 yıllarında ekonomi toparlanmış ve ortalama yüzde 7 oranında büyümüştür. 1989-1994 döneminde kur ayarlamalarının SAGP artış oranının altında olması nedeniyle TL aşırı değerlenmiştir (Keyder, 2023). Sıcak para girişini özendiren ve ithalatı artıran bu durum, dövizde açık pozisyonu yaratmıştır. 1993 yılında TL'nin reel faizlerinin düşmeye başlaması, ardından Türkiye'nin kredi notunun düşürülmesi ve devalüasyon beklentileri döviz talebini tırmandırmış ve ekonomik güveni sarsmıştır. Krizle sonuçlanan gelişmelerin ardından 1994 yılında 3 kez devalüasyona gidilmiştir (Keyder, 2023). 5 Nisan 1994 kararlarının ardından 1998 yılına kadar bir toparlanma yaşanmış ancak sonrasında dış ticaret açığı, enflasyon, yüksek faiz ve faizin sürüklediği yüksek kamu açıkları tekrar belirginleşmeye başlamıştır. Ekonomide reform çabası ve yapısal uyum gayretleri çerçevesinde 1999 yılının sonunda IMF ile 17. Stand-By düzenlemesi uygulamaya konulmuştur. Bu kapsamda; dışlama etkisi yaratan yüksek reel faizlerin düşürülmesi, enflasyon sorununun çözülmesi ile kamu maliyesinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması hedeflenmiştir. Programın kamu maliyesi ve enflasyon hedeflerinde mesafe katedilmiştir. Ancak; enflasyonun istenilen hızda düşmemesi, reel kurun değerlenmesiyle ithalatın hızlı bir biçimde artması ve beklentilerdeki bozulmalar, döviz

talebini artırmış; Güneydoğu Asya Finansal Krizi'nin Rusya'yı ve gelişen piyasaları etkilemesi üzerine yeterli dış kaynak girişi sağlanamamış ve 2000 yılı Kasım ayında bir likidite krizi yaşanmıştır (Celasun, 2002). IMF Programı'na güvenin sarsıldığı bir dönemde, Hazine Müsteşarlığının büyük bir iç borç itfası öncesinde yaşanan siyasal gerginlik piyasalarda panik yaratmış ve yoğun döviz talebine neden olmuştur. 22 Şubat 2001 tarihinde, bankacılık sisteminin çökmesini önlemek amacıyla kur dalgalanmaya bırakılmıştır (Celasun, 2002). Bu ani geçiş, hem halihazırda yüksek döviz açık pozisyonu olan ve bilançosu zayıf olan bankacılık sistemini hem de sistemin çökmesini engellemek için önemli yükümlülük altına giren kamu kesimini olumsuz etkilemiştir. Hem arzın hem talebin azalmasıyla reel ekonomi daralmıştır.

1994 yılında yaşanan derin krizin etkisiyle yüzde 5,5 küçülen ekonomi, 1995-1998 döneminde tekrar toparlanmış ancak 1999'da küresel finansal kriz ve deprem felaketleri nedeniyle yüzde 3,3 daralmıştır. 2000 yılında ise yüzde 6,9'luk bir büyüme söz konusudur. 2000 yılı Kasım ayı ve 2001 yılı Şubat ayında yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle 2001 yılında ekonomi yüzde 5,8 daralmıştır. 11 yılın büyüme ortalaması Türkiye'nin uzun dönem ortalama büyüme oranı olan yüzde 5'in oldukça altında, yüzde 2,9 olmuştur.

**Tablo 33. 1923-2001 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet**

| | GSYH Büyüme | TÜFE | Mevduat Faizi(3) | Konsolide Bütçe Dengesi | Dış Ticaret Dengesi | | İşsizlik | Dolar /TL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | % | % | % | GSYH'ya Oran, % | Milyar Dolar | GSYH'ya Oran, % | % | |
| 1923-1949 | 5,1 | 13,9(1) | - | + 0,3(2) | 0,00 | -0,3 | 3,6 | 1,75 |
| 1950-1960 | 6,7 | 8,6 | - | - 0,1 | -0,11 | -0,9 | 2,6 | 3,04 |
| 1961-1970 | 5,4 | 5,3 | - | -0,2 | -0,22 | -1,2 | 4,3 | 9,31 |
| 1971-1980 | 4,1 | 34,3 | 12,6 | -1,3 | -2,49 | -3,6 | 8,1 | 23,92 |
| 1981-1990 | 5,2 | 45,8 | 53 | -2,0 | -4,16 | -3,6 | 8,2 | 911 |
| 1991-2001 | 2,9 | 74,7 | 77 | -5,8 | -14,68 | -6,0 | 8,2 | 261.359 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024
(1) 1938 yılı bazlı TÜFE değişimi 1939-1949 dönemi ortalamasıdır.
(2) Konsolide bütçe dengesi ortalaması 1924-1949 dönemi içindir.
(3) Vadesi 1 yıldan az Türk Lirası mevduatlar için verilen faiz oranıdır.

**Tablo 34. 1990-2001 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri**

| Yıllar | Milyon Kişi | % | | 1938 = 100 | Milyar Dolar | | | GSYH'ya Oran, % | | | İhracat İthalat Karş. Oranı, % | Milyon Dolar | Zinc. Hacim | Dolar | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nüfus | İşsizlik | Dolar /TL | TÜFE | İhracat | İthalat | D. T. Denge | İhracat | İthalat | D. T. Denge | | Cari Denge | GSYH Büyüme | Kişi Başına GSYH | Mevduat Faizi |
| **1990** | 56,2 | 8,5 | 2.612 | 60,3 | 13,0 | 22,3 | -9,3 | 6,3 | 10,8 | -4,5 | 58,1 | -2.625 | 9,3 | 3.687 | 59,4 |
| **1991** | 57,3 | 8,7 | 4.184 | 65,9 | 13,6 | 21,0 | -7,5 | 6,6 | 10,2 | -3,6 | 64,6 | 250 | 0,9 | 3.618 | 72,7 |
| **1992** | 58,4 | 9,0 | 6.888 | 70,1 | 14,7 | 22,9 | -8,2 | 6,7 | 10,5 | -3,7 | 64,3 | -974 | 6,0 | 3.742 | 74,2 |
| **1993** | 59,5 | 9,4 | 11.058 | 66,1 | 15,3 | 29,4 | -14,1 | 6,2 | 11,9 | -5,7 | 52,1 | -6.433 | 8,0 | 4.147 | 74,8 |
| **1994** | 60,6 | 9,1 | 29.848 | 106,3 | 18,1 | 23,3 | -5,2 | 10,1 | 13,0 | -2,9 | 77,8 | 2.631 | -5,5 | 2.945 | 95,6 |
| **1995** | 61,6 | 8,1 | 45.952 | 88,0 | 21,6 | 35,7 | -14,1 | 9,3 | 15,4 | -6,1 | 60,6 | -2.339 | 7,2 | 3.772 | 92,3 |
| **1996** | 62,7 | 7,1 | 81.796 | 80,4 | 23,2 | 43,6 | -20,4 | 9,3 | 17,5 | -8,2 | 53,2 | -2.437 | 7,0 | 3.965 | 93,8 |
| **1997** | 62,5 | 7,3 | 152.805 | 85,7 | 26,3 | 48,6 | -22,3 | 10,1 | 18,7 | -8,6 | 54,1 | -2.638 | 7,5 | 4.158 | 96,6 |
| **1998** | 62,5 | 7,4 | 262.233 | 84,7 | 27,0 | 45,9 | -18,9 | 9,8 | 16,7 | -6,9 | 58,7 | 2.000 | 3,1 | 4.392 | 95,5 |
| **1999** | 63,4 | 8,2 | 422.152 | 64,9 | 26,6 | 40,7 | -14,1 | 10,5 | 16,0 | -5,5 | 65,4 | -925 | -3,3 | 4.014 | 46,7 |
| **2000** | 64,3 | 7,0 | 626.712 | 54,9 | 27,8 | 54,5 | -26,7 | 10,2 | 19,9 | -9,8 | 51,0 | -9.920 | 6,9 | 4.258 | 45,6 |
| **2001** | 65,2 | 8,9 | 1.231.322 | 54,4 | 31,3 | 41,4 | -10,1 | 15,6 | 20,6 | -5,0 | 75,7 | 3.760 | -5,8 | 3.082 | 63,9 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024
Not: Nüfus, Dolar/TL yıl ortasıdır. Dış ticaret verileri Özel Ticaret Sistemi verileridir. İhracat FOB, ithalat CİF olarak 1984 yılından itibaren TCMB EVDS'den alınmıştır.

5 Nisan 1994 kararlarıyla kurun değeri, piyasa koşullarına göre belirlenmeye başlamıştır. 1991 yılında 4.184 TL olan dolar kuru 2000 yılında 626.712 TL'ye, 2001 yılında dalgalı kur rejimine geçilmesiyle beraber 1.231.322 TL'ye yükselmiştir. Dönem başında TL'nin değerli olması ihracatın baskılanmasına ve ithalatın artmasına neden olmuştur. İhracatın ithalatı karşılama oranı, 1996'da yüzde 53'lere kadar gerilemiştir. Dönemin ikinci yarısında bir miktar toparlanma yaşansa da 2000 yılına gelindiğinde dış ticaret açığı 27 milyar dolara yaklaşmıştır. 1991 yılında yüzde 66 olan TÜFE yıllık değişimi 1994'te yüzde 106,3'e çıkmıştır. Alınan önlemlerin etkisiyle, enflasyon 2001 yılında yüzde 54'ler düzeyine düşmüştür. Mevduat faizleri de benzer bir eğilimle 1994'te yüzde 96'ya kadar yükselmiş, dönem sonunda yüzde 64'lere gerilemiştir.

#### 3.3.6.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri

1990 yılında GSYH'ya oran olarak yüzde 5,4 olan kamu kesimi borçlanma gereği 2000 yılında yüzde 8,7'ye yükselmiştir. Kamunun finansman ihtiyacındaki bu büyük artış, GSYH'ya oranla 1990 yılında yüzde 3,4 olan faiz giderlerinin 2000 yılında yüzde 12,9'a yükselmesinden kaynaklanmıştır. Zira faiz giderleri dışarıda bırakıldığında, 1994 yılında hayata geçirilen tedbirlerin ardından kamu kesiminin faiz dışı fazla vermeye başladığı görülmektedir. Faiz dışı fazla serisi 1999 yılı hariç 2018'e dek kesintisiz sürmüştür. Faiz giderleri haricindeki finansman ihtiyacına bakıldığında, 1994 yılı sonrasında hem konsolide bütçe de hem de KİT'lerde önemli bir iyileşme olduğu görülmektedir. Fon uygulaması aracılığıyla bütçe dışına çıkan harcamaların, 1992 yılında kamu üzerinde milli hasılanın neredeyse yüzde 1'i kadar yük oluşturduğu görülmektedir. 1993 yılında sistemin rasyonelleştirilmesi amacıyla alınan kararlar sonrasında burada bir iyileşme görülmüştür. 1985-1990 döneminde finansman fazlası veren Sosyal Güvenlik Sistemi ise 1991 yılından itibaren açık vermeye başlamıştır. Bu gelişmede, sosyal güvenlik primlerinin tahsilatında karşılaşılan darboğazlar ve kısmen erken emeklilik uygulamasının getirdiği ilave yük etkili olmuştur (DPT, 1992: 6). Alınan tedbirlerle, 1994 sonrasında sistemin finansman ihtiyacı azalmıştır.

Konsolide bütçe özelinde, 1994 yılına kadar döngü yanlısı genişlemeci maliye politikaları izlenmiştir. Bu dönemde kamu personeli ücret ve maaşlarına reel artışlar

yapılmış, sosyal güvenlik sistemi açığı erken emeklilik gibi uygulamaların etkisiyle büyümüş, tarımsal amaçlı transferler ve KİT sistemine yapılan transferler artırılmıştır.

**Tablo 35. Konsolide Bütçe Büyüklükleri (1990-2001)**

| | GSYH'ya Oran, % | | | Önceki Yıl ile Fark | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gider | Gelir | Denge | Giderlerdeki Değişim | Gelirlerdeki Değişim | Vergilerin Harcamaları Karşılama Oranı |
| **1990** | 12,4 | 10,2 | -2,2 | 0,3 | 0,5 | 67,6 |
| **1991** | 15,0 | 11,2 | -3,9 | 2,6 | 0,9 | 60,4 |
| **1992** | 14,7 | 11,6 | -3,2 | -0,3 | 0,4 | 63,9 |
| **1993** | 17,8 | 12,9 | -4,9 | 3,1 | 1,3 | 54,5 |
| **1994** | 16,8 | 14,0 | -2,9 | -0,9 | 1,1 | 65,5 |
| **1995** | 16,0 | 13,0 | -3,0 | -0,8 | -0,9 | 63,4 |
| **1996** | 19,4 | 13,3 | -6,1 | 3,4 | 0,2 | 57,0 |
| **1997** | 20,1 | 14,5 | -5,6 | 0,8 | 1,2 | 59,4 |
| **1998** | 21,7 | 16,3 | -5,4 | 1,6 | 1,8 | 59,2 |
| **1999** | 26,2 | 17,6 | -8,7 | 4,5 | 1,3 | 52,7 |
| **2000** | 27,5 | 19,5 | -8,0 | 1,3 | 1,9 | 56,4 |
| **2001** | 33,1 | 20,9 | -12,2 | 5,6 | 1,4 | 49,0 |
| **1924-1949** | 9,3 | 9,6 | 0,3 | | | 67,0 |
| **1950-1960** | 8,6 | 8,5 | -0,1 | | | 70,7 |
| **1961-1970** | 10,4 | 10,2 | -0,2 | | | 67,4 |
| **1971-1980** | 13,7 | 12,4 | -1,3 | | | 73,4 |
| **1981-1990** | 12,3 | 10,2 | -2,0 | | | 71,6 |
| **1991-2001** | 20,8 | 15,0 | -5,8 | | | 58,3 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 2017; yazarın kendi hesaplamaları.

5 Nisan 1994'te açıklanan Ekonomik Önlemler Uygulama Planı, DPT koordinasyonunda Türk bürokratların hazırladığı bir tedbir paketidir. Diğer Stand-By anlaşmalarından farklı olarak IMF, teknik olarak kendisi hazırlamadığı bir programı uygun bularak mali destek vermiştir.

**Tablo 36. Konsolide Bütçe Gerçekleşme Detayları (1990-2001, GSYH'ya Oran, %)**

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Harcamalar** | **12,4** | **15,0** | **14,7** | **17,8** | **16,8** | **16,0** | **19,4** | **20,1** | **21,7** | **26,2** | **27,5** | **33,1** |
| Cari | 6,6 | 7,6 | 8,3 | 8,1 | 6,9 | 6,0 | 6,3 | 7,0 | 7,2 | 8,5 | 8,0 | 8,3 |
| Personel | 5,3 | 6,3 | 6,9 | 6,8 | 5,5 | 4,7 | 4,8 | 5,2 | 5,4 | 6,4 | 5,8 | 6,2 |
| Diğer Cari | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,5 | 1,8 | 1,8 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Yatırım | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 0,9 | 0,9 | 1,2 | 1,5 | 1,4 | 1,5 | 1,6 | 2,0 |
| Transfer | 4,6 | 6,1 | 5,2 | 8,3 | 9,0 | 9,1 | 11,9 | 11,6 | 13,1 | 16,2 | 17,9 | 22,8 |
| Faiz Ödemeleri | 2,6 | 2,8 | 2,7 | 4,3 | 5,6 | 5,4 | 7,4 | 5,7 | 8,6 | 10,0 | 12,0 | 16,7 |
| İç Faiz Ödemeleri | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 3,4 | 4,4 | 4,5 | 6,5 | 5,0 | 7,8 | 9,2 | 11,0 | 15,3 |
| Dış Faiz Ödemeleri | 0,8 | 0,8 | 0,6 | 0,9 | 1,2 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 1,0 | 1,5 |
| KİT'lere Transfer | 0,2 | 1,4 | 0,5 | 0,9 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |
| İadeler | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 1,1 | 1,0 | 1,2 |
| Sosyal Güvenlik | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 1,0 | 1,6 | 1,9 | 1,9 | 2,6 | 1,9 | 2,1 |
| Diğer Transferler | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 2,1 | 3,0 | 1,6 | 2,2 | 2,5 | 2,4 |
| **Faiz Dışı Harcamalar** | **9,8** | **12,2** | **12,0** | **13,5** | **11,2** | **10,6** | **12,0** | **14,4** | **13,1** | **16,2** | **15,5** | **16,3** |
| **Faiz Harcamaları** | **2,6** | **2,8** | **2,7** | **4,3** | **5,6** | **5,4** | **7,4** | **5,7** | **8,6** | **10,0** | **12,0** | **16,7** |
| | | | | | | | | | | | | |
| **Gelirler** | **10,2** | **11,2** | **11,6** | **12,9** | **14,0** | **13,0** | **13,3** | **14,5** | **16,3** | **17,6** | **19,5** | **20,9** |
| Genel Bütçe | 10,1 | 11,0 | 11,5 | 12,8 | 13,9 | 12,9 | 13,2 | 14,4 | 16,1 | 17,4 | 19,3 | 20,7 |
| Vergi Gelirleri | 8,4 | 9,1 | 9,4 | 9,7 | 11,0 | 10,1 | 11,0 | 12,0 | 12,8 | 13,8 | 15,5 | 16,2 |
| Gelir Üzerinden Al.V. | 4,3 | 4,7 | 4,7 | 4,6 | 4,6 | 4,1 | 4,3 | 4,8 | 5,9 | 6,1 | 6,2 | 6,4 |
| Servet Üzerinden Al.V. | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,7 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Mal ve Hiz.Üz.Al.V. | 2,5 | 2,8 | 3,1 | 3,3 | 4,0 | 4,0 | 4,8 | 5,0 | 5,0 | 5,7 | 6,7 | 7,4 |
| Dış Ticaret Vergileri | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,9 | 2,1 | 1,8 | 1,8 | 2,5 | 2,3 |
| Vergi Dışı Normal Gel. | 0,8 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 1,0 | 1,7 | 1,8 | 2,0 | 3,0 |
| Özel Gelir ve Fonlar | 0,9 | 1,5 | 1,6 | 2,4 | 2,0 | 2,0 | 1,3 | 1,4 | 1,6 | 1,8 | 1,7 | 1,5 |
| Katma Bütçe | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| | | | | | | | | | | | | |
| **Gelir Gider Farkı** | **-2,2** | **-3,9** | **-3,2** | **-4,9** | **-2,9** | **-3,0** | **-6,1** | **-5,6** | **-5,4** | **-8,7** | **-8,0** | **-12,2** |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017.

Not: SBB tarafından yayınlanan Ekonomik ve Sosyal Göstergelerde Konsolide Bütçe tabloları ile Bütçe Türlerine Göre KKBG tabloları arasında bütçe dengesi büyüklüklerinde farklılıklar bulunmaktadır. Tablo 36 ile Tablo 38 arasındaki fark bundan kaynaklanmaktadır.

5 Nisan kararlarıyla, harcamaları azaltmaya ve gelirleri artırmaya yönelik bir dizi karar alınmıştır. Alınan gelir ve harcama tedbirleri etkili olmuş ve konsolide bütçe açığı milli hasılaya oranla 2 puan iyileşmiştir. Ancak 1996 yılı ve sonrasında maliye politikası tekrar gevşetilmiştir. Yüksek kamu personel ücret ve maaş zamları, terör olayları nedeniyle artan savunma giderleri, giderek büyüyen kamu bankaları görev zararları ve artan tarımsal transferler harcama tarafında baskı yaratırken, 1994'te alınan gelir tedbirlerinin etkisi kaybolmuştur. Faiz harcamalarının milli hasılaya oranı hızlı yükselişini sürdürmüştür. Bunun üzerine 1998 yılında yeni "Üç Yıllık İstikrar ve Yapısal Uyum Programı" açıklanmıştır. Program kapsamında, 1994 yılına benzer şekilde kamu maaş zamları ve çeşitli desteklerinin enflasyonu artırmayacak şekilde belirlenmesi, cari harcamalarda tasarruf, kamu bankaları görev zararları başta olmak üzere transferlerde düşüş hedeflenmiştir. Bunun yanı sıra bazı vergilerde artışlar yapılmış, Telekom GSM lisans satışı gerçekleştirilmiştir (DPT, 1998; Kaya, 2009). Program ilk uygulama yılında başarılı olmuşsa da Asya ülkelerinde başlayıp Rusya'ya ve diğer gelişmekte olan ülkeleri etkisi altına alan küresel finansal kriz ile 1999 yılında yaşanan deprem felaketleri programın etkin uygulanmasını sekteye uğratmıştır.

Dönemin genelini sayısal olarak özetleyecek olursak, 1991-2001 döneminde GSYH'ya oranla, bütçe giderlerinin 18,1 puan, bütçe gelirlerinin ise 9,7 puan arttığı görülmektedir. Bütçe açığı yüzde 3,9'dan yüzde 12,2'ye yükselmiştir. GSYH'ya oran olarak faiz giderleri 2001 yılında, 1991 yılının 5,8 katına çıkmıştır. Faiz dışında kalan harcamalarda da yüzde 4,1 puanlık bir artış söz konusudur. Harcama artışları temelde sosyal güvenlik sistemine yapılanlar başta olmak üzere transfer harcamalarındaki artıştan kaynaklanmıştır. 1999 yılı Ağustos ayında çıkarılan 4447 sayılı Kanun, sosyal güvenlik sisteminin finansman açığının düşürülmesinde önemli rol oynamış, bütçeden sosyal güvenlik finansmanı için yapılan transferler 1999 yılı sonrasında azalmaya başlamıştır. Konsolide bütçe gelirleri ise GSYH'ya oranla yüzde 11,2'den yüzde 20,9'a yükselmiştir. 9,7 puanlık artışın 7,1 puanı vergi gelirlerindeki artıştan kaynaklanmıştır. 1990-2001 döneminde dolaysız vergilerin toplam içindeki payının azaldığı, dolaylı vergilerin payının ise arttığı görülmektedir (Tablo 37).

**Tablo 37. Vergilerin Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (1990-2001)**

| | Gelirden Alınan Vergiler | Servetten Alınan Vergiler | Mal ve Hizmetler Üzerinden Alınan Vergiler | Dış Ticaretten Alınan Vergiler | Kaldırılan Vergi Artıkları | Toplam | Dolaylı Vergiler | Dolaysız Vergiler |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1990** | 51,2 | 0,9 | 30,1 | 17,7 | 0,0 | 100,0 | 47,9 | 52,1 |
| **1991** | 51,4 | 0,9 | 31,4 | 16,4 | 0,0 | 100,0 | 47,7 | 52,3 |
| **1992** | 49,5 | 0,9 | 33,4 | 16,1 | 0,0 | 100,0 | 49,6 | 50,4 |
| **1993** | 47,6 | 1,0 | 33,8 | 17,5 | 0,1 | 100,0 | 51,4 | 48,6 |
| **1994** | 38,4 | 0,9 | 36,5 | 15,3 | 9,0 | 100,0 | 51,7 | 48,3 |
| **1995** | 39,9 | 0,8 | 39,6 | 18,0 | 1,8 | 100,0 | 57,5 | 42,5 |
| **1996** | 38,4 | 0,8 | 43,3 | 17,3 | 0,2 | 100,0 | 60,6 | 39,4 |
| **1997** | 39,9 | 0,7 | 41,8 | 17,4 | 0,1 | 100,0 | 59,3 | 40,7 |
| **1998** | 45,8 | 0,8 | 39,1 | 14,3 | 0,0 | 100,0 | 53,4 | 46,6 |
| **1999** | 44,2 | 1,2 | 41,3 | 13,4 | 0,0 | 100,0 | 54,6 | 45,4 |
| **2000** | 39,6 | 1,3 | 42,9 | 16,2 | 0,0 | 100,0 | 59,1 | 40,9 |
| **2001** | 39,4 | 1,1 | 45,6 | 14,0 | 0,0 | 100,0 | 59,5 | 40,5 |

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, 2023

Bütçe gelirlerinin yetersizliği neredeyse tüm dönemler için ortak bir sorundur. 1998 Yılı Üç Yıllık İstikrar ve Yapısal Uyum Programında alınan tedbirlerin etkisi kısa sürmüş, gelirler kalıcı olarak artırılamamıştır. Bununla birlikte bu dönemde bütçe açığının temel belirleyicisinin hızlı artan harcamalar olduğu söylenebilir. 2001 yılında açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında bütçe giderlerine ilişkin sorunlar şu şekilde özetlenmiştir: "

i. *Bütçe dışı fonlar, döner sermayeler ve mahalli idarelerin kontrol dışı harcamalarındaki artış ve özellikle görev zararları başta olmak üzere bazı harcamaların kamu bankaları kanalıyla şeffaf olmayan bir şekilde karşılanması ve bu suretle kamu maliyesinde bütünlük ve disiplinin bozulması,*
ii. *Kamu sektöründeki aşırı istihdam politikası ve verimlilikle uyumlu olmayan maaş ve ücret artışları,*
iii. *Kamu yatırım proje stokundaki aşırı artış, yüksek maliyet ve verimsizlik,*
iv. *Sosyal Güvenlik Kurumları aktüeryal dengelerinin bozulması nedeniyle açıklarının hızla yükselmesi,*
v. *Gerçek ihtiyacı karşılamayan tarımsal destekleme politikaları,*
vi. *Ekonomik etkinliğe ters düşen müdahalelerle yönlendirilen, yüksek maliyetle ve verimsiz olarak çalışan büyük bir KİT sisteminin varlığı."*

İncelenen tüm dönemlerde harcama artışları, cari giderler ve transferlerdeki artıştan kaynaklanmış; yatırım harcamalarından kesinti ise sürdürülemez politikalara karşı

başvurulan ilk tedbirlerden olmuştur. Bu bağlamda, kamunun harcama kompozisyonu da potansiyel büyümeye katkı sağlayan harcamalar aleyhine gelişmiştir.

**Tablo 38. Bütçe Türleri Bazında Kamu Kesimi Genel Dengesi (1990-2001, GSYH'ya Oran, %)**

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Konsolide Bütçe | -2,2 | -3,7 | -3,2 | -4,9 | -2,9 | -3,0 | -6,1 | -5,6 | -5,4 | -8,6 | -8,0 | -12,5 |
| Faiz Dışı Kons.B. | 0,4 | -1,0 | -0,5 | -0,6 | 2,7 | 2,4 | 1,3 | 0,1 | 3,2 | 1,3 | 3,9 | 4,2 |
| KİT'ler | -2,9 | -2,5 | -2,9 | -1,0 | -0,3 | 0,3 | 0,0 | 0,2 | -1,0 | -1,8 | -1,5 | -0,3 |
| Mahalli İdareler | 0,0 | -0,2 | -0,6 | -0,5 | -0,3 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,3 | -0,3 | -0,3 | -0,2 |
| Döner Sermaye | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Sosyal Güvenlik | 0,2 | -0,1 | -0,2 | -0,4 | -0,4 | -0,3 | 0,0 | -0,1 | -0,3 | -0,2 | 0,0 | 0,1 |
| Fonlar | -0,4 | -0,7 | -0,9 | -0,6 | -0,7 | -0,5 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,5 | 0,9 | 0,3 |
| **Toplam Kamu Kesimi** | **-5,4** | **-7,3** | **-7,7** | **-7,5** | **-4,5** | **-3,6** | **-6,4** | **-5,7** | **-7,0** | **-11,3** | **-8,6** | **-11,7** |
| **Toplam Kamu Faiz Dışı** | **-2,0** | **-3,2** | **-3,5** | **-1,7** | **2,8** | **3,0** | **1,8** | **0,7** | **2,2** | **-0,2** | **4,2** | **5,8** |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017; yazarın kendi hesaplamaları.

1991-2000 döneminde kamu açıklarının giderek artan bir maliyetle iç borçlanma ile finanse edilmesi, hem bütçeden faiz giderlerine ayrılan payı artırmış hem de faiz oranları üzerinde baskı yaratarak oranların yükselmesine sebep olmuştur.

Açığın azaldığı dönemlerde dahi finansman maliyetinin çok yüksek olması, faiz ve açıkların birbirini besleyen kötü bir döngüye girmesine neden olmuştur. Bu dönemde, vade yapısının 1 yılın altında olmasının da etkisiyle, iç borçlanma genellikle mevcut borç stokunun üzerinde olmuş ve literatürde Ponzi şeması olarak adlandırılan borç faizlerinin ödenebilmesi için tekrar borç alınması gerektiren yapıyı anımsatmıştır (Kaya, 2009). Faiz dışı dengelere baktığımızda gerek konsolide bütçe gerekse kamu kesiminde 12 yıllık dönemde ortalamada faiz dışı fazla verildiği görülmektedir. Buna rağmen artan faiz yükü nedeniyle bütçe ve kamu kesimi toplamda açık vermiştir.

**Tablo 39. Sürdürülebilirlik İçin Önem Arz Eden Mali Göstergeler (1990-2001, GSYH'ya Oran, %)**

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Kamu Kesimi | | | | | | | | | | | | |
| Genel Denge | -5,4 | -7,3 | -7,7 | -7,5 | -4,5 | -3,6 | -6,4 | -5,7 | -7,0 | -11,3 | -8,6 | -11,7 |
| Faiz Giderleri | 3,4 | 4,1 | 4,2 | 5,7 | 7,3 | 6,7 | 8,1 | 6,4 | 9,2 | 11,2 | 12,8 | 17,5 |
| Faiz Dışı Denge | -2,0 | -3,2 | -3,5 | -1,7 | 2,8 | 3,0 | 1,8 | 0,7 | 2,2 | -0,2 | 4,2 | 5,8 |
| Brüt Dış Borç Stoku (HMB Türkiye Brüt Borç Stoku) | 20,7 | 21,2 | 20,5 | 19,7 | 29,1 | 24,0 | 21,6 | 20,0 | 19,6 | 21,7 | 23,5 | 35,3 |
| Brüt İç Borç Stoku (ÖİK) | 10,6 | 11,3 | 12,9 | 13,1 | 15,0 | 12,7 | 15,5 | 15,8 | 16,1 | 21,3 | - | - |
| Brüt İç Borç Stoku (HMB Kamu Net Borç Stoku) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 31,8 | 50,8 |
| Konsolide Bütçe | | | | | | | | | | | | |
| Harcamalar | 12,4 | 15,0 | 14,7 | 17,8 | 16,8 | 16,0 | 19,4 | 20,1 | 21,7 | 26,2 | 27,5 | 33,1 |
| Gelirler | 10,2 | 11,2 | 11,6 | 12,9 | 14,0 | 13,0 | 13,3 | 14,5 | 16,3 | 17,6 | 19,5 | 20,9 |
| Denge | -2,2 | -3,9 | -3,2 | -4,9 | -2,9 | -3,0 | -6,1 | -5,6 | -5,4 | -8,7 | -8,0 | -12,2 |
| Faiz Harcamaları | 2,6 | 2,8 | 2,7 | 4,3 | 5,6 | 5,4 | 7,4 | 5,7 | 8,6 | 10,0 | 12,0 | 16,7 |
| (GB) Vergi Gelirleri | 8,4 | 9,1 | 9,4 | 9,7 | 11,0 | 10,1 | 11,0 | 12,0 | 12,8 | 13,8 | 15,5 | 16,2 |
| Faiz Ödemeleri / Yatırım Harcamaları (%) | 204,8 | 205,5 | 211,9 | 318,7 | 592,4 | 627,7 | 628,9 | 385,8 | 616,3 | 683,8 | 738,6 | 855,8 |
| Faiz Ödemeleri / Vergi Gelirleri (%) | 30,8 | 30,6 | 28,5 | 44,1 | 50,7 | 53,1 | 66,7 | 48,0 | 66,9 | 72,4 | 77,1 | 103,3 |
| Faiz Dışı Denge | 0,4 | -1,1 | -0,5 | -0,6 | 2,7 | 2,4 | 1,3 | 0,1 | 3,2 | 1,3 | 3,9 | 4,6 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017; DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK, 2001; HMB, 2023

1991 yılında konsolide bütçenin her 100 lirasından 18,5 lirası faiz giderlerine ayrılırken 2000 yılında bu tutar 43,5 liraya 2001 yılında ise 50,6 liraya yükselmiştir. Diğer bir deyişle, 2000'lere gelindiğinde faiz, bütçe harcamalarının yarısına tekabül etmekteydi. 1991 yılında toplanan her 100 liralık verginin 30,6 lirası faiz harcamaları için kullanılırken 2000 yılında bu tutar 77,1 liraya yükselmiş, 2001 yılında ise 103,3 lira olmuştur (Tablo 39). Diğer bir ifadeyle 2000'li yıllara gelindiğinde toplanan vergiler, borcun ancak faizini ödemeye yeterli hale gelmiştir. Anapara ödemeleri de dahil edilerek hesaplanan borç servisi için vergi gelirleri yetersiz kalmıştır. Borç servisi / vergi gelirleri oranı, 1993 yılında yüzde 100'ün üzerine çıkmıştır. Bu oran, ancak 2010'dan sonra yüzde 100'ün altına indirilebilmiştir. Açık finansmanına bu denli yüksek kaynak ayırma zorunluluğu, devletin eğitim, sağlık ve adalet gibi asli fonksiyonlarına yeterince kaynak ayıramamasına neden olmuştur (TCMB, 2001). Bu durum kamu mali politikalarının sürdürülebilirliğinin tartışılır hale geldiğinin göstergesidir.

**Tablo 40. 1990-2001 Kamu Borç Stoku (GSYH'ya Oran, %)**

| | **Dış Borç Stoku** | | | | | | | | | **İç Borç Stoku*** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Kamu Sektörü** | | | **TCMB** | | | **Toplam Kamu** | | | **Toplam** |
| | **Kısa Vade** | **Uzun Vade** | **Toplam** | **Kısa Vade** | **Uzun Vade** | **Toplam** | **Kısa Vade** | **Uzun Vade** | **Toplam** | |
| **1990** | 0,0 | 16,6 | **16,6** | 0,4 | 3,7 | **4,2** | 0,4 | 20,3 | **20,7** | **10,6** |
| **1991** | 0,1 | 17,5 | **17,6** | 0,3 | 3,3 | **3,6** | 0,4 | 20,8 | **21,2** | **11,3** |
| **1992** | 0,2 | 17,1 | **17,3** | 0,3 | 2,9 | **3,2** | 0,5 | 20,1 | **20,5** | **12,9** |
| **1993** | 0,0 | 16,6 | **16,6** | 0,3 | 2,8 | **3,1** | 0,3 | 19,4 | **19,7** | **13,1** |
| **1994** | 0,0 | 23,6 | **23,6** | 0,5 | 5,1 | **5,5** | 0,5 | 28,6 | **29,1** | **15,0** |
| **1995** | 0,1 | 18,5 | **18,6** | 0,4 | 4,9 | **5,4** | 0,6 | 23,4 | **24,0** | **12,7** |
| **1996** | 0,0 | 16,5 | **16,5** | 0,4 | 4,7 | **5,1** | 0,4 | 21,2 | **21,6** | **15,5** |
| **1997** | 0,1 | 15,3 | **15,4** | 0,4 | 4,3 | **4,6** | 0,4 | 19,6 | **20,0** | **15,8** |
| **1998** | 0,6 | 14,3 | **14,9** | 0,3 | 4,4 | **4,7** | 0,9 | 18,7 | **19,6** | **16,1** |
| **1999** | 0,6 | 16,7 | **17,4** | 0,3 | 4,1 | **4,3** | 0,9 | 20,8 | **21,7** | **21,3** |
| **2000** | 0,9 | 17,4 | **18,3** | 0,2 | 4,9 | **5,2** | 1,1 | 22,4 | **23,5** | **31,8** |
| **2001** | 0,5 | 22,8 | **23,3** | 0,4 | 11,7 | **12,0** | 0,9 | 34,4 | **35,3** | **50,8** |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017; HMB 2023; 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK, 2001
*1990-1999 ÖİK rakamları, 2000 ve 2001 HMB Kamu Net Borç Stoku rakamlarıdır.

Tablo 40'da Borç Stoku verileri sunulmaktadır. Tablo 40'daki dış borç stoku verileri, 1989 yılı ve sonrası için Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan

Türkiye Borç Stoku tablolarından; iç borç stoku verileri ise Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Ekonomik ve Sosyal Göstergeler çalışmasından derlenmiştir. Bu verilere göre, 1990 yılında GSYH'ya oranla yüzde 32'ye yaklaşan iç ve dış borç yükümlülüğü bulunmaktadır. 2001 yılında bu oran yüzde 86 düzeyine yükselmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ÖİK Raporu'nda maliye politikalarının sürdürülemez hale geldiğine ilişkin şu iki tespit yapılmıştır: (DPT, 2001: 16, 28)

1. Reel faizlerin yüksek olması ve borç stokunun büyüklüğü nedeniyle, normal gelirler yıllık faiz ödemelerini karşılamaya yetmemektedir. Bu trendin devam etmesi halinde, 2005 yılında kamu borçları GSMH büyüklüğünü aşacaktır.
2. …1999 yılına kadarki rakamlarla yapılan tahminlere göre mevcut eğilimlerin devam etmesi durumunda borç faiz ödemeleri 2004 yılında bütçe gelirlerini geçecektir.

Bu dönem için dikkat çeken bir diğer husus, literatür incelemesi kısmında yer verilen ve Domar sürdürülebilirlik kriteri olarak adlandırılan kriterin sağlanmıyor olmasıdır. Bu kriter uyarınca sürdürülebilirlik için; GSYH büyüme oranının (g), faiz oranından (r) yüksek olması gerekmektedir.

**Tablo 41. İç Borçlanma Maliyeti ile Büyüme Oranları (1989-2001)**

| | İç Borçlanma Ortalama Bileşik Faizi | Enflasyon | Reel Faiz (r) | GSYH Reel Büyümesi (g) | Fark | Durum |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1989** | 59,8 | 63,30 | -2,13 | 0,25 | -2,38 | g>r |
| **1990** | 54,0 | 60,30 | -3,92 | 9,26 | -13,17 | g>r |
| **1991** | 80,5 | 65,90 | 8,78 | 0,93 | 7,85 | r>g |
| **1992** | 87,7 | 70,10 | 10,34 | 5,98 | 4,35 | r>g |
| **1993** | 87,6 | 66,10 | 12,92 | 8,04 | 4,88 | r>g |
| **1994** | 164,4 | 106,30 | 28,16 | -5,46 | 33,62 | r>g |
| **1995** | 121,9 | 88,00 | 18,01 | 7,19 | 10,82 | r>g |
| **1996** | 135,2 | 80,37 | 30,39 | 7,01 | 23,38 | r>g |
| **1997** | 127,2 | 85,73 | 22,33 | 7,53 | 14,80 | r>g |
| **1998** | 122,5 | 84,66 | 20,49 | 3,09 | 17,40 | r>g |
| **1999** | 109,5 | 64,87 | 27,07 | -3,40 | 30,47 | r>g |
| **2000** | 38,0 | 54,92 | -10,92 | 6,93 | -17,85 | g>r |
| **2001** | 96,2 | 54,40 | 27,07 | -5,75 | 32,82 | r>g |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017; HMB, 2023

Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı verileri derlenerek oluşturulan Tablo 41'de ortalama iç borçlanma maliyetinin büyüme oranının üzerine çıktığı görülmektedir. Borç Stoku/GSYH oranında pay r ile büyürken, payda g ile büyüyecek; r>g olduğu durumlar borç stokunun artmasına neden olacağı için sürdürülebilirliği tehdit edecektir (Celasun, 2002).

Özetleyecek olursak; 1990-2001 döneminde, özellikle dönemin ikinci yarısında gelişmekte olan ülkeleri etkileyen finansal krizler dış krediye erişimi güçleştirmiştir. Maliye politikası tarafında; faiz hariç harcamalarda önemli bir artış olmamasına ve gelirlerde artış sağlanmasına rağmen, iç borçlanmanın çok kısa vade ve yüksek faiz karşılığı yapılabiliyor olması, bütçenin faiz yükünü önemli ölçüde artırmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin 1988 yılından 1995 yılına kadar yaşadığı ve ülkemizi de etkileyen yüksek enflasyon dönemine, ülkemizin önceki dönemlerde çözülemeyen yapısal sorunları ve iç borçlanma yoluyla yapılan açık finansmanı eklenince ülkemizde enflasyon 2004 yılına dek tek haneye düşürülememiştir. 1999 yılında başlatılıp, 2001 yılında genişletilen reform programıyla ülke ekonomisine tekrar işlerlik kazandırılmıştır.

### 3.3.7. 2002-2012 Dönemi

2000'li yıllara; bilgi ve iletişim teknolojilerindeki büyük ilerlemeler ile bu ilerlemeler neticesinde büyük şirketlerin faaliyetlerini farklı coğrafyalardan yürütebilme imkânına kavuşması ve üretimin sanayileşmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere kayması damga vurmuştur. Gelişmekte olan ülkeler küresel sermaye akımlarından daha fazla faydalanabilmiş, bu durum ülkemiz de dahil olmak üzere gelişmekte olan ülkelerin büyüme oranları üzerinde olumlu etki etmiştir. Çin ve Hindistan başta olmak üzere gelişmekte olan ülkeler, dünya ekonomisinden daha fazla pay almaya başlamışlardır. 1990'ların sonunda Güney Doğu Asya'da başlayıp birçok ülkeyi etkisi altına alan finansal krizin ardından 2000 yılında bir toparlanma dönemi başlamıştır. Ancak aynı yıl ABD'de yaşanan dot.com krizi, 2001 yılında yaşanan 11 Eylül saldırıları ve 2003 ABD – Irak Savaşı belirsizlik yaratmıştır. AB'de Euro'ya geçilmesi, para ve maliye politikalarında temkinli hareket edilmesini beraberinde getirmiştir. 2003 yılı sonrasında, dünyanın genelinde büyümenin yükseldiği ve konjonktürün olumlu seyrettiği söylenebilir. 2008 yılı sonunda ABD'de başlayan finansal kriz, gelişmiş ülkeleri doğrudan, gelişmekte olan

ülkeleri ise ihracata olan talep ve risk iştahının azalması yoluyla dolaylı olarak etkilemiştir. Kriz sonrasında hayata geçirilen kurtarma paketleri, genişlemeci maliye politikaları, faiz indirimleri ve parasal genişlemeyle birlikte; küresel ekonomi 2010 yılında toparlanmaya başlamıştır. Ancak, gelişmiş ülkelerde kamu borçlarının sürdürülebilirliği ve enflasyon, Arap baharı nedeniyle artan jeopolitik riskler ve enerji fiyatlarındaki dalgalanmalar belirsizlik ortamının sürmesine neden olmuştur.

1999 yılında başlatılan dönüşüm programının, 2001 krizinin ardından genişletilerek Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve IMF ile yürütülen Stand By düzenlemeleri kapsamında kararlı şekilde uygulanmasıyla; ülkemizde 2002-2012 dönemi önemli yapısal reformların hayata geçirildiği ve birçok makroekonomik göstergede iyileşmelerin yaşandığı bir dönem olmuştur. 11 yıllık bu dönemde gerek reformların gerekse de 2005 yılında AB'ye katılım müzakerelerinin başlamasının etkisiyle oldukça olumlu bir konjonktür söz konusu olmuştur.

#### 3.3.7.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü

2002 yılında 66 milyon düzeyinde olan nüfus; yıllık ortalama yüzde 1,3'lük bir artışla, 2012 yılında 75 milyonu aşmıştır. İşsizlik bu dönemde yüzde 10'ların üzerine çıkmış, 11 yılda ortalama yüzde 10,9 düzeyinde gerçekleşmiştir. GSYH, küresel finansal krizine kadar istikrarlı biçimde büyümüştür. 2009 yılında krizin etkisiyle yüzde 4,8 küçülen ekonomi, sonrasında hızlı bir biçimde toparlanmıştır. 11 yıllık dönemde, ortalama yüzde 5,8'lik bir büyüme hızı yakalanmıştır.

**Tablo 42. 2002-2012 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri**

| | Milyon Kişi | % | | 1938 = 100 | Milyar Dolar | | | GSYH'ya Oran, % | | | Yüzde | Milyar Dolar | Zinc. Hacim | Dolar | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Yıllar | Nüfus | İşsizlik | Dolar/TL | TÜFE | İhracat | İthalat | D. T. Denge | İhracat | İthalat | D. T. Denge | İhracat İthalat Karş. Oranı | Cari Denge | GSYH Büyüme | Kişi Başına GSYH | Mevduat Faiz Oranları |
| **2002** | 66,0 | 10,8 | 1,51 | 45,0 | 36,1 | 51,6 | -15,5 | 15,1 | 21,5 | -6,5 | 69,9 | -0,6 | 6,4 | 3.626 | 48,0 |
| **2003** | 66,8 | 11,0 | 1,50 | 25,3 | 47,3 | 69,3 | -22,1 | 15,0 | 22,0 | -7,0 | 68,1 | -7,6 | 5,8 | 4.712 | 28,1 |
| **2004** | 67,6 | 10,8 | 1,43 | 8,6 | 63,2 | 97,5 | -34,4 | 15,5 | 23,9 | -8,4 | 64,8 | -14,2 | 9,8 | 6.033 | 19,9 |
| **2005** | 68,4 | 10,6 | 1,35 | 8,2 | 73,5 | 116,8 | -43,3 | 14,6 | 23,1 | -8,6 | 62,9 | -21,0 | 9,0 | 7.378 | 15,5 |
| **2006** | 69,3 | 10,2 | 1,44 | 9,6 | 85,5 | 139,6 | -54,0 | 15,5 | 25,2 | -9,8 | 61,3 | -31,2 | 6,9 | 7.986 | 18,3 |
| **2007** | 70,2 | 10,3 | 1,31 | 8,8 | 107,3 | 170,1 | -62,8 | 15,8 | 25,1 | -9,3 | 63,1 | -36,9 | 5,0 | 9.675 | 16,9 |
| **2008** | 71,1 | 11,0 | 1,30 | 10,4 | 132,0 | 202,0 | -69,9 | 17,1 | 26,2 | -9,1 | 65,4 | -39,4 | 0,8 | 10.863 | 18,1 |
| **2009** | 72,0 | 14,0 | 1,55 | 6,3 | 102,1 | 140,9 | -38,8 | 15,8 | 21,8 | -6,0 | 72,5 | -11,4 | -4,8 | 8.987 | 8,8 |
| **2010** | 73,1 | 11,9 | 1,51 | 8,6 | 113,9 | 185,5 | -71,7 | 14,7 | 24,0 | -9,3 | 61,4 | -44,6 | 8,4 | 10.589 | 7,9 |
| **2011** | 74,2 | 9,8 | 1,68 | 6,5 | 134,9 | 240,8 | -105,9 | 16,1 | 28,8 | -12,7 | 56,0 | -74,4 | 11,2 | 11.280 | 10,0 |
| **2012** | 75,2 | 9,2 | 1,80 | 8,9 | 152,5 | 236,5 | -84,1 | 17,4 | 26,9 | -9,6 | 64,5 | -47,3 | 4,8 | 11.680 | 9,6 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2023; TCMB, 2024

Not: Nüfus, Dolar/TL yıl ortasıdır. Dış Ticaret verileri Özel Ticaret Sistemi verileridir. İhracat FOB, ithalat CİF olarak 1984 yılından itibaren TCMB EVDS'den alınmıştır. 2002, 2003 ve 2004 yılı Dolar/TL büyüklükleri 2005 yılı sonrasıyla uyumlu olması amacıyla 1.000.000'a bölünmüştür.

**Tablo 43. 1923-2012 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet**

| | GSYH Büyüme | TÜFE | Mevduat Faizi(3) | Konsolide Bütçe Dengesi | Dış Ticaret Dengesi | | İşsizlik | Dolar /TL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | % | % | % | GSYH'ya Oran, % | Milyar Dolar | GSYH'ya Oran, % | % | |
| 1923-1949 | 5,1 | 13,9(1) | - | + 0,3(2) | 0,00 | -0,3 | 3,6 | 1,75 |
| 1950-1960 | 6,7 | 8,6 | - | - 0,1 | -0,11 | -0,9 | 2,6 | 3,04 |
| 1961-1970 | 5,4 | 5,3 | - | -0,2 | -0,22 | -1,2 | 4,3 | 9,31 |
| 1971-1980 | 4,1 | 34,3 | 12,6 | -1,3 | -2,49 | -3,6 | 8,1 | 23,92 |
| 1981-1990 | 5,2 | 45,8 | 53 | -2,0 | -4,16 | -3,7 | 8,2 | 911 |
| 1991-2001 | 2,9 | 74,7 | 77 | -5,8 | -14,68 | -6,0 | 8,2 | 261.359 |
| 2002-2012 | 5,8 | 13,3 | 18,3 | -3,9 | -54,77 | -8,7 | 10,9 | 1,49 |

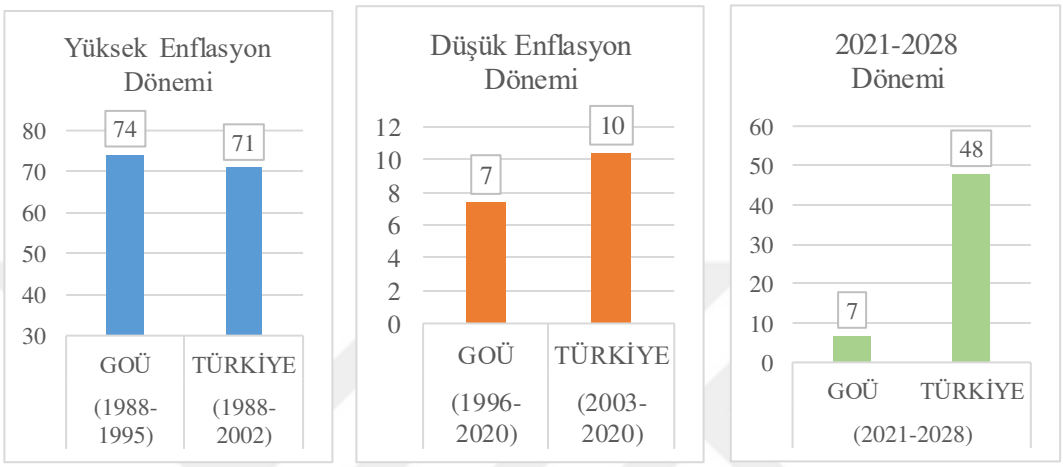
Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024
(1) 1938 yılı bazlı TÜFE değişimi 1939-1949 dönemi ortalamasıdır.
(2) Konsolide bütçe dengesi ortalaması 1924-1949 dönemi içindir.
(3) Vadesi 1 yıldan az Türk Lirası mevduatlar için verilen faiz oranı
(4) Dolar/TL 2002-2012 ortalaması; 2002, 2003, 2004 yıllarında TL'den 6 sıfır atılarak hesaplanmıştır.
(5) Dış ticaret verileri genel ticaret sistemi verileridir.

Uygulanan dezenflasyon programı başarılı olmuş, 2002'de yüzde 45 olan yıllık ortalama TÜFE değişim oranı 2004'te tek haneye düşürülmüş ve 2012'de yüzde 8,9 olarak gerçekleşmiştir. Yüksek enflasyon ve dezenflasyon hususunda uluslararası kıyaslamalar da önem arz etmektedir. Zira yüksek enflasyon ve sonrasındaki dezenflayon süreci ülkemize has bir durum değildir. Gelişmekte olan ülkelerde (GOÜ) 1988-1995 döneminde yüksek enflasyon yaşanmış, sonrasında ise enflasyon düşürülmüştür. Şekil 4.'te de görüleceği üzere ülkemizde yüksek enflasyon dönemi 2002 yılına dek sürmüş, enflasyonun düşürüldüğü dönemde dahi ortalama fiyat değişimi gelişmekte olan ülkelerin ortalamasının üzerinde olmuştur.

Kamu kesimi mali görünümünün de düzelmesiyle birlikte ekonomide güven ortamı yaratılmış ve 2005 yılında Lira'dan 6 sıfır atılmıştır. 2002 yılında 1.513.102 TL olan, ya da 6 sıfır atılmış şekilde 1,5 TL olan dolar kuru 2012 yılında 1,80 TL olmuştur. Mevduat faizleri önemli oranda düşmüştür. 2002'de yüzde 54 olan faiz oranı, 2012'de yüzde 9,6'ya gerilemiştir. Bu dönemde, hemen her göstergede iyileşme görülürken cari dengede bozulma yaşanmıştır. 2002 yılında 15,5 milyar dolar olan dış ticaret açığı, 2012 yılında 84 milyar dolara yükselmiştir. Cari işlemler açığı da dönem boyunca yüksek

seyretmiş ve 2012'de 47 milyar doları geçmiştir. Yüksek cari açığın kronikleştiği ve günümüzde de kırılganlık yaratan bir husus olduğu söylenebilir.

**Şekil 4. Gelişmekte Olan Ülkeler ile Türkiye Enflasyon Mukayesesi (Yıllık Ortalama Tüketici Fiyat Değişimi %)**




### 3.3.7.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri

1999 yılında IMF'ye yazılan niyet mektubunda; enflasyonun son 25 yıldır ekonomik performansı zayıflattığı, büyümenin istikrarsızlaştığı, kaynakların verimli yatırımlar yerine spekülatif faaliyetlere kaydığı, yüksek reel faizler ve zayıf bütçe dengesiyle birlikte kamu mali sürdürülebilirliğinin risk altında olduğunun altı çizilerek, bu durumun ülkenin kırılganlıklarını artırdığı ve gelir dağılımını bozduğu ifade edilmiştir. Buna karşılık hükûmetin kapsamlı bir program tasarladığı ve bu programın yüksek kamu faiz dışı fazlası, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikaları ile desteklenmiş sıkı döviz kuru taahhütleri olmak üzere 3 temel unsura dayandığı belirtilmiştir:

> *"Başlangıçta kamu sektörü temel fazlasının yüksek programlanması gereklidir. Çünkü kamu hesaplarındaki zayıflık yüksek enflasyonun arkasında yatan temel faktördür. Yapısal reformlara, mali ayarlamayı sürdürülebilir kılmak, etkinliği artırmak ve artan özelleştirme gelirleri sayesinde kamu borcunun azaltılmasını kolaylaştırmak için ihtiyaç vardır. Sıkı döviz kuru taahhütü ve tutarlı gelir politikası, özellikle enflasyonla mücadelenin ilk aşamasında, enflasyon ve faiz oranlarının daha hızlı indirilmesi için gereklidir."*

1999 yılında başlatılan dönüşüm programı, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı başlığı altında genişletilmiş ve sayısal hedefler sıkılaştırılmıştır. Program kapsamında, harcamaları azaltmaya yönelik;

- Faiz dışındaki harcama kalemlerinde nominal büyüme oranının altında bir artış öngörülmesi, gerektiğinde Maliye Bakanlığının ödenek blokajı uygulaması,
- Belirli harcamalardaki artış oranının kur artış ve enflasyon oranından düşük belirlenmesi,
- Kamuda yeni personel alımının toplam sayıyı değiştirmeyecek şekilde yapılması,
- Harcamaları artıracak kadro ihdası, belirli maaş ve ücretlere zam gibi uygulamalara gidilmemesi,
- Yatırım programına zorunlu haller dışında yeni proje alınmaması,
- KİT'lerde personel sayısının artırılmaması, cari giderlerin azaltılması, belirli ödemelerde kesintiye gidilmesi,
- Sosyal güvenlik harcamalarının disiplin altına alınması, tarımsal destekleme fiyatlarının enflasyon hedefleriyle uyumlu şekilde belirlenmesi, kamuda taşıt alımı ve kullanımının sınırlandırılması,

Gelirleri artırmaya yönelik;

- Akaryakıt tüketim vergisinin hedeflenen enflasyonla uyumlu belirlenmesi,
- İthal malların fiyatlarının piyasa gerçeklerine uygun şekilde güncel tutulması,
- Vergi tabanının genişletilmesi, kayıp ve kaçağın engellenmesi amacıyla denetimlerin artması, vergi gecikme faiz ve cezalarının enflasyona göre artırılması,
- 2001 yılından önce alınan (DİBS'ler üzerinden faiz vergisi alınması, bazı ek KDV oranlarının artırılması, genel KDV oranlarının yükseltilmesi, düzenleyici ve denetleyici kurumlardan gelir payı alınması, vb.) gelir tedbirlerine riayet edilmesi

şeklinde birçok tedbir alınmıştır.

1999 yılında başlatılan ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile devam ettirilen bu programı, önceki yıllardaki İstikrar Programlarından ayıran en önemli husus sayısal hedefleri kapsamlı bir yapısal reform paketi ile desteklemiş olmasıdır. Bu reformlar 2002 Yıllık Programında şu şekilde özetlenmiştir:

- Mali sektörün güçlendirilmesi amacıyla, kamu bankalarının yeniden yapılandırılmalarını ve Merkez Bankası kanununda değişiklikleri içeren Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma ve Rehabilitasyon Programının hayata geçirilmesi

- Sosyal güvenlik sisteminin hizmet kalitesi gözetilerek tek çatı altında toplanması, aktüeryal dengelerin sürdürülebilirliği gözetilerek emeklilik sisteminin düzenlenmesi
- Mali yönetim ve şeffaflık kapsamında;
    - Yeni kamu finansmanı ve borç yönetimi kanunu ile yeni kamu ihale yasasının hayata geçirilmesi
    - Bütçe içi fonların (DFİF hariç) kapatılması
    - Yeni bütçe sınıflandırmasına geçilmesi
    - Tarımsal destekleme sisteminin, etkinliği artıracak şekilde yeniden düzenlenmesi (çiftçi kayıt sistemi, doğrudan gelir desteği, destekleme fiyatlarının belirlenmesinde kriterler vb.)
    - Bütçe kapsamını genişletecek, iç ve dış kontrol sistemleri getirecek, çok yıllı bütçeleme perspektifi sağlayacak yeni kamu mali yönetimi kanununun hazırlanması
    - KİT'lerin özelleştirilmesi
    - Kamu yatırım sisteminin rasyonelleştirilmesi

Hayata geçirilen reformlarla bütçenin kapsamı genişlemiş, kamunun kaynak kullanımına ilişkin daha sağlıklı bir resim ortaya konulmuş, harcamaların ekonomik aktiviteye olumsuz etki etmeyecek şekilde tasarlanması hedeflenmiş, zarar eden kamu kuruluşlarının kamuya yükleri azaltılmıştır.

Diğer yandan, Merkez Bankasına işlevsel (fonksiyonel) bağımsızlık sağlanmış ve Bankanın "Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremeyeceği, kredi açamayacağı ve bunların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamayacağı" hükme bağlanarak kamu finansmanının sürdürülebilir olmayan yöntemlerle yapılmasına yasal engel konulmuştur.

Alınan tedbirlerin etkisi hızlı bir şekilde görülmüştür. Kamu kesimi genel dengesi, 2001 yılında yüzde 11,7 açık verirken, 2006 yılında yüzde 1,7 fazla vermiştir. Kamu kesimi borçlanma gereği 2008 yılında yüzde 1,5 olarak gerçekleşmiştir. 2001 yılında yüzde 17,5 olan kamu kesimi faiz giderleri ise 2008 yılında yüzde 5,1'e gerilemiştir. 2001-2008 döneminde kamu kesimi, yıllık ortalama yüzde 6 gibi yüksek bir faiz dışı fazla vermiştir.

**Tablo 44. Konsolide Bütçe Büyüklükleri (2002-2012)**

| | GSYH'ya Oran, % | | | Önceki Yıl ile Fark | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Gider | Gelir | Denge | Giderlerdeki Değişim | Gelirlerdeki Değişim | Vergilerin Harcamaları Karşılama Oranı |
| **2001** | 33,1 | 20,9 | -12,2 | 5,6 | 1,4 | 49,0 |
| **2002** | 32,6 | 21,0 | -11,6 | -0,5 | 0,1 | 50,9 |
| **2003** | 30,0 | 21,4 | -8,6 | -2,6 | 0,4 | 60,0 |
| **2004** | 26,1 | 20,8 | -5,3 | -3,9 | -0,6 | 66,0 |
| **2005** | 23,2 | 22,0 | -1,2 | -2,9 | 1,2 | 74,9 |
| **2006** | 22,3 | 21,7 | -0,6 | -1,0 | -0,4 | 78,3 |
| **2007** | 23,0 | 21,5 | -1,6 | 0,8 | -0,2 | 75,5 |
| **2008** | 22,5 | 20,8 | -1,8 | -0,5 | -0,7 | 73,6 |
| **2009** | 26,5 | 21,2 | -5,3 | 4,0 | 0,4 | 63,9 |
| **2010** | 24,7 | 21,2 | -3,5 | -1,8 | 0,0 | 70,7 |
| **2011** | 22,0 | 20,7 | -1,3 | -2,7 | -0,6 | 80,0 |
| **2012** | 22,7 | 20,8 | -1,9 | 0,7 | 0,1 | 76,4 |
| **1924-1949** | 9,3 | 9,6 | 0,3 | | | 67,0 |
| **1950-1960** | 8,6 | 8,5 | -0,1 | | | 70,7 |
| **1961-1970** | 10,4 | 10,2 | -0,2 | | | 67,4 |
| **1971-1980** | 13,7 | 12,4 | -1,3 | | | 73,4 |
| **1981-1990** | 12,3 | 10,2 | -2,0 | | | 71,6 |
| **1991-2001** | 20,8 | 15,0 | -5,8 | | | 58,3 |
| **2002-2012** | 25,1 | 21,2 | -3,9 | | | 70,0 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 2017; Yazarın kendi hesaplamaları.

2001 yılında GSYH'ya oranla yüzde 12,2 olan konsolide bütçe açığı[10], 2008 yılında yüzde 1,7'e kadar gerilemiştir. Faiz giderleri yüzde 16,7'den yüzde 5,1'e; toplam harcamalar ise yüzde 33,1'den yüzde 22,5'e gerilemiştir. 2000 yılında alınan tedbirlerin etkisiyle yüzde 20'lere ulaşan gelirler ise bu seviyesini korumuştur.

2009 yılında küresel finansal kriz, ülkemizi "dış ticaret imkanlarındaki daralma, finansman ve likidite koşullarındaki sıkılaşma ile beklentilerdeki kötüleşme" olmak üzere üç bakımdan etkilemiştir (DPT, 2009). 1999 yılı sonrasında hayata geçirilen reform programı ile gerek maliye politikası gerekse para politikası kendi içinde istikrar sağlamış ve gerektiğinde kullanılabilecek politika araçları haline gelmişlerdir. 2009 krizine karşı

[10] 2003 yılında yürürlüğe giren ve 2006 yılında tüm hükümleriyle uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla, 2006 yılında detayları önceki bölümde açıklanan merkezi yönetim bütçesi tanımına geçilmiştir. Ancak bu kısımda önceki yıllarla kıyaslanabilir olması bakımından DPT tarafından gerekli uyarlamalar yaparak hesaplanan konsolide bütçe serisi kullanılmıştır. (seriler için bkz. DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler)

bu politika setleri, krizin ekonomik aktivite üzerindeki etkilerini azaltmak amacıyla kullanılmıştır. Krize karşı alınan önlemler ile bunların tahmini mali yükleri DPT tarafından hazırlanıp AB'ye sunulan 2009 Yılı KEP'te yer almaktadır. Alınan gelir ve harcama tedbirlerinin etkisinin 2008-2010 dönemi için GSYH'ya oranla yüzde 5,31 olacağı tahmin edilmiştir.

Krizin ekonomik aktivite üzerindeki etkileri ve alınan tedbirlerin mali yansımasıyla önceki yıla kıyasla 2009 yılında kamu kesimi borçlanma gereği 3,3 puan artarak yüzde 4,8; konsolide bütçe açığı 3,5 puan artarak yüzde 5,3 olarak gerçekleşmiştir. KEP'te öngörüldüğü şekilde maliye politikası ekonomik aktivitedeki toparlanmaya paralel olarak tekrar sıkılaştırılmış ve 2012 yılında kamu kesimi borçlanma gereği yüzde 0,9'a, bütçe açığı ise yüzde 1,9'a gerilemiştir.

Bu dönemde, DPT tarafından hesaplanmaya başlanan Genel Devlet Dengesi serisi de mevcuttur. Bu tanım, hatırlanacağı üzere (bazı yöntemsel değişikliklere ilave olarak) kamu sektöründen KİT'lerin çıkarılmasıyla elde edilmektedir. Bu gösterimin avantajı, finansman gereğinin yanı sıra genel devlet kapsamındaki tüm birimlerin gelir ve harcama büyüklüklerini de gösteriyor olmasıdır. Böylelikle açıkların nedenleri daha görünür hale gelmektedir.

**Tablo 45. Konsolide Bütçe Gerçekleşme Detayları (2002-2012, GSYH'ya Oran, %)**

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Harcamalar** | **32,6** | **30,0** | **26,1** | **23,2** | **22,3** | **23,0** | **22,5** | **26,5** | **24,7** | **22,0** | **22,7** |
| Cari | 8,5 | 8,2 | 7,8 | 7,2 | 7,5 | 7,7 | 7,6 | 8,8 | 8,4 | 8,1 | 8,5 |
| Personel | 6,4 | 6,5 | 6,3 | 5,9 | 5,7 | 5,9 | 5,8 | 6,7 | 6,4 | 6,2 | 6,5 |
| Diğer Cari | 2,1 | 1,8 | 1,4 | 1,3 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 2,1 |
| Yatırım | 2,3 | 1,5 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,4 | 1,7 | 1,9 | 2,2 | 2,1 | 2,1 |
| Transfer | 21,8 | 20,2 | 17,0 | 14,6 | 13,3 | 13,9 | 13,2 | 15,9 | 14,1 | 11,7 | 12,1 |
| Faiz Ödemeleri | 14,4 | 12,5 | 9,8 | 6,8 | 5,8 | 5,5 | 5,1 | 5,3 | 4,2 | 3,0 | 3,1 |
| İç Faiz Ödemeleri | 13,0 | 11,3 | 8,7 | 5,8 | 5,0 | 4,8 | 4,5 | 4,7 | 3,6 | 2,6 | 2,6 |
| Dış Faiz Ödemeleri | 1,4 | 1,3 | 1,1 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| KİT'lere Transfer | 0,6 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,6 | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,4 |
| İadeler | 1,6 | 1,8 | 1,7 | 1,5 | 1,5 | 1,8 | 1,7 | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 1,8 |
| Sosyal Güvenlik | 3,1 | 3,4 | 3,3 | 3,5 | 3,1 | 3,8 | 3,5 | 5,3 | 4,7 | 3,8 | 4,1 |
| Diğer Transferler | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 2,6 | 2,3 | 2,5 | 2,5 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,7 |
| **Faiz Dışı Harcamalar** | **18,2** | **17,5** | **16,3** | **16,4** | **16,4** | **17,5** | **17,4** | **21,2** | **20,5** | **18,9** | **19,6** |
| **Faiz Harcamaları** | **14,4** | **12,5** | **9,8** | **6,8** | **5,8** | **5,5** | **5,1** | **5,3** | **4,2** | **3,0** | **3,1** |
| **Gelirler** | **21,0** | **21,4** | **20,8** | **22,0** | **21,7** | **21,5** | **20,8** | **21,2** | **21,2** | **20,7** | **20,8** |
| Genel Bütçe | 20,7 | 21,1 | 20,5 | 21,7 | 21,0 | 20,8 | 20,1 | 20,5 | 20,5 | 20,0 | 20,0 |
| Vergi Gelirleri | 16,6 | 18,0 | 17,2 | 17,4 | 17,4 | 17,4 | 16,6 | 16,9 | 17,5 | 17,6 | 17,3 |
| Gelir Üzerinden Al.V. | 5,4 | 5,5 | 4,8 | 4,8 | 4,4 | 4,8 | 4,8 | 5,2 | 4,7 | 4,8 | 4,8 |
| Servet Üzerinden Al.V. | 0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Mal ve Hiz.Üz.Al.V. | 8,4 | 9,4 | 9,2 | 9,4 | 9,2 | 9,1 | 8,5 | 8,8 | 9,3 | 9,0 | 9,0 |
| Dış Ticaret Vergileri | 2,6 | 2,7 | 2,9 | 2,9 | 3,1 | 2,9 | 2,9 | 2,5 | 3,0 | 3,4 | 3,1 |
| Vergi Dışı Normal Gel. | 3,0 | 2,2 | 2,9 | 4,0 | 3,6 | 3,4 | 3,2 | 3,1 | 2,6 | 2,2 | 2,5 |
| Özel Gelir ve Fonlar | 1,1 | 0,9 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,2 | 0,2 |
| Katma Bütçe | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,8 |
| **Gelir Gider Farkı** | **-11,6** | **-8,6** | **-5,3** | **-1,2** | **-0,6** | **-1,6** | **-1,8** | **-5,3** | **-3,5** | **-1,3** | **-1,9** |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017.

**Tablo 46. Sürdürülebilirlik İçin Önem Arz Eden Mali Göstergeler I (1999-2012, GSYH'ya Oran, %)**

| | | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Kamu Kesimi | Genel Denge | -11,3 | -8,6 | -11,7 | -9,7 | -7,1 | -3,5 | 0,1 | 1,7 | -0,1 | -1,5 | -4,8 | -2,2 | -0,1 | -0,9 |
| | Faiz Giderleri | 11,2 | 12,8 | 17,5 | 15,0 | 12,9 | 10,0 | 6,9 | 5,9 | 5,7 | 5,2 | 5,5 | 4,3 | 3,1 | 3,2 |
| | Faiz Dışı Denge | -0,2 | 4,2 | 5,8 | 5,3 | 5,9 | 6,5 | 7,0 | 7,7 | 5,6 | 3,7 | 0,7 | 2,1 | 3,0 | 2,3 |
| | Özelleştirme Hariç Denge | -11,4 | -9,7 | -12,4 | -9,8 | -7,1 | -3,8 | -0,5 | 0,2 | -1,4 | -2,4 | -5,2 | -2,6 | -0,4 | -1,3 |
| | Faiz Giderleri ve Özelleştirme Hariç Denge | 0,2 | -3,1 | -5,1 | -5,2 | -5,8 | -6,2 | -6,4 | -6,2 | -4,3 | -2,9 | -0,3 | -1,8 | -2,7 | -1,9 |
| | IMF/Program Tanımlı Denge | -1,8 | 1,9 | 4,2 | 3,3 | 5,0 | 5,2 | 4,3 | 4,5 | 2,9 | 1,5 | -1,0 | 0,8 | 1,8 | 0,7 |
| | Brüt Dış Borç Stoku* | 21,7 | 23,5 | 35,3 | 36,3 | 30,1 | 23,9 | 17,0 | 15,8 | 13,1 | 11,8 | 14,9 | 13,0 | 12,6 | 13,0 |
| | Brüt İç Borç Stoku | - | 31,8 | 50,8 | 42,9 | 42,8 | 40,3 | 38,1 | 33,6 | 30,7 | 29,4 | 34,4 | 31,5 | 27,5 | 25,7 |
| Genel Devlet | Harcamalar | 34,5 | 35,9 | 41,5 | 40,4 | 38,0 | 34,1 | 31,5 | 31,8 | 32,1 | 32,8 | 38,0 | 36,2 | 34,0 | 34,8 |
| | Gelirler | 25,0 | 28,8 | 30,1 | 30,0 | 30,4 | 30,2 | 31,4 | 33,1 | 31,9 | 31,2 | 32,8 | 33,4 | 33,6 | 33,9 |
| | Denge | -9,6 | -7,1 | -11,5 | -10,4 | -7,6 | -3,9 | -0,1 | 1,3 | -0,2 | -1,6 | -5,2 | -2,8 | -0,3 | -0,9 |
| | Faiz Harcamaları | 10,5 | 12,3 | 17,1 | 14,8 | 12,8 | 9,9 | 6,8 | 5,9 | 5,6 | 5,1 | 5,4 | 4,3 | 3,1 | 3,2 |
| | Faiz Dışı Denge | 0,9 | 5,2 | 5,6 | 4,3 | 5,2 | 6,0 | 6,8 | 7,1 | 5,4 | 3,6 | 0,3 | 1,4 | 2,8 | 2,2 |
| | Özelleştirme Hariç Denge | -9,6 | -8,2 | -12,1 | -10,6 | -7,7 | -4,2 | -0,6 | -0,2 | -1,5 | -2,4 | -5,6 | -3,2 | -0,6 | -1,3 |
| | Faiz Giderleri ve Özelleştirme Hariç Denge | 0,9 | 4,1 | 5,0 | 4,2 | 5,1 | 5,7 | 6,2 | 5,6 | 4,1 | 2,8 | -0,2 | 1,1 | 2,5 | 1,8 |
| | AB Tanımlı Borç Stoku | - | - | 75,5 | 71,5 | 65,2 | 57,2 | 50,2 | 44,2 | 37,8 | 37,7 | 43,2 | 39,5 | 35,9 | 32,2 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017; DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK, 2001; HMB, 2023
*TCMB dahil

**Tablo 47. Sürdürülebilirlik İçin Önem Arz Eden Mali Göstergeler II (2002-2012, GSYH'ya Oran, %)**

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Konsolide Bütçe | | | | | | | | | | | |
| Harcamalar | 32,6 | 30,0 | 26,1 | 23,2 | 22,3 | 23,0 | 22,5 | 26,5 | 24,7 | 22,0 | 22,7 |
| Gelirler | 21,0 | 21,4 | 20,8 | 22,0 | 21,7 | 21,5 | 20,8 | 21,2 | 21,2 | 20,7 | 20,8 |
| Denge | -11,6 | -8,6 | -5,3 | -1,2 | -0,6 | -1,6 | -1,8 | -5,3 | -3,5 | -1,3 | -1,9 |
| Faiz Harcamaları | 14,4 | 12,5 | 9,8 | 6,8 | 5,8 | 5,5 | 5,1 | 5,3 | 4,2 | 3,0 | 3,1 |
| (GB) Vergi Gelirleri | 16,6 | 18,0 | 17,2 | 17,4 | 17,4 | 17,4 | 16,6 | 16,9 | 17,5 | 17,6 | 17,3 |
| Faiz Ödemeleri / Yatırım Harcamaları (%) | 615,0 | 816,3 | 743,7 | 498,5 | 395,8 | 384,3 | 296,2 | 282,7 | 187,9 | 144,1 | 148,3 |
| Faiz Ödemeleri / Vergi Gelirleri (%) | 87,0 | 69,5 | 56,9 | 39,0 | 33,4 | 31,9 | 30,7 | 31,4 | 23,8 | 17,2 | 17,8 |
| Faiz Dışı Denge | 2,8 | 3,9 | 4,6 | 5,6 | 5,2 | 4,0 | 3,3 | 0,0 | 0,7 | 1,8 | 1,2 |
| Merkezi Yönetim Bütçesi | | | | | | | | | | | |
| Harcamalar | | | | | 22,4 | 23,0 | 22,6 | 26,7 | 25,2 | 22,4 | 22,9 |
| Gelirler | | | | | 21,8 | 21,4 | 20,9 | 21,4 | 21,8 | 21,1 | 21,0 |
| Denge | | | | | -0,6 | -1,5 | -1,7 | -5,2 | -3,4 | -1,3 | -1,9 |
| Faiz Harcamaları | | | | | 5,8 | 5,5 | 5,1 | 5,3 | 4,1 | 3,0 | 3,1 |
| (GB) Vergi Gelirleri | | | | | 17,3 | 17,2 | 16,8 | 17,1 | 18,0 | 18,1 | 17,6 |
| Faiz Dışı Denge | | | | | 5,2 | 3,9 | 3,3 | 0,0 | 0,7 | 1,7 | 1,2 |
| IMF/Program Tanımlı Giderler | | | | | 16,6 | 17,5 | 17,6 | 21,4 | 21,1 | 19,4 | 19,8 |
| IMF/ Program Tanımlı Gelirler | | | | | 20,7 | 19,9 | 19,3 | 19,9 | 20,6 | 20,5 | 20,1 |
| IMF/Program Tanımlı Dengesi | | | | | 4,1 | 2,4 | 1,7 | -1,5 | -0,5 | 1,2 | 0,2 |

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017; DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK, 2001; HMB, 2023

5018 Sayılı Kanun'un tüm hükümleriyle uygulanmaya başlamasıyla beraber, 2006 yılından sonra konsolide bütçe yerine merkezi yönetim bütçesi tanımına geçilmiştir. DPT tarafından konsolide bütçe tanımına göre hazırlanan veriler, kıyaslama yapılabilmesi amacıyla sunulmuştur.

2002-2012 döneminde GSYH'ya oranla;

- Kamu kesimi borçlanma gereği 8,9 puan iyileşmiş, kamu kesiminde yıllık ortalama yüzde 4,6 faiz dışı fazla verilmiştir.
- Konsolide bütçe açığı 9,7 puan iyileşmiş, yıllık ortalama yüzde 3 faiz dışı fazla verilmiştir.
- Gelirlerin toplamında önemli bir değişiklik olmamıştır (0,2 puan azalış). Ancak gelir kompozisyonu vergi gelirleri lehine, özel gelir ve fonlar aleyhine değişmiştir. Vergi gelirleri 0,7 puan artmıştır. Bu artış; gelir vergisindeki azalmaya karşın servet, mal ve hizmet ile dış ticaret üzerinden alınan vergilerdeki artıştan kaynaklanmıştır.
- Bütçe harcamalarında 9,9 puanlık bir azalma yaşanmıştır. Bu düşüşün esas belirleyicisi, faiz giderlerindeki 11,3 puanlık düşüş olmuştur. Bu dönemde yatırım harcamaları 0,3 puan gerilemiş, sosyal güvenlik ve diğer transferler 1,6 puan artmıştır.

Dolayısıyla, 2002-2012 döneminde bütçe açığındaki iyileşmenin temel belirleyicisi faiz harcamalarının azalması olmuştur.

Bu noktada altı çizilmesi gereken bir husus, 2001 krizi sonrasında kamu bankalarının finansal olarak güçlendirilmesi için bu bankalara çok yüksek miktarda Hazine tahvili verilmiş olmasıdır. Takip eden yıllarda bu kağıtlar nedeniyle kamu bankaları Hazineye yüksek miktarda temettü aktarmış, bazı kamu bankaları sermayesinde azaltmaya gitmiştir. Bu durum 2001 yılı borç stokunu çok yüksek göstermiştir. Sonraki yıllarda aktarılan temettüler sayesinde bütçe gelir performansında iyileşme görülmüştür. Dönemleri mukayese ederken bu durum göz ardı edilmemelidir.

**Tablo 48. 2000-2012 Kamu Borç Stoku (GSYH'ya Oran, %)**

| | Brüt Dış Borç Stoku* | | | | | | | | | Brüt İç Borç Stoku | Kamu Net Borç Stoku | AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Kamu Sektörü | | | TCMB | | | Toplam Kamu | | | | | |
| | Kısa Vade | Uzun Vade | Toplam | Kısa Vade | Uzun Vade | Toplam | Kısa Vade | Uzun Vade | Toplam | | | |
| **2000** | 0,9 | 17,4 | **18,3** | 0,2 | 4,9 | **5,2** | 1,1 | 22,4 | **23,5** | **31,8** | **41,7** | - |
| **2001** | 0,5 | 22,8 | **23,3** | 0,4 | 11,7 | **12,0** | 0,9 | 34,4 | **35,3** | **50,8** | **64,3** | **75,5** |
| **2002** | 0,4 | 26,7 | **27,1** | 0,7 | 8,5 | **9,2** | 1,1 | 35,3 | **36,3** | **42,9** | **59,4** | **71,5** |
| **2003** | 0,4 | 22,0 | **22,4** | 0,9 | 6,8 | **7,7** | 1,3 | 28,8 | **30,1** | **42,8** | **53,1** | **65,2** |
| **2004** | 0,5 | 18,2 | **18,6** | 0,8 | 4,5 | **5,3** | 1,3 | 22,6 | **23,9** | **40,3** | **47,1** | **57,2** |
| **2005** | 0,4 | 13,6 | **14,0** | 0,5 | 2,5 | **3,1** | 1,0 | 16,1 | **17,0** | **38,1** | **39,6** | **50,2** |
| **2006** | 0,3 | 12,7 | **13,0** | 0,5 | 2,4 | **2,8** | 0,8 | 15,0 | **15,8** | **33,6** | **32,3** | **44,2** |
| **2007** | 0,3 | 10,5 | **10,8** | 0,3 | 2,0 | **2,3** | 0,7 | 12,5 | **13,1** | **30,7** | **27,8** | **37,8** |
| **2008** | 0,4 | 9,6 | **10,0** | 0,2 | 1,6 | **1,8** | 0,7 | 11,2 | **11,8** | **29,4** | **26,5** | **37,7** |
| **2009** | 0,6 | 12,3 | **12,9** | 0,3 | 1,7 | **2,0** | 0,8 | 14,1 | **14,9** | **34,4** | **30,6** | **43,2** |
| **2010** | 0,6 | 10,9 | **11,5** | 0,2 | 1,3 | **1,5** | 0,8 | 12,2 | **13,0** | **31,5** | **27,1** | **39,5** |
| **2011** | 1,0 | 10,5 | **11,5** | 0,1 | 1,0 | **1,1** | 1,2 | 11,4 | **12,6** | **27,5** | **20,5** | **35,9** |
| **2012** | 1,5 | 10,7 | **12,2** | 0,1 | 0,7 | **0,8** | 1,6 | 11,4 | **13,0** | **25,7** | **15,1** | **32,2** |

Kaynak: HMB 2023

*Türkiye Brüt Dış Borç Stoku tablolarından alınmıştır.

Özetle, 2002-2012 dönemi bazı eksikleri[11] olsa dahi birçok ekonomik göstergede önemli kazanımların elde edildiği bir dönem olmuştur. 2002 yılında konsolide bütçenin her 100 lirasından 44,2 lirası faiz giderlerine ayrılırken, 2012 yılında bu tutar 13,6 liraya düşmüştür. 2002 yılında toplanan her 100 liralık verginin 87 lirası faiz harcamaları için kullanılırken, 2012 yılında bu tutar 17,8 liraya gerilemiştir. Anapara ödemeleri de dahil edilerek hesaplanan borç servisi / vergi gelirleri oranı 2002 yılındaki yüzde 233,2'lik düzeyinden, 2012 yılında yüzde 53,1'e düşmüş ve maliye politikası sürdürülebilir bir patikaya geri dönmüştür.

Kamu borç stokuna ilişkin gelişmeler incelendiğinde, 2000 yılına kıyasla 2001 yılında önemli bir artış olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni, 2001 krizi sonrasında sorunlu bankaların TMSF'ye devredilmesi ve önceki bölümde tartışılan kağıda bağlanmamış borçların kağıda bağlanmasıdır (Kaya, 2009). 2001 yılına kıyasla 2012 yılında GSYH'ya oranla;

- Kamunun yurt dışı yerleşiklere olan yükümlülüklerini gösteren kamu brüt dış borç stoku yüzde 35,3'ten yüzde 13'e,
- Kamunun yurt içi yerleşiklere olan yükümlülüklerini gösteren kamu brüt iç borç stoku yüzde 50,8'den yüzde 25,7'ye,
- Kamunun tüm yükümlülüklerinden, kamunun varlıkları (TCMB net varlıkları, kamu net varlıkları ve İşsizlik Sigortası Fonu net varlıkları) çıkarılarak hesaplanan kamu net borç stoku yüzde 64,3'ten yüzde 15,1'e,
- Genel yönetim sektörünün yükümlülüklerini gösteren AB Tanımlı Genel Yönetim Brüt Borç Stoku ise yüzde 75,5'ten yüzde 32,4'e düşmüştür.

1999 yılında başlatılan ve 2001 yılında genişletilerek uygulanan reform ve yapısal uyum programının bu bağlamda başarılı olduğu ve kamu mali dengelerini sürdürülebilir bir patikaya getirdiği söylenebilir. Bu dönemde sağlanan başarının altında hangi faktörlerin yattığının incelenmesi; maliye politikalarının sürdürülebilirliğinin

[11] Eksikliklerin tartışması için bkz. Erhan Usta, İzmir İktisat Kongresi Cilt 5, Ege Üniversitesi Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu 2011, http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/kwl96+ErhanUSTA5018Sunumu.pdf

sağlanmasında gelecekte uygulanması gereken politika ve yöntemlere ışık tutması bakımından oldukça önemlidir.

1. Bu dönemde ekonomideki başarının temelinde, siyasi istikrarın yanı sıra ehliyetli ve güçlü bürokratların varlığı, kamu kurumlarının etkin çalışması, kurumsal yönetim ilkelerine riayet gibi faktörler önemli rol oynamıştır.
2. Program birçok ekonomik değişkeni içerecek şekilde bütünsel olarak tasarlanmış ve uygulanmıştır. Böylelikle para politikası, istihdam politikası, gelirler politikası ve diğer birçok alanda alınan kararlar maliye politikasını ve birbirlerini destekler nitelikte olmuştur.
3. Kamu maliyesine ilişkin sayısal hedefler konulmuş ve bunlar çeyrekler bazında yakından takip edilmiş, hedeflerden sapma olması durumunda derhal tedbir alınmıştır.
4. Hedefler yalnızca bütçe dengesi / kamu kesimi dengesi bazında değil gelir ve harcama bazında da alınmış, böylelikle harcamalarda disiplin sağlanmış, harcama artışlarının vergi artışı ile telafi edilerek problemin asıl nedeni çözülmeden bırakılmamıştır.
5. Mali disipline uzun süre riayet edilmiş, iyileşme görülmeye başlandığında maliye politikası gevşetilmemiştir.
6. Maliye politikasının bir araç olarak kullanılması gereken durumlarda (2008-2009 krizi gibi) uluslararası kuruluşların da tavsiye ettiği gibi, alınan tedbirler odaklı ve planlı olmuş, bir zaman ve maliyet çerçevesi içinde uygulanmış ve konjonktür düzeldiğinde maliye politikası tekrar sıkılaştırılmıştır.
7. Politika dokümanları şeffaf bir şekilde bilgi sunmuş ve uygulanan politikaların iletişimini etkin şekilde yapmıştır. Böylelikle, beklentiler de yönlendirilerek maliye politikasının etkinliği artırılmış; tedbirlerin beklentiler kanalıyla ortaya çıkabilecek olumsuz etkileri asgariye indirilmiştir.
8. Hedeflere riayet edilmesi, sapma durumlarında sebeplerin ve çözümlerin sunulması yurt içi ve yurt dışında ekonomik aktörler ve yatırımcılar nezdinde güven tesis etmiş, ülke risk priminin düşmesi, doğrudan yabancı yatırımların artması gibi pozitif dışsallıklar sağlamıştır.

Bilindiği üzere, IMF ile yapılan son program olan 19. Stand By Düzenlemesi 2008 yılı Mayıs ayında sona ermiştir. IMF programları, yukarıda yer verilen başarı faktörlerinden yakın takip ve sürekliliğe önemli katkı sağlamıştır. Bu tarihten sonra aynı katkıyı orta vadeli programların ve mali kuralların sağlaması öngörülmüştür.

Mali sürdürülebilirliğin kurumsallaştırılması amacıyla Orta Vadeli Program'da (2010-2012) mali kural uygulamasına geçilmesi planlanmıştır. Kurala ilişkin şu açıklamaya yer verilmiştir:

> *"Mali kurala ilişkin yasal altyapının en geç 2010 yılının ilk çeyreğinde tamamlanması hedeflenmektedir. 2011 yılı bütçe döneminden itibaren kamu mali yönetimi, belirlenen mali kural ile uyumlu olarak yürütülecektir ...*
> *Mali kural çerçevesinde, orta-uzun vadede kamu açığının milli gelire oranının, sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu bir düzeyde gerçekleşmesi hedeflenecektir. Kamu açığında yapılacak uyarlamayı belirlerken, bir önceki yıl gerçekleşen açığın orta-uzun vadeli hedefin ne kadar uzağında olduğu dikkate alınacaktır.*
> *Kamu açığındaki uyarlamayı belirlerken dikkate alınacak diğer bir faktör konjonktürün etkisidir. Kamu açığındaki uyarlama büyümenin uzun dönem ortalamasının üzerinde olduğu yıllarda daha yüksek, altında olduğu yıllarda ise daha düşük olacaktır.*
> *Öngörülen mali kural, $\Delta a = y\,(a\text{-}1 - a^*) + k\,(b - b^*)$ şeklinde ifade edilebilir.*
> *$\Delta a$: kamu açığındaki uyarlama / GSYH*
> *a-1 : bir önceki yıl gerçekleşen kamu açığı / GSYH*
> *a*: orta-uzun vadede hedeflenen kamu açığı / GSYH*
> *b : GSYH reel büyüme hızı*
> *b*: GSYH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması*
> *y : kamu açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama hız katsayısı*
> *k : döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtma katsayısı"*

Görüldüğü üzere, mali kuralla borç sürdürülebilirliğinin teminat altına alınması hedeflenmiştir. Literatür taraması kısmından hatırlanacağı gibi siyasi etkenler, borç sürdürülebilirliği için belirleyici olmaktadır. Merkez bankalarının bağımsız hale getirilmesi ve para politikasının siyasi etkilerden olabildiğince arındırılması enflasyonla mücadelede büyük başarı sağlamıştır. Maliye politikası ise doğası gereği daha siyasi bir yapıya sahip olup; siyasetten tamamen arındırılıp teknik bir hüviyet kazandırılması mümkün değildir. Ancak, hem kendi ülkemizin geçmiş deneyimleri hem de uluslararası örnekler göz önünde bulundurulduğunda, siyasi etkileri dengeleyecek bir kurumsal

yapının bulunması oldukça önemlidir. Ülkemizde bunu sağlama potansiyeli olan mali kural uygulama öngörüsü hayata geçirilmemiştir.

Bu dönemin bir diğer eksikliği; mali disiplinin sağlanmasının ardından gelmesi gereken adım olan, kamu maliyesinde kalitenin artırılmasına odaklanılmamış olmasıdır. 1990'lı yıllarda ve 2000'li yılların başında verilen yüksek kamu açıkları, ülkemiz ekonomisi için önemli bir istikrarsızlık kaynağı olmuştur. Bu nedenle, 1999 yılı sonundan itibaren kamu açıklarının azaltılması en önemli hedef olmuştur. Kamu açıklarının sıfırlandığı ve bir anlamda bu akut sorunun çözüldüğü 2005 yılından itibaren, kamu gelir ve harcamalarının kalitesinin artırılmasına alan sağlanmıştır. Ancak, hem kamu dengelerinin hem de yüksek büyümenin sürdürülebilirliği açısından imalat sanayiinde ve tarımda üretimin yapısını değiştirecek, verimliliği artıracak, firma bazında ve ekonominin genelinde rekabet gücü kazandıracak alanların üzerine yeterince yoğunlaşılmadığı değerlendirilmektedir. Maliye politikası sürdürülebilir büyümenin sağlanması için bir araç olarak kullanılmamış; makroekonomik açıdan cari açık sorununun çözülmesi amacıyla üretimin yeniden yapılandırılmasına yönelik adımlar atılmamış, hem iç kaynakların hem de ülkeye giren dış kaynakların verimli alanlarda kullanılması sağlanamamıştır.

### 3.3.8. 2013-2023 Dönemi

2008-2009 Küresel Finansal Krizi'nin ardından, dünya yavaş ve kırılgan bir toparlanma sürecine girmiştir. Krize karşı alınan genişlemeci para ve maliye politikası tedbirleri; yüksek kamu açıkları, işsizliğin artması ve gelir dağılımında bozulma gibi yan etkiler yaratmış; bu etkiler dünya genelinde küreselleşmeye karşı tepkileri artırmıştır. Buna ilave olarak; başta Ortadoğu'dakiler olmak üzere, yaşanan siyasi gerilim ve çatışmalar göçmen sorunu doğurmuştur. Tüm bunların sonucunda, korumacılık eğilimi baş göstermiş ve 1980'den 2008'e kadar yaşanan küreselleşme akımı tersine dönmeye başlamıştır. 2013 yılında, ABD'nin şartlar uygun hale geldiğinde tahvil alımlarını azaltacağını açıklamasıyla, gelişmekte olan ülkelerden sermaye çıkışı başlamış, faiz oranları yükselmiş ve ulusal para birimleri değer kaybetmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013). 2013-2020 döneminde FED faiz artırmaya başlamış ve küresel likidite sıkılaşmış, Çin ekonomisi yavaşlamaya başlamış, Rusya-Ukrayna gerilimi artmış, artan korumacılık

ticari ilişkileri olumsuz etkilemiş ve Birleşik Krallık sancılı bir süreç sonrasında AB'den ayrılmıştır.

Küresel Finansal Kriz'in ardından eski büyüme oranlarını yakalayamayan dünya ekonomisi, 2019 yılı sonunda Çin'de başlayan salgının pandemiye dönüşmesiyle bir darbe daha almıştır. Sıkılaştırılan para ve maliye politikaları, pandeminin olumsuz etkilerini azaltmak ve büyük bir durgunluğa izin vermemek için önemli ölçüde tekrar gevşetilmiştir. Birçok ülke, 2023 itibarıyla pandemi döneminin olağanüstü genişlemeci politikaları ve Rusya- Ukrayna Savaşı'nın sebep olduğu enflasyon başta olmak üzere makroekonomik istikrarsızlıklarla mücadelesini sürdürmektedir. İklim değişikliği konusu da 2015 yılında kabul edilen Paris Anlaşması'yla önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir. Tek pazar ve parasal birliğe geçişten bu yana istediği büyüme performansını yakalayamayan Avrupa Birliği, iklim değişikliğini bir fırsat olarak görmüş ve Birlik ekonomisini yeşil dönüşümle canlandırma gayretine girişmiştir. Bu paradigma değişiminin, ülkemizin de içinde bulunduğu AB'nin ticaret ortaklarına önemli mali yükler getireceği değerlendirilmektedir.

2013-2023 dönemi ülkemiz için de önceki döneme göre inişli çıkışlı geçmiştir. Zayıf seyreden dış talep, 2016 yılında yaşanan menfur darbe girişimi, yakın coğrafyamızda yaşanan savaş ve gerilimler, COVID-19 pandemisi, 2018 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve sonrasında benimsenen yeni yaklaşımlar ekonomimiz üzerinde belirleyici olmuştur.

#### 3.3.8.1. Dönemin Makroekonomik Görünümü

2013 yılında 76,1 milyon düzeyinde olan nüfus, yıllık ortalama yüzde 1,2'lik bir artışla 2023 yılında 85 milyonu aşmıştır. İşsizlik, 2013-2022 döneminde ortalama yüzde 11,2 düzeyinde gerçekleşmiştir. Düşük seyreden dış talebe karşın büyümeden ödün verilmek istenmemesi, karar vericileri iç talebin canlı tutulmasına yönlendirmiştir (DPT, 2016). 2013-2022 döneminde, GSYH büyümesi ortalama yüzde 5,3 olmuştur. 2023 yılı Eylül ayında açıklanan Orta Vadeli Program 2024-2026'ya göre 2023 yılı büyümesinin yüzde 4,4 olması beklenmektedir.

Dönemin ikinci yarısından itibaren enflasyon ve kurun değer kaybetmesi gibi hususlar tekrar ülke gündemine girmeye başlamıştır. 2013'de yüzde 7,5 olan yıllık

ortalama TÜFE değişim oranı; 2022'de yüzde 72,3'e çıkmış, 2023'te bir miktar gerileyerek yüzde 53,9 olarak gerçekleşmiştir. 2013 yılında 1,91 TL olan dolar kuru ise 2023 yılında ortalama 23,79 TL olmuştur. Mevduat faizleri de 2013 yılında yüzde 8,2 iken 2023 yılında yüzde 23,6'ya yükselmiştir.

**Tablo 49. 1923-2023 Makroekonomik Göstergeleri – Dönem Ortalamaları Özet**

| | GSYH Büyüme | TÜFE | Mevduat Faizi[3] | Konsolide Bütçe Dengesi | Dış Ticaret Dengesi | | İşsizlik | Dolar /TL[5] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | % | % | % | GSYH'ya Oran, % | Milyar Dolar | GSYH'ya Oran, % | % | |
| 1923-1949 | 5,1 | 13,9[1] | - | + 0,3[2] | 0,00 | -0,3 | 3,6 | 1,75 |
| 1950-1960 | 6,7 | 8,6 | - | - 0,1 | -0,11 | -0,9 | 2,6 | 3,04 |
| 1961-1970 | 5,4 | 5,3 | - | -0,2 | -0,22 | -1,2 | 4,3 | 9,31 |
| 1971-1980 | 4,1 | 34,3 | 12,6 | -1,3 | -2,49 | -3,6 | 8,1 | 23,92 |
| 1981-1990 | 5,2 | 45,8 | 53,2 | -2,0 | -4,16 | -3,7 | 8,2 | 911 |
| 1991-2001 | 2,9 | 74,7 | 77,4 | -5,8 | -14,68 | -6,0 | 8,2 | 261.359 |
| 2002-2012 | 5,8 | 13,3 | 18,3 | -3,9 | -54,77 | -8,7 | 10,9 | 1,49 |
| 2013-2023 | 5,2[6] | 21,1 | 14,1 | -2,1[4] | -69,90 | -7,9[6] | 11,1[7] | 7,30 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024
(1) 1938 yılı bazlı TÜFE değişimi 1939-1949 dönemi ortalamasıdır.
(2) Konsolide bütçe dengesi ortalaması 1924-1949 dönemi içindir.
(3) Vadesi 1 yıldan az Türk Lirası mevduatlar için verilen faiz oranı
(4) MYB Dengesi, 2023 yılı gerçekleşmeleri HMB'den alınmış, OVP (2024-2026) 2023 yılı GSYH tahminine oranlanmıştır.
(5) Dolar/TL 2002-2012 ve 2013-2022 ortalamaları; 2002 yılı ve sonrasında TL'den 6 sıfır atılarak hesaplanmıştır.
(6) 2023 yılı büyümesi OVP (2024-2026) tahmini olan yüzde 4,4 olarak alınmıştır.
(7) 2023 yılı işsizlik oranı OVP (2024-2026) tahmini olan yüzde 10,1 olarak alınmıştır.

2013 yılında 100 milyar dolara yaklaşan dış ticaret açığı dalgalı bir seyir izlemiş, pandemi döneminde gerilemiş, 2022 yılında ise 109,5 milyar dolar olmuştur. 2013-2022 döneminde ihracatın ithalatı karşılama oranı ise ortalama yüzde 73,2 olarak gerçekleşmiştir. 2013 yılında 55 milyar doları aşan cari işlemler açığı, dönem içinde bir miktar toparlanmakla birlikte 2022 yılında tekrar yükselmiş ve 49,1 milyar dolar olmuştur. 2023 yılı Ocak-Kasım döneminde cari işlemler açığı 43,6 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 50. 2013-2023 Dönemi Makroekonomik Göstergeleri**

| | Milyon Kişi | % | | 1938 = 100 | Milyar Dolar | | | GSYH'ya Oran, % | | | Yüzde | Milyar Dolar | Zinc. Hacim | Dolar | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Yıllar | Nüfus | İşsizlik | Dolar /TL | TÜFE | İhracat | İthalat | D. T. Denge | İhracat | İthalat | D. T. Denge | İhracat İthalat Karş. Oranı | Cari Denge | GSYH Büyüme | Kişi Başına GSYH | Mevduat Faiz Oranları |
| **2013** | 76,1 | 9,7 | 1,91 | 7,5 | 161,5 | 260,8 | -99,3 | 16,9 | 27,3 | -10,4 | 61,9 | -55,1 | 8,5 | 12.567 | 8,2 |
| **2014** | 77,2 | 9,9 | 2,19 | 8,9 | 166,5 | 251,1 | -84,6 | 17,8 | 26,8 | -9,0 | 66,3 | -38,0 | 4,9 | 12.147 | 9,8 |
| **2015** | 78,2 | 10,3 | 2,72 | 7,7 | 151,0 | 213,6 | -62,6 | 17,5 | 24,8 | -7,3 | 70,7 | -26,6 | 6,1 | 11.030 | 10,2 |
| **2016** | 79,3 | 10,9 | 3,03 | 7,8 | 149,2 | 202,2 | -52,9 | 17,2 | 23,3 | -6,1 | 73,8 | -26,7 | 3,3 | 10.946 | 10,7 |
| **2017** | 80,3 | 10,9 | 3,65 | 11,1 | 164,5 | 238,7 | -74,2 | 19,2 | 27,8 | -8,7 | 68,9 | -40,0 | 7,5 | 10.678 | 12,8 |
| **2018** | 81,4 | 10,9 | 4,82 | 16,3 | 177,2 | 231,2 | -54,0 | 22,7 | 29,6 | -6,9 | 76,6 | -20,2 | 3,0 | 9.581 | 18,3 |
| **2019** | 82,6 | 13,7 | 5,68 | 15,2 | 180,8 | 210,3 | -29,5 | 23,8 | 27,7 | -3,9 | 86,0 | 10,8 | 0,8 | 9.204 | 17,5 |
| **2020** | 83,4 | 13,1 | 7,02 | 12,3 | 169,6 | 219,5 | -49,9 | 23,6 | 30,5 | -6,9 | 77,3 | -31,9 | 1,9 | 8.623 | 10,0 |
| **2021** | 84,1 | 12,0 | 8,90 | 19,6 | 225,2 | 271,4 | -46,2 | 27,6 | 33,3 | -5,7 | 83,0 | -7,2 | 11,4 | 9.687 | 17,6 |
| **2022** | 85,0 | 10,4 | 16,59 | 72,3 | 254,2 | 363,7 | -109,5 | 28,1 | 40,1 | -12,1 | 69,9 | -49,1 | 5,5 | 10.648 | 16,9 |
| **2023** | 85,3 | 10,1(1) | 23,79 | 53,9 | 255,8 | 361,8 | -106,0 | 23,9 | 33,8 | -9,9 | 70,7 | -43,6(2) | 4,4(1) | 12.547 | 23,6 |

Kaynak: Pakdemirli, 1991; Biçerli, 2007; Kalkınma Bakanlığı, 2017; TÜİK, 2023; TCMB, 2024

Not: Nüfus, Dolar/TL yıl ortasıdır. Dış Ticaret verileri Genel Ticaret Sistemi verileridir. İhracat FOB, ithalat CİF olarak TCMB EVDS'den alınmıştır.

(1) OVP (2024-2026) tahminidir. (2) Ocak-Kasım dönemi 11 aylık veridir.

Yüksek cari açık, artmaya başlayan enflasyon ve ekonomik aktivitedeki yavaşlama ülkemizin; ABD merkezli yatırım bankası Morgan Stanley'nin Ağustos 2013 raporunda Hindistan, Brezilya, Endonezya ve Güney Afrika ile beraber Kırılgan Beşli olarak ifade ettiği grubun içinde sayılmasına neden olmuştur (Eğilmez, 2018).

### 3.3.8.2. Dönemin Maliye Politikaları ve Bütçe Açığının Nedenleri

Daha önce ifade edildiği üzere, 2006 yılından bu yana Merkezi Yönetim Bütçe tanımı kullanılmaktadır. 17 yıllık bu seri 2006-2017 ve 2018-2022 olmak üzere 2 alt döneme ayrılarak incelendiğinde; 2006-2017 dönemine kıyasla 2018-2022 döneminde;

- Ortalama olarak toplam harcamaların ve faiz harcamalarının gerilediği[12], faiz dışı harcamaların ise yükseldiği,
- Faiz dışı harcamalar içinde özellikle cari transfer harcamalarında bir artış olduğu,
- 2006-2017 döneminde ortalama yüzde 21,1 olan bütçe gelirlerinin, 2018-2022 döneminde ortalama yüzde 19,8'e gerilediği,
- Oranların artırılmasına karşın, dahilde KDV ve ÖTV tahsilatının da milli hasıla payında azalma olduğu,
- Bütçe açığının arttığı, 2006-2017 döneminde ortalama yüzde 1,8 faiz dışı fazla verilirken; 2018-2022 döneminde ortalama 0,1 puan faiz dışı açık verilmeye başlandığı görülmektedir.

2013-2023 döneminde kamu kesimi ve genel devlet göstergelerine bakacak olursak;

- 2015 yılında sıfırlanan kamu kesimi borçlanma gereğinin bu yıldan sonra artmaya başladığı görülmektedir. 2023 yılında kamu kesiminin yüzde 5,4 açık vereceği tahmin edilmektedir.
- 2015 yılında yüzde 0,1'e kadar düşen genel devlet açığının 2023 yılında yüzde 5,7'ye yükseleceği tahmin edilmektedir.

[12] Yıllık bazda bakıldığında; 2017 yılında en düşük değerini alan faiz ödemeleri ve toplam harcamalar, 2018 yılından itibaren yükselmeye başlamıştır.

**Tablo 51. Sürdürülebilirlik İçin Önem Arz Eden Mali Göstergeler I (2013-2023, GSYH'ya Oran, %)**

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 OVP Hedefi | 2023 GT(2) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Kamu Kesimi | | | | | | | | | | | | |
| Genel Denge | -0,4 | -0,5 | 0,0 | -1,1 | -1,8 | -2,4 | -3,3 | -3,9 | -2,5 | -2,4 | -4,0 | -6,4 |
| Faiz Giderleri | 2,8 | 2,5 | 2,3 | 2,0 | 2,0 | 2,2 | 2,6 | 2,9 | 2,7 | 2,3 | 3,3 | 2,7 |
| Faiz Dışı Denge | 2,5 | 2,0 | 2,3 | 1,0 | 0,2 | -0,3 | -0,7 | -1,1 | 0,2 | -0,1 | -0,7 | -3,7 |
| Özelleştirme Hariç Denge | -1,1 | -1,1 | -0,5 | -1,4 | -2,0 | -2,6 | -3,4 | -4,0 | -2,6 | -2,4 | -4,1 | -6,4 |
| Faiz Giderleri ve Özelleştirme Hariç Denge | -1,8 | -1,4 | -1,8 | -0,6 | 0,0 | 0,4 | 0,8 | 1,1 | -0,1 | 0,2 | -0,8 | -3,7 |
| IMF/Program Tanımlı Denge | 0,9 | 0,5 | 0,6 | -0,7 | -1,0 | -2,4 | -3,7 | -3,2 | -1,4 | -1,7 | -2,2 | -4,9 |
| Brüt Dış Borç Stoku (1) | 13,0 | 13,2 | 13,6 | 14,4 | 16,2 | 18,7 | 22,3 | 27,8 | 25,5 | 24,2 | - | - |
| Brüt İç Borç Stoku | 23,5 | 21,4 | 20,0 | 19,4 | 18,8 | 17,7 | 19,6 | 22,9 | 20,6 | 15,2 | - | - |
| Genel Devlet | | | | | | | | | | | | |
| Harcamalar | 34,9 | 34,2 | 34,1 | 35,8 | 34,6 | 35,3 | 36,1 | 36,4 | 33,5 | 28,6 | 34,3 | 36,7 |
| Gelirler | 34,3 | 33,6 | 34,0 | 34,4 | 32,8 | 32,9 | 33,1 | 32,4 | 30,9 | 27,8 | 30,8 | 30,2 |
| Denge | -0,6 | -0,5 | -0,1 | -1,4 | -1,8 | -2,4 | -3,0 | -3,9 | -2,6 | -0,8 | -3,5 | -6,5 |
| Faiz Harcamaları | 2,8 | 2,5 | 2,3 | 2,0 | 1,9 | 2,1 | 2,5 | 2,8 | 2,6 | 2,2 | 3,1 | 2,6 |
| Faiz Dışı Denge | 2,2 | 2,0 | 2,2 | 0,6 | 0,1 | -0,2 | -0,5 | -1,1 | 0,0 | 1,4 | -0,4 | -3,9 |
| Özelleştirme Hariç Denge | -1,3 | -1,1 | -0,6 | -1,7 | -2,0 | -2,5 | -3,2 | -4,0 | -2,7 | -0,8 | -3,5 | -6,5 |
| Faiz Giderleri ve Özelleştirme Hariç Denge | 1,5 | 1,4 | 1,7 | 0,3 | -0,1 | -0,4 | -0,7 | -1,2 | -0,1 | 1,3 | -0,4 | -3,9 |
| AB Tanımlı Borç Stoku | 30,9 | 28,3 | 27,2 | 27,7 | 27,8 | 29,9 | 32,4 | 39,4 | 40,4 | 30,8 | 35,2 | 33,3 |

Kaynak: SBB, 2023; HMB, 2023

(1) TCMB dahil, (2) 2023 Gerçekleşme Tahmini (GT) OVP (2024-2026)'dan alınmıştır.

**Tablo 52. Sürdürülebilirlik İçin Önem Arz Eden Mali Göstergeler II (2013-2023, GSYH'ya Oran, %)**

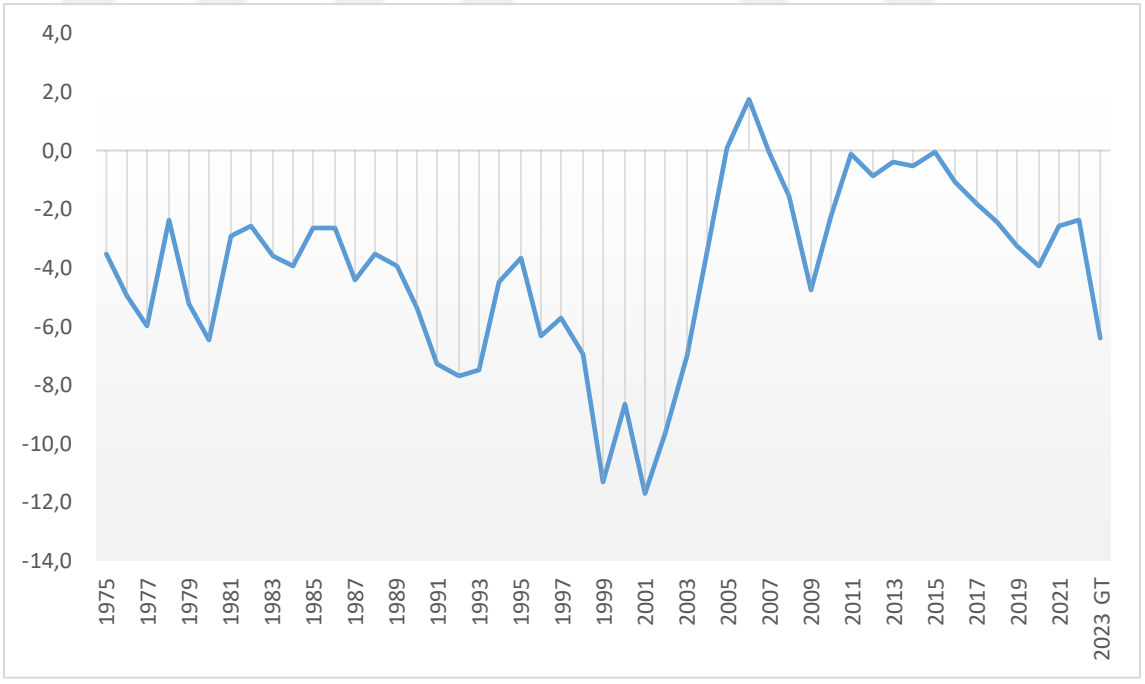
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 OVP Hedefi | 2023 GT(1) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Merkezi Yönetim Bütçesi | | | | | | | | | | | | |
| Harcamalar | 22,4 | 21,8 | 21,5 | 22,2 | 21,6 | 22,1 | 23,2 | 23,8 | 22,1 | 19,6 | 24,0 | 25,8 |
| Gelirler | 21,4 | 20,7 | 20,5 | 21,1 | 20,1 | 20,2 | 20,3 | 20,4 | 19,3 | 18,7 | 20,4 | 19,3 |
| Denge | -1,0 | -1,1 | -1,0 | -1,1 | -1,5 | -1,9 | -2,9 | -3,5 | -2,8 | -1,0 | -3,5 | -6,4 |
| Faiz Harcamaları | 2,7 | 2,4 | 2,3 | 1,9 | 1,8 | 2,0 | 2,3 | 2,7 | 2,5 | 2,1 | 3,0 | 2,5 |
| (GB) Vergi Gelirleri | 17,9 | 17,2 | 17,3 | 17,5 | 17,1 | 16,5 | 15,6 | 16,5 | 16,1 | 15,7 | 17,2 | 16,8 |
| Faiz Ödemeleri / Yatırım Harcamaları (%) | 114,2 | 103,6 | 92,7 | 84,2 | 79,9 | 83,7 | 123,8 | 142,9 | 137,8 | 112,3 | 179,1 | 119,9 |
| Faiz Ödemeleri / Vergi Gelirleri (%) | 15,3 | 14,2 | 13,0 | 10,9 | 10,6 | 11,9 | 14,8 | 16,1 | 15,5 | 13,2 | 17,7 | 15,1 |
| Faiz Dışı Denge | 1,7 | 1,3 | 1,3 | 0,8 | 0,3 | 0,0 | -0,6 | -0,8 | -0,3 | 1,1 | -0,5 | -3,9 |
| IMF/Program Tanımlı Giderler | 19,6 | 19,4 | 19,3 | 20,3 | 19,8 | 20,1 | 20,8 | 21,2 | 19,6 | 17,5 | 20,9 | 23,2 |
| IMF/ Program Tanımlı Gelirler | 20,4 | 19,8 | 19,6 | 19,8 | 19,2 | 18,6 | 17,8 | 18,7 | 18,1 | 17,4 | 19,2 | 18,4 |
| IMF/Program Tanımlı Dengesi | 0,8 | 0,4 | 0,3 | -0,5 | -0,6 | -1,5 | -3,0 | -2,5 | -1,5 | -0,1 | -1,7 | -4,8 |

Kaynak: SBB, 2023; HMB, 2023.
(1) 2023 Gerçekleşme Tahmini (GT) OVP (2024-2026)'dan alınmıştır.

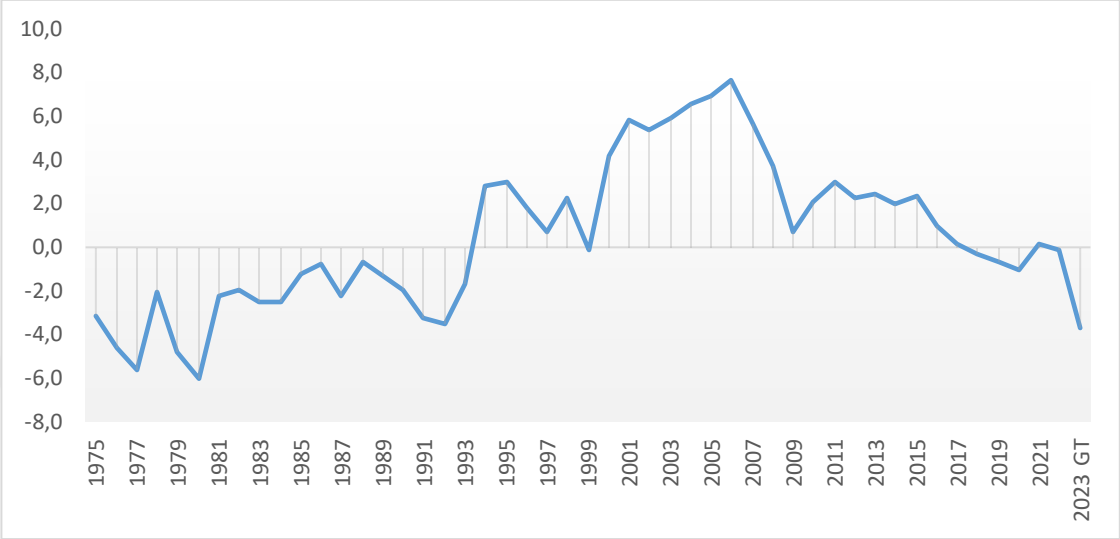
1999 yılında başlatılan ve 2001 yılında genişletilerek devam ettirilen reform programı sonrasında borç stoku, kamu açıkları ve enflasyon başta olmak üzere makroekonomik çerçevede önemli iyileşmeler yaşanmıştır. Bu iyileşmelerin 2015-2016 dönemine dek sürdüğü ya da kazanımların korunduğu görülmektedir. Sonrasında ise birçok göstergede trend değişmeye başlamıştır.

2001 yılı sonrasında en küçük değerini 2017'de alan kamu kesimi ve merkezi yönetim faiz giderleri artmaya başlamıştır. Kamu kesimi ve merkezi yönetim kapsamında 2016 yılına kadar genellikle program tanımlı faiz dışı fazla verilmiştir. Bu durum, faiz giderleri ile süreklilik arz etmeyen gelirler hariç tutulduğunda bütçenin hem MYB hem kamu kesimi bazında fazla verdiği anlamına gelmekte ve sürdürülebilirlik için oldukça olumlu kabul edilmektedir. 2016 yılı sonrasında ise bu eğilim değişmiş ve giderek artan oranda program tanımlı faiz dışı açık verilmeye başlanmıştır. Şekil 5'ten Şekil 13'e kadar yer verilen 2023 gerçekleme tahminleri OVP (2024-2026)'dan alınmıştır.

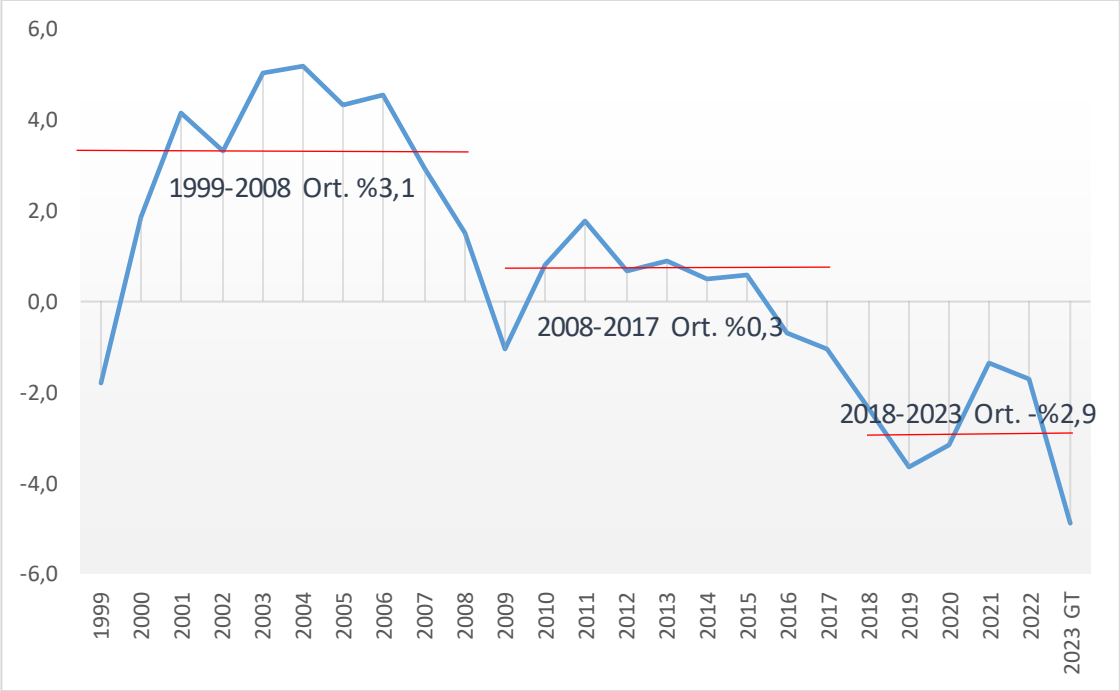
**Şekil 5. Kamu Kesimi Genel Dengesi (GSYH'ya Oran, %)**



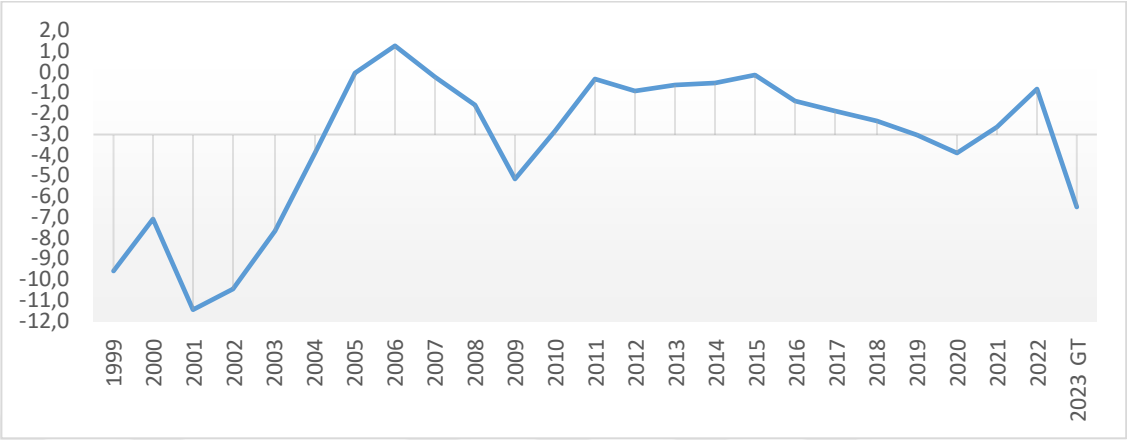
**Şekil 6. Kamu Kesimi Faiz Dışı Dengesi (GSYH'ya Oran, %)**



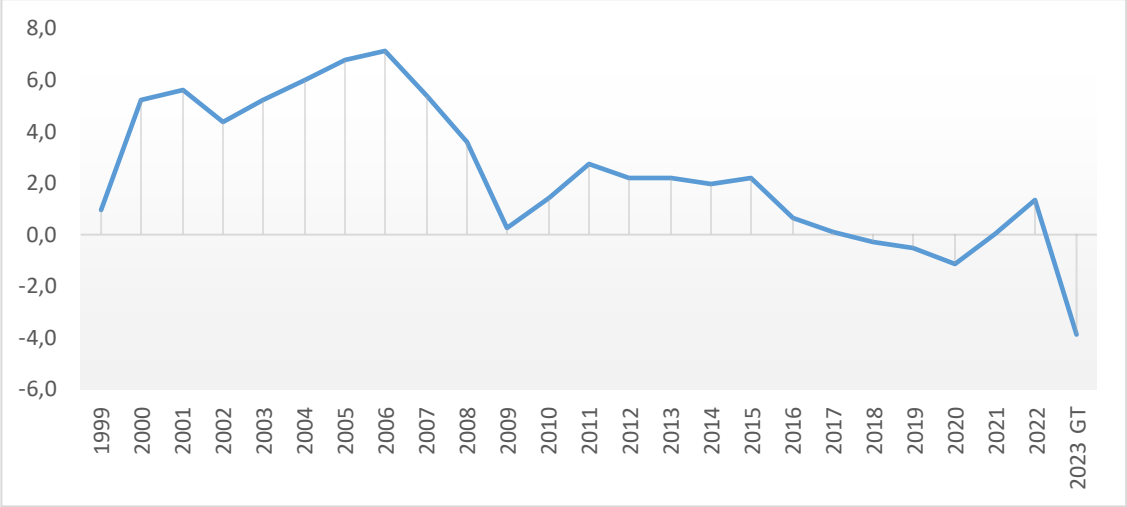

**Şekil 7. Kamu Kesimi Program Tanımlı Denge (GSYH'ya Oran, %)**



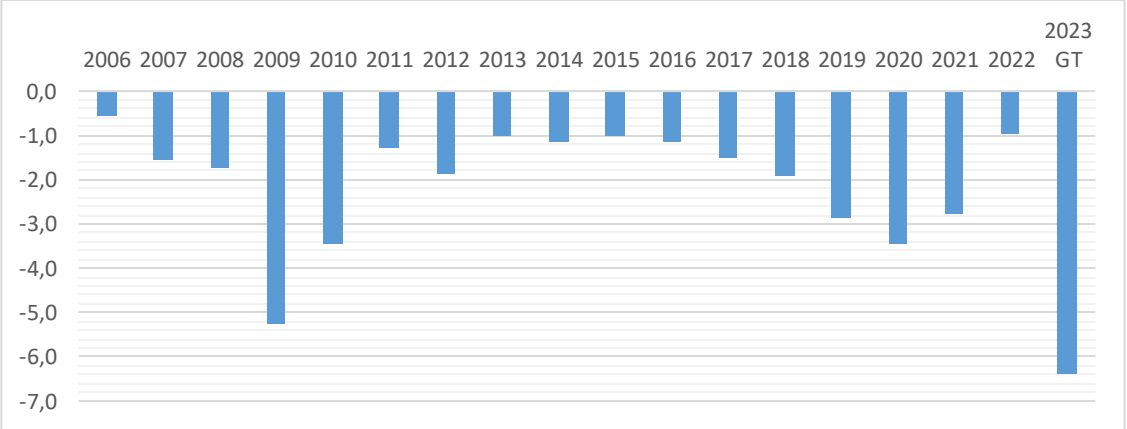
**Şekil 8. Genel Devlet Genel Dengesi (GSYH'ya Oran, %)**



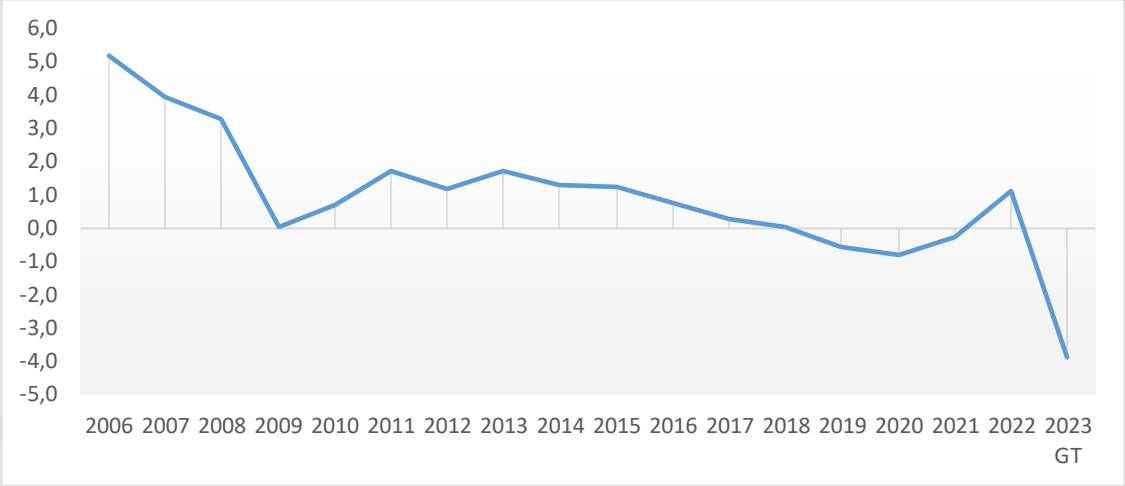

**Şekil 9. Genel Devlet Faiz Dışı Dengesi (GSYH'ya Oran, %)**



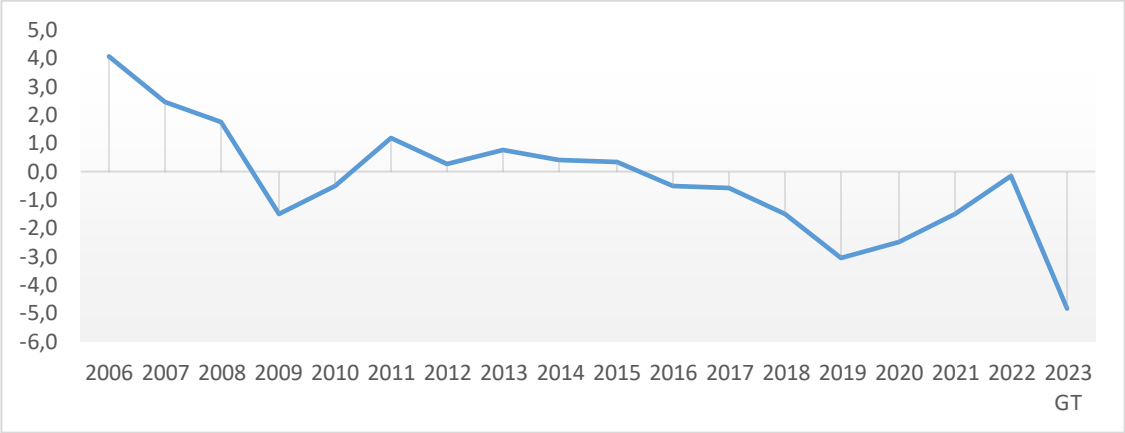

**Şekil 10. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (GSYH'ya Oran, %)**



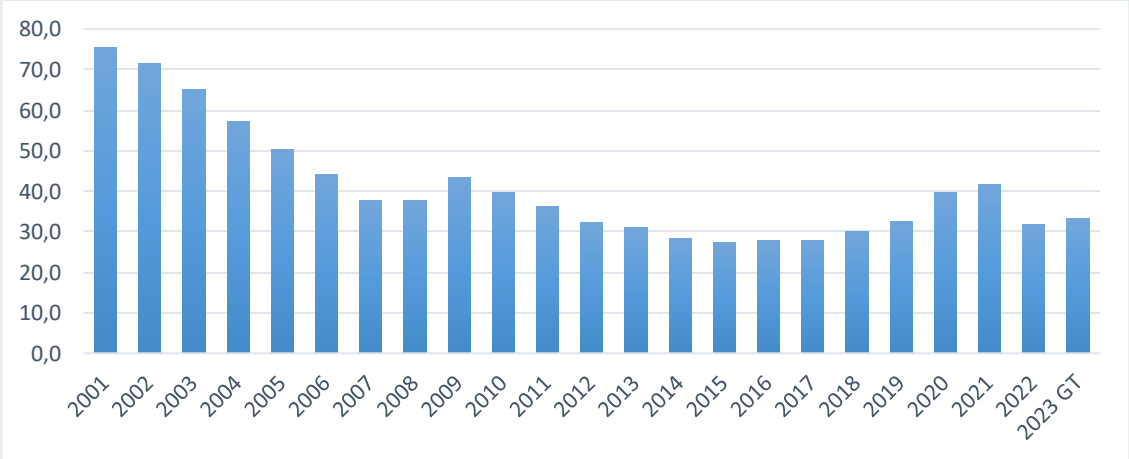
**Şekil 11. Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Dengesi (GSYH'ya Oran, %)**



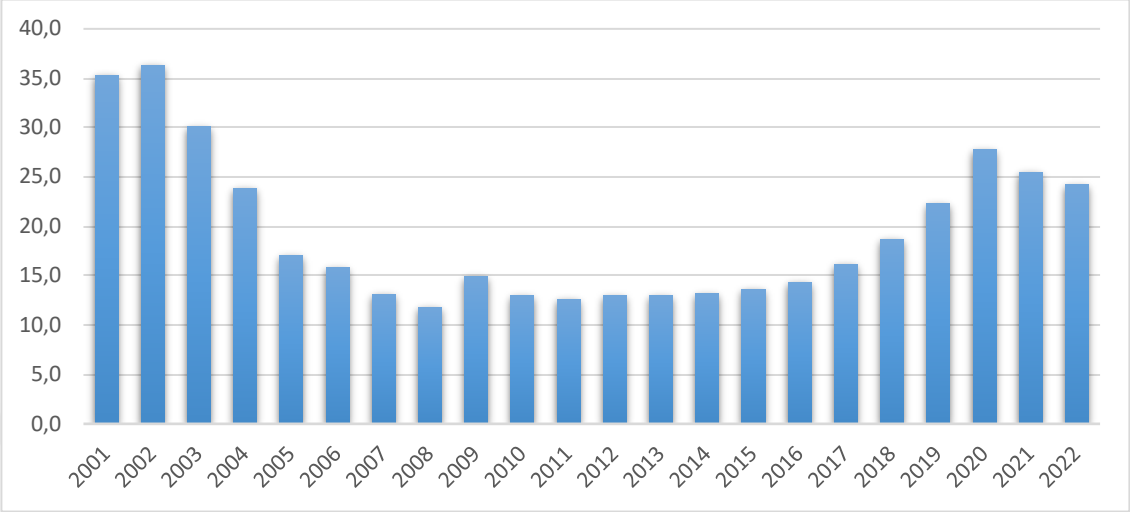

**Şekil 12. Merkezi Yönetim Bütçesi Program Tanımlı Dengesi (GSYH'ya Oran, %)**




**Şekil 13. AB Tanımlı Genel Devlet Brüt Borç Stoku (GSYH'ya Oran, %)**



**Şekil 14. Kamu Brüt Dış Borç Stoku (GSYH'ya Oran, %)**




### 3.3.8.3. 2018 Sonrası Mali Görünüm

2018 yılı Haziran ayında yapılan seçimlerin ardından ülkemizde Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'ne geçilmiştir. Yeni sistem ve sonrasında izlenen politikaların kamu mali yönetimi üzerinde de önemli etkileri olmuştur. Değişiklikle beraber; Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılmış, bakanlık sayısı azaltılmış, bakanlıkların yapıları değiştirilmiş, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde çeşitli ofisler ve politika kurulları kurulmuştur. Kalkınma Planları ve makro dengeleri hazırlamakla yükümlü olan Kalkınma Bakanlığı kapatılmış, görevleri Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına devredilmiştir. Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı birleştirilerek Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak tekrar yapılandırılmıştır. Maliye Bakanlığının bütçeyi hazırlamakla sorumlu olan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü SBB'ye bağlanmıştır (Yılmaz ve Akdeniz, 2020). Böylelikle SBB "de jure" mali yönetim sisteminde temel aktörlerden birisi haline gelmiştir. Yeni sistemde, kamu mali politikalarının tasarımından sorumlu kurumlar Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Cumhurbaşkanınca belirlenen program dışında ayrı bir programları ve TBMM'ye karşı bireysel veya kolektif bir sorumlulukları bulunmayan Bakanlar, sadece Cumhurbaşkanı'na idari açıdan sorumlu durumdadırlar. Kamu mali politikalarının belirlenmesinde önemli rol oynayan TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun da (PBK) yapısı değiştirilmiştir. "PBK'da hükümetin çoğunluğu elde etmesine imkan veren düzenleme kaldırılmıştır" (Yılmaz ve Akdeniz, 2020).

Sistem değişikliğinin ardından kamu mali görünümüne bakıldığında mali duruşta gevşeme, kamu ve bütçe dengesinde bozulma ve bütçe disiplinini tehdit eden uygulamalar göze çarpmaktadır.

**Tablo 53. 2018 Sonrasında MYB Görünümü (GSYH'ya Oran, %)**

| | 2006-2017 Ort. | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Toplam Harcamalar** | **22,9** | **22,1** | **23,2** | **23,8** | **22,1** | **19,6** | **25,8** |
| Faiz Dışı Harcamalar | 19,3 | 20,1 | 20,8 | 21,2 | 19,6 | 17,5 | 23,2 |
| Faiz Ödemeleri | 3,6 | 2,0 | 2,3 | 2,7 | 2,5 | 2,1 | 2,6 |
| **Program Tanımlı Harcamalar** | **19,3** | **20,1** | **20,8** | **21,2** | **19,6** | **17,5** | **23,2** |
| | | | | | | | |
| **Toplam Gelirler** | **21,1** | **20,2** | **20,3** | **20,4** | **19,3** | **18,7** | **20,4** |
| GB Vergi Gelirleri | 17,4 | 16,5 | 15,6 | 16,5 | 16,1 | 15,7 | 17,7 |
| Diğer Gelirler | 3,7 | 3,6 | 4,7 | 3,9 | 3,3 | 3,0 | 2,8 |
| **Program Tanımlı Gelirler** | **20,0** | **18,6** | **17,8** | **18,7** | **18,1** | **17,4** | **19,4** |
| | | | | | | | |
| **Bütçe Dengesi** | **-1,8** | **-1,9** | **-2,9** | **-3,5** | **-2,8** | **-1,0** | **-5,4** |
| **Faiz Dışı Denge** | **1,8** | **0,0** | **-0,6** | **-0,8** | **-0,3** | **1,1** | **-2,7** |
| **Program Tanımlı Denge** | **0,7** | **-1,5** | **-3,0** | **-2,5** | **-1,5** | **-0,1** | **-3,8** |

Kaynak: HMB, 2023; Yazarın kendi hesaplamaları
* 2023 yılı gerçekleşmeleri HMB'den alınmış, OVP (2024-2026) 2023 yılı GSYH tahminine oranlanmıştır.

GSYH'ya oranla 2006-2017 döneminde ortalama yüzde 1,8 olan bütçe açığı 2023 yılında yüzde 5'in üzerine çıkmıştır. Her ne kadar hükûmet tarafından 2023 yılı bütçe açığında deprem kaynaklı harcamaların önemli rol oynadığı ifade edilse de, bu harcamaların finansmanı için yapılan ek MTV, KDV ve ÖTV oranlarında artış vb. önemli vergi düzenlemeleri de söz konusudur. Dolayısıyla, artan bütçe açıklarını açıklamada deprem felaketi tek başına gerekçe teşkil etmemektedir.

Dikkat çeken bir diğer husus, 2022 yılı gerçekleşmelerinin genel eğilimden oldukça farklılaşmasıdır. Gerek milli gelir payı gerekse de dolar bazında bakıldığında, bütçe harcamaları ve bütçe açığında 2022 yılında makroekonomik konjonktürle açıklanamayan bir düşüş görülmektedir.

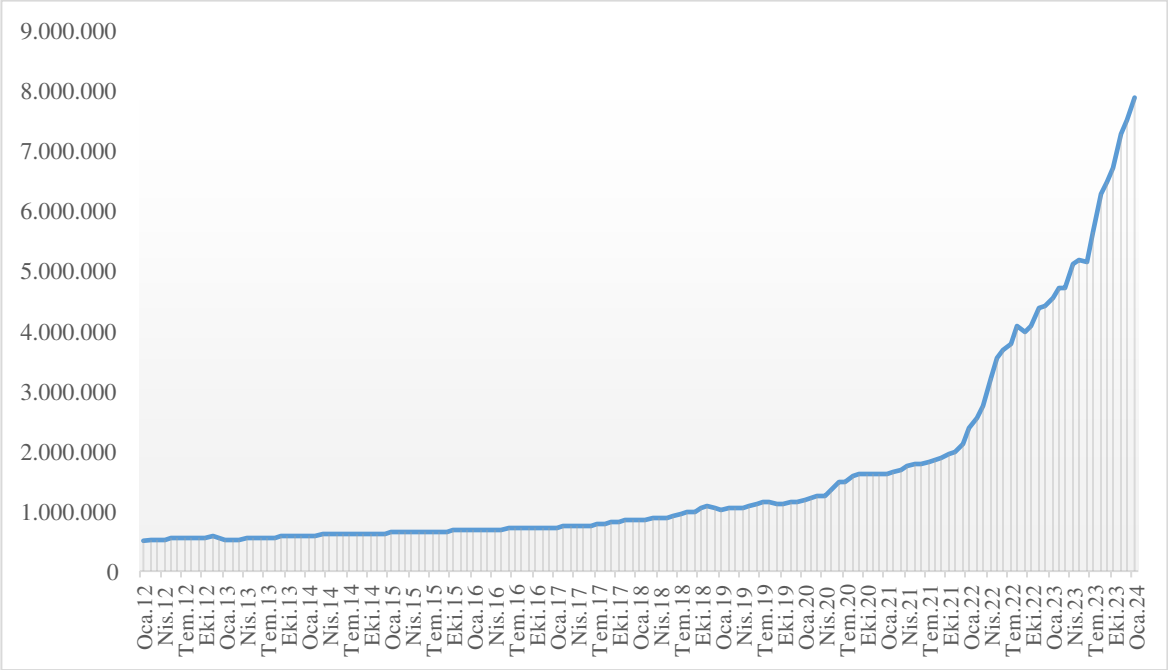
**Tablo 54. 2018 Sonrasında MYB Görünümü (Milyar Dolar)**

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | OVP Tahmin | | |
| **Toplam Harcamalar** | **176,2** | **176,1** | **171,0** | **180,5** | **177,6** | **275,7** | **319,4** | **307,4** | **328,7** |
| Faiz Dışı Harcamalar | 160,5 | 158,5 | 152,0 | 160,1 | 158,8 | 247,4 | 283,6 | 264,2 | 278,3 |
| Faiz Ödemeleri | 15,7 | 17,6 | 19,0 | 20,4 | 18,8 | 28,2 | 35,8 | 43,2 | 50,4 |
| **Program T. Harcamalar** | **160,5** | **158,5** | **152,0** | **160,1** | **158,8** | **247,4** | **283,6** | **264,2** | **278,3** |
| | | | | | | | | | |
| **Toplam Gelirler** | **160,8** | **154,1** | **146,1** | **157,8** | **169,0** | **218,1** | **225,8** | **243,2** | **265,2** |
| GB Vergi Gelirleri | 131,8 | 118,7 | 118,4 | 131,1 | 142,0 | 188,4 | 199,8 | 217,3 | 235,2 |
| Diğer Gelirler | 28,9 | 35,5 | 27,7 | 26,7 | 27,0 | 29,7 | 26,0 | 25,9 | 30,0 |
| **Program T. Gelirler** | **148,5** | **135,5** | **134,3** | **147,9** | **157,6** | **207,2** | **219,7** | **240,7** | **262,8** |
| | | | | | | | | | |
| **Bütçe Dengesi** | **-15,4** | **-22,0** | **-24,9** | **-22,7** | **-8,6** | **-57,6** | **-93,6** | **-64,3** | **-63,6** |
| **Faiz Dışı Denge** | **0,2** | **-4,4** | **-5,9** | **-2,3** | **10,2** | **-29,3** | **-57,8** | **-21,0** | **-13,1** |
| **Program Tanımlı Denge** | **-12,0** | **-23,0** | **-17,7** | **-12,2** | **-1,2** | **-40,2** | **-63,9** | **-23,5** | **-15,5** |

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı tabloları ve yıllık ortalama dolar kuru kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

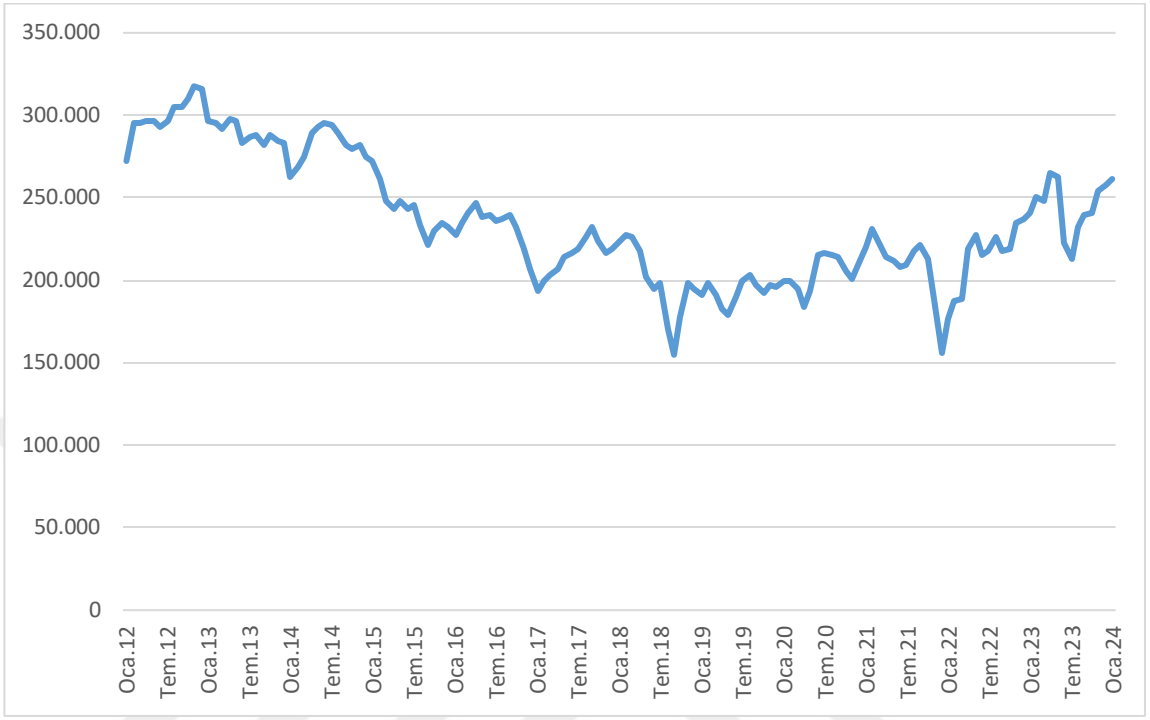
Bütçe harcamalarının detaylarına bakıldığında; 2018 yılından sonrasında faiz giderlerinde artış trendi başladığı görülmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan Borç Ödeme Projeksiyonları incelendiğinde önümüzdeki dönemde faiz giderlerinde daha yüksek artışlar yaşanacağı değerlendirilmektedir.

**Şekil 15. İç Borç Ödeme Projeksiyonları (Milyon TL)**




Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2024

**Şekil 16. İç Borç Ödeme Projeksiyonları (Milyon Dolar)**




Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı İç Borç Ödeme Projeksiyonları yıllık ortalama dolar kuruna bölünmek suretiyle yazar tarafından hesaplanmıştır.

İç borç ödeme projeksiyonları, projeksiyonun yapıldığı ay ve sonrasında yapılacak tüm anapara ve faiz yükümlülüklerinin tahminidir. Buna göre 2012 yılı Ocak ayında, 2012 yılı ve sonraki tüm dönemlerde ödenmesi gereken iç borca ilişkin anapara ve faiz yükümlülüklerinin 500 milyar TL olduğu tahmin edilmiştir (Şekil 15). 2018'e kadar ılımlı bir artış gösteren TL bazlı projeksiyonlar, bu tarihten sonra ciddi bir artış göstermiştir. Ait olduğu yılın ortalama dolar kuru kullanılarak dolar bazında bakıldığında 2020 yılına kadar düşüş görülmekte, sonrasında ise yükseliş başlamaktadır.

İç borç ödeme projeksiyonlarında sürdürülebilirlik bakımından önemli olabilecek bir diğer husus, faiz ödemelerinin borç servisi içindeki payıdır. 2020 yılı Kasım ayı projeksiyonlarında %30 olarak tahmin edilen bu oran, 2022 yılı Nisan ayında %50'yi geçmiş, 2023 Kasım ayı itibarıyla %60 düzeyine gelmiştir. Borç anapara ve faiz ödemesi toplamını ifade eden borç servisi içinde faizin payının %50'yi geçmesi, tahmini faiz

ödemelerinin anapara ödemesini geçeceği anlamına gelmektedir. Önceki bölümlerde tartışıldığı üzere bu durum, sürdürülebilirlik için olumsuz bir göstergedir.

**Şekil 17. İç Borç Ödeme Projeksiyonları Faizin Payı**

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı İç Borç Ödeme Projeksiyonları kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

Yerli para birimi cinsinden ve uzun vadeli borçlanma, sürdürülebilirlik risklerini azaltırken; yabancı para birimi cinsinden ve TÜFE'ye endeksli borçlanma enstrümanları kırılganlıkları ve riskleri beraberinde getirmektedir. 2018 yılından sonra borç stokunun döviz ve faiz yapısı da sürdürülebilirlik aleyhinde gelişmiştir. Özellikle 2021 yılı Eylül ayı sonrasında uygulanan para politikaları, kur ve enflasyonu hızlı bir şekilde tırmandırmış; bu durum da 2018 yılı sonrasında tercih edilen değişken faizli ve dövize endeksli borçlanmanın maliyetini ani şekilde artırmıştır.

Faiz hariç harcamalarda, faiz harcamalarına benzer bir şekilde bir artış trendi söz konusudur. Detaylarına bakıldığında, GSYH'ya oranla, personel giderleri ve sermaye giderlerinde önemli bir değişiklik olmadığı, mal ve hizmet giderlerinde bir miktar gerileme olduğu, buna karşın cari transferler ve sermaye transferlerinde önemli bir artış olduğu görülmektedir. Bu artışta KİT ve kamu bankaları görev zararları ile sermaye

transferlerindeki artışlar, KÖİ garanti ödemeleri ve KKM için yapılan transferler rol oynamıştır.

**Tablo 55. 2018 Sonrasında MYB Harcama ve Gelir Detayları (GSYH'ya Oran, %)**

| | 2006-2017 Ort. | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Harcamalar** | **22,9** | **22,1** | **23,2** | **23,8** | **22,1** | **19,6** | **25,8** |
| **Faiz Harcaması** | **3,6** | **2,0** | **2,3** | **2,7** | **2,5** | **2,1** | **2,6** |
| **Faiz Hariç Harcama** | **19,3** | **20,1** | **20,8** | **21,2** | **19,6** | **17,5** | **23,2** |
| Personel Giderleri | 5,2 | 5,3 | 5,8 | 5,7 | 4,8 | 4,1 | 5,2 |
| Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 0,8 | 0,6 | 0,7 |
| Mal ve Hizmet Alımları | 2,3 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,8 |
| Cari Transferler | 7,9 | 8,6 | 9,3 | 9,9 | 8,6 | 7,5 | 9,3 |
| Sermaye Giderleri | 2,1 | 2,3 | 1,9 | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 2,1 |
| Sermaye Transferleri | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 3,4 |
| Borç Verme | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 1,4 | 1,4 | 0,7 |
| Yedek Ödenekler | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Gelirler** | **21,1** | **20,2** | **20,3** | **20,4** | **19,3** | **18,7** | **20,4** |
| Vergi Gelirleri | 17,4 | 16,5 | 15,6 | 16,5 | 16,1 | 15,7 | 17,7 |
| Gelir Vergisi | 3,6 | 3,7 | 3,8 | 3,1 | 3,0 | 2,4 | 2,7 |
| Kurumlar Vergisi | 1,7 | 2,1 | 1,8 | 2,1 | 2,5 | 3,4 | 3,1 |
| İthalde KDV | 3,1 | 3,3 | 2,9 | 3,2 | 3,6 | 3,9 | 3,7 |
| Dahilde KDV | 2,0 | 1,5 | 1,3 | 1,4 | 1,7 | 1,2 | 2,0 |
| ÖTV | 4,5 | 3,6 | 3,4 | 4,1 | 2,8 | 2,8 | 3,6 |
| Diğer Vergiler | 2,5 | 2,4 | 2,4 | 2,6 | 2,5 | 2,1 | 2,5 |
| Vergi Dışı Gelirler | 3,7 | 3,6 | 4,6 | 3,9 | 3,3 | 3,0 | 2,8 |
| **Faiz Dışı Denge** | **1,8** | **0,0** | **-0,6** | **-0,8** | **-0,3** | **1,1** | **-2,7** |
| **Bütçe Dengesi** | **-1,8** | **-1,9** | **-2,9** | **-3,5** | **-2,8** | **-1,0** | **-5,4** |

Kaynak: HMB, 2023

* 2023 yılı gerçekleşmeleri HMB'den alınmış, OVP (2024-2026) 2023 yılı GSYH tahminine oranlanmıştır.

Bütçe gelirlerinin milli gelir payında, 2023 yılında deprem felaketi sonrasında yapılan düzenlemeler öncesinde bir erime görülmektedir. Gelir vergisi, dahilde alınan KDV, ÖTV ve diğer gelirin payı 2022 yılına kadar düşüş göstermiş; kurumlar vergisi ve ithalden alınan KDV artmıştır. 2023 yılında hayata geçirilen düzenlemelerle vergi gelirleri 2022 yılına göre GSYH'ya oranla 2 puan artmıştır.

Kamu kesimi ve genel devlet göstergelerinde de 2018 yılı sonrasında bozulma görülmektedir. 1999 yılı hariç, 1994 yılından bu yana fazla veren kamu kesimi faiz dışı dengesi 2018 yılında açık vermeye başlamıştır. Kamu kesimi program tanımlı dengesi de önemli ölçüde bozulmuştur.

**Tablo 56. 2018 Sonrasında Kamu ve Genel Devlet Görünümü (GSYH'ya Oran, %)**

| | 2006-2017 Ort. | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Kamu Kesimi Dengesi | -1,0 | -2,4 | -3,3 | -3,9 | -2,5 | -2,4 | -5,4 |
| Kamu Kesimi Faiz Dışı Denge | 2,8 | -0,3 | -0,7 | -1,1 | 0,2 | -0,1 | -2,5 |
| Genel Devlet Harcamaları | 34,4 | 35,3 | 36,1 | 36,4 | 33,5 | 28,6 | 36,9 |
| Genel Devlet Gelirleri | 33,3 | 32,9 | 33,1 | 32,4 | 30,9 | 27,8 | 31,2 |
| Genel Devlet Dengesi | -1,2 | -2,4 | -3,0 | -3,9 | -2,6 | -0,8 | -5,7 |
| Genel Devlet Faiz Dışı Dengesi | 2,5 | -0,2 | -0,5 | -1,1 | -0,0 | 1,4 | -3,0 |
| Kamu Kesimi Program T. Dengesi | 1,0 | -2,4 | -3,7 | -3,2 | -1,4 | -1,7 | -3,8 |

Kaynak: SBB, 2023; Yazarın kendi hesaplamaları
* 2023 yılı MYB gerçekleşme rakamları ve OVP (2024-2026) GSYH tahmini kullanılarak yaklaşık olarak hesaplanmıştır.

### 3.3.8.4. Yapısal Dengeye Göre Değerlendirme

2013 yılı sonrasında büyümenin iç taleple desteklendiği görülmektedir (Bkz. DPT, 2016; DPT, 2018). 2020 yılında pandemiye karşı alınan önlemler ve 2023 yılında ise yaşanan deprem felaketi ve seçimlerin etkisiyle mali duruş gevşetilmiştir. Yaşanan bu tür gelişmeler, literatür incelemesi kısmında tartışıldığı gibi maliye politikasındaki gerçek durumun görünmesine engel olabilir. Konjonktürel gelişmeler ve tek seferlik etkilerden arındırılmış bütçe ve genel devlet dengesi büyüklükleri maliye politikasının orta ve uzun vadeli eğilimine dair daha sağlıklı bir resim sunacaktır. DPT tarafından hesaplanmaya başlanan yapısal denge bu konuda en kullanışlı araçlardan bir tanesidir. AB Komisyonuna sunulmak üzere hazırlanan Katılım Öncesi Ekonomik Programlar'da ve son dönemlerde Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları'nda yer verilen bu dengelere ilişkin bir zaman serisi yayımlanmamaktadır. Dolayısıyla bu kısımda söz konusu dokümanlarda sağlanan bilgi ve grafiklerden faydalanılacaktır.

2009 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı'nda yapısal dengenin;

$$b^* = \frac{\sum_i T_i^* - G_j^* + X}{Y^P}$$

şeklinde tanımlandığı ifade edilmiştir.[13] Söz konusu hesaplamada ekonomik konjonktürden etkilenen gelir ve gider kalemlerinin milli gelir esneklikleri en küçük kareler yöntemiyle hesaplanmaktadır.

Temel olarak gelir vergisi, kurumlar vergisi ve dolaylı gelirler ile sosyal güvenlik kurumlarına transferler ve görev zararları gibi harcamaların konjonktüre duyarlı olduğu varsayılmıştır. Potansiyel hasıla serisi her yıl değişkenlik gösterdiği için denge rakamları da her yıl değişmektedir. Bu nedenle rakamsal büyüklüklere önem atfetmek yerine eğilimler üzerinden çıkarımda bulunmak daha sağlıklı olacaktır. Tablo 53 ve Tablo 54'te yer alan hasıla açığı ifadesi, gerçekleşen (fiili) gayri safi hasılanın potansiyel hasıladan farkını ifade etmektedir. Devresel denge, genel devlet dengesinde ekonomik dalgalanma nedeniyle oluşan değişimi; yapısal denge ise fiili dengeden devresel dengenin (konjonktür etkisinin) çıkarılmasıyla elde edilen dengeyi ifade etmektedir.

2017 yılında yayımlanan ERP'ye göre; konjonktürden ve tek seferlik gelir etkilerinden bağımsız olarak izlenen politikalar sayesinde, yapısal genel devlet dengesi 1999 yılından 2005 yılına dek iyileşme göstermiştir. 2005 yılından sonra maliye politikasında bir miktar gevşeme görünmektedir. 2009 krizine karşı alınan önlemlerle yükselen açık, sonrasında maliye politikasının sıkılaştırılmasıyla 2014 yılına dek azalmıştır. Faiz hariç bakıldığında yapısal dengenin fazla verdiği, özellikle 2001-2005 döneminde yüksek düzeyde faiz dışı fazla verildiği dikkat çekmektedir.

2015 sonrası için 2023-2025 ERP'den faydalanılmıştır. Buna göre 2016-2019 yılında maliye politikası önemli ölçüde gevşetilmiştir. Faiz hariç yapısal denge 2015-2019 döneminde açık vermiştir. 2020-2022 döneminde bir miktar toparlanma yaşanmışsa da faiz dışı yapısal fazlanın yüzde 1'in altında kaldığı görülmektedir. SBB'nin tahminlerine göre 2023-2025 döneminde mali duruş bir miktar daha sıkılaştırılacaktır.

[13] $b^*$, yapısal bütçe dengesini (milli gelire oran olarak); Ti *, i kategorisindeki gelirlerin yapısal değerini; Gj*, j kategorisindeki bütçe harcamalarının yapısal değerini; X, devresel hareketlerden etkilenmediği düşünülen diğer bütçe kalemlerini ve $Y^P$, potansiyel hasılayı ifade etmektedir.

**Tablo 57. Yapısal Genel Devlet Dengesi (1999-2015, GSYH'ya Oran, %)**

| | | Genel Devlet Dengesi / GSYH | | Faiz Giderleri Hariç Genel Devlet Dengesi / GSYH | | Devresel Denge / GSYH |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hasıla Açığı (Y/Yp) | Fiili Denge | Yapısal Denge | Fiili Denge | Yapısal Denge | |
| **1999** | -1,6 | -10,0 | -9,7 | 1,3 | 1,3 | -0,1 |
| **2000** | 1,4 | -9,9 | -10,3 | 3,2 | 2,9 | 0,3 |
| **2001** | -6,8 | -12,6 | -10,1 | 4,9 | 6,3 | -1,8 |
| **2002** | -4,1 | -11,8 | -9,8 | 3,5 | 4,9 | -1,6 |
| **2003** | -2,6 | -8,4 | -7,3 | 4,9 | 5,7 | -0,9 |
| **2004** | 1,8 | -4,4 | -4,8 | 5,9 | 5,7 | 0,3 |
| **2005** | 5,0 | -0,8 | -1,9 | 6,4 | 5,7 | 1,0 |
| **2006** | 6,4 | -0,9 | -2,3 | 5,2 | 4,2 | 1,3 |
| **2007** | 5,8 | -1,9 | -3,4 | 4,0 | 2,9 | 1,3 |
| **2008** | 2,0 | -3,2 | -3,6 | 2,2 | 1,9 | 0,3 |
| **2009** | -6,2 | -6,2 | -4,3 | -0,4 | 1,1 | -1,6 |
| **2010** | -1,9 | -3,4 | -2,8 | 1,1 | 1,6 | -0,5 |
| **2011** | 1,8 | -1,9 | -2,5 | 1,5 | 0,9 | 0,6 |
| **2012** | -0,3 | -1,9 | -1,7 | 1,6 | 1,8 | -0,2 |
| **2013** | -0,3 | -2,3 | -2,2 | 1,0 | 1,1 | -0,1 |
| **2014** | -1,2 | -1,8 | -1,4 | 1,2 | 1,5 | -0,3 |
| **2015** | -1,0 | -2,0 | -1,7 | 0,9 | 1,1 | -0,3 |

Kaynak: Ekonomik Reform Programı, Kalkınma Bakanlığı, 2017

Bu noktada, SBB tarafından hesaplanan yapısal dengede son dönemde yaşanan ekonomik gelişmelerin hesaplamalara yansıtılması bakımından eksiklik olduğu düşünülmektedir. Özellikle, 2021 ve sonrasında görülen yüksek enflasyon ve yüksek emisyon nedeniyle, bütçede önemli düzeyde bir senyoraj geliri oluşmuştur. Bu konjonktürel bir durum olup, yapısal dengeden temizlenmelidir. DPT tarafından yapısal denge hesaplamaları ilk kez yapıldığında enflasyon oranı düşük olduğu için senyoraj için uyarlama yapılması ihtiyacı hissedilmemiştir. Ancak, 2021 ve sonrası için özellikle enflasyon nedeniyle vergilerdeki artış yapısal bir artış değildir ve ayıklanmalıdır.

**Tablo 58. Yapısal Genel Devlet Dengesi (2016-2026, GSYH'ya Oran, %)**

| | | Genel Devlet Dengesi / GSYH | | Faiz Giderleri Hariç Genel Devlet Dengesi / GSYH | | Devresel Denge / GSYH |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hasıla Açığı (Y/Yp) | Fiili Denge | Yapısal Denge | Fiili Denge | Yapısal Denge | |
| **2016** | 0,1 | -3,1 | -3,4 | -1,1 | -1,4 | 0,3 |
| **2017** | 2,0 | -3,0 | -3,6 | -1,0 | -1,7 | 0,6 |
| **2018** | 0,4 | -4,2 | -4,0 | -2,1 | -1,9 | -0,3 |
| **2019** | -2,8 | -5,7 | -4,0 | -3,2 | -1,6 | -1,6 |
| **2020** | -5,4 | -4,9 | -1,7 | -2,1 | 1,0 | -3,1 |
| **2021** | 0,5 | -2,8 | -2,0 | -0,2 | 0,7 | -0,9 |
| **2022** | 1,0 | 0,3 | -0,2 | 2,5 | 2,0 | 0,5 |
| **2023** | 0,7 | -2,9 | -3,8 | -0,3 | -1,1 | 0,9 |
| **2024** | -0,2 | -2,2 | -2,7 | 0,9 | 0,4 | 0,5 |
| **2025** | -0,5 | -2,1 | -2,3 | 1,3 | 1,1 | 0,2 |
| **2026** | -0,6 | -1,8 | -1,9 | 1,8 | 1,8 | 0,0 |

Kaynak: Ekonomik Reform Programı, SBB, 2023
Not: 2023 Gerçekleşme Tahmini, 2024-2026 Projeksiyon

Maliye politikasındaki eğilimi değerlendirebilmek için kullanılabilecek bir araç da mali duruşun tespitidir (bkz. Tablo 3). Önceki bölümlerde tartışıldığı üzere, ekonominin daraldığı dönemlerde iradi maliye politikalarıyla ekonomi desteklenebilir. Bunun sürdürülebilir olması için canlanma dönemlerinde maliye politikasının sıkılaştırılması ve tekrar mali alan yaratılması gerekmektedir. Genel olarak bu sistematik içinde izlenen politikalar konjonktür karşıtı politikalardır ve mali duruşun konjonktür karşıtı olması mali sürdürülebilirlik için olumlu bir göstergedir.

Tablo 55 hazırlanırken; Tablo 53 ve Tablo 54'te verilen büyüklükler kullanılarak bir önceki yıla göre hasıla açığının azaldığı dönemler "canlanma"; hasıla açığının arttığı dönemler ise "yavaşlama" olarak değerlendirilmiştir. Benzer şekilde, faiz dışı yapısal dengenin bir önceki yıla göre iyileştiği durumlarda maliye politikasının sıkılaştırıldığı; önceki yıla göre kötüleştiği durumda ise maliye politikasının gevşetildiği kabul edilmiştir.

**Tablo 59. Mali Duruş**

| | Ekonomik Görünüm | | Maliye Politikası | | Mali Duruş |
|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | Canlanma | + | Sıkı | - | Konjonktür Karşıtı |
| 2001 | Yavaşlama | - | Sıkı | - | Konjonktür Yanlısı |
| 2002 | Canlanma | + | Gevşek | + | Konjonktür Yanlısı |
| 2003 | Canlanma | + | Sıkı | - | Konjonktür Karşıtı |
| 2004 | Canlanma | + | Sıkı | - | Konjonktür Karşıtı |
| 2005 | Canlanma | + | Gevşek | + | Konjonktür Yanlısı |
| 2006 | Canlanma | + | Gevşek | + | Konjonktür Yanlısı |
| 2007 | Yavaşlama | - | Gevşek | + | Konjonktür Karşıtı |
| 2008 | Yavaşlama | - | Gevşek | + | Konjonktür Karşıtı |
| 2009 | Yavaşlama | - | Gevşek | + | Konjonktür Karşıtı |
| 2010 | Canlanma | + | Sıkı | - | Konjonktür Karşıtı |
| 2011 | Canlanma | + | Gevşek | + | Konjonktür Yanlısı |
| 2012 | Yavaşlama | - | Sıkı | - | Konjonktür Yanlısı |
| 2013 | Yavaşlama | - | Gevşek | + | Konjonktür Karşıtı |
| 2014 | Yavaşlama | - | Sıkı | - | Konjonktür Yanlısı |
| 2015 | Canlanma | + | Gevşek | + | Konjonktür Yanlısı |
| 2016 | Yavaşlama | - | Gevşek | + | Konjonktür Karşıtı |
| 2017 | Canlanma | + | Gevşek | + | Konjonktür Yanlısı |
| 2018 | Yavaşlama | - | Gevşek | + | Konjonktür Karşıtı |
| 2019 | Yavaşlama | - | Sıkı | - | Konjonktür Yanlısı |
| 2020 | Yavaşlama | - | Sıkı | - | Konjonktür Yanlısı |
| 2021 | Canlanma | + | Gevşek | + | Konjonktür Yanlısı |
| 2022 | Canlanma | + | Sıkı | - | Konjonktür Karşıtı |

Buna göre incelenen 23 yıllık dönemin 12 yılında mali duruş konjonktür yanlısı olmuştur. 2011 yılından sonra konjonktür yanlısı politikaların sıklığı artmıştır.

### 3.3.8.5. Mali Sürdürülebilirliği Tehdit Eden Gelişmeler

#### 3.3.8.5.1. Yarı Mali ve Bütçe Dışı Uygulamalar

Mali tablolara ve bütçeye yansıyan bozulma ve risklerin yanı sıra, kamunun yükümlülüğü olup mali tablolara yansımayan hususlar mevcuttur. Hazine garantili dış borçlar 2010 yılından bu yana artış göstermektedir (Şen, 2020: 13). Henüz kapsamlı bir yasal çerçeveye oturtulmayan KÖİ uygulamaları, TVF'nin borçlanma yetkisi, Merkez Bankasınca üstlenilen KKM uygulaması mali sürdürülebilirlik üzerinde baskı oluşturan uygulamalardır. Uluslararası kuruluşların raporlarında koşullu yükümlülüklerin ve kamu

bankalarınca yürütülen yarı-mali uygulamaların son dönemde arttığına dikkat çekilmektedir (IMF, 2023a, 2023b, 2020, 2019; Dünya Bankası, 2022: 72).

2000'li yıllardan bu yana tasfiye edilen fon sisteminin son yıllarda tekrar kurulmaya başlandığı görülmektedir. Örneğin, 2023 yılında kurulan Afet Yeniden İmar Fonu'nun 2024 yılında yayımlanan yönetmeliğiyle Fon'a borçlanma yetkisi verilmektedir. Bu gibi durumlar bütçe birliği ve mali sürdürülebilirlik açısından risk arz etmektedir.

#### 3.3.8.5.2. Orta Vadeli Bütçeleme Sisteminin Etkinsizliği

2002-2012 dönem incelemesinde, o dönemde mali disiplin ve sürdürülebilirliğin temininde başarıyı getiren hususlardan birinin hedeflerin yakından takip edilmesi ve gerekli olduğunda tedbir alınması olduğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda IMF Programı'ndaki hedefleme mekanizmasının yerini alması beklenen Orta Vadeli Program ve çok yıllı bütçelemenin bu misyondan giderek uzaklaştığı görülmektedir.

Mevcut sistemde; herhangi bir yıl için:

- 3 yıl öncesinden başlanarak tahminde bulunulmaktadır,
- 1 önceki yılda bütçesi kanunla kabul edilmektedir,
- Söz konusu yılın içinde de Yıllık Program aracılığıyla bir yılsonu tahmini yapılmaktadır.

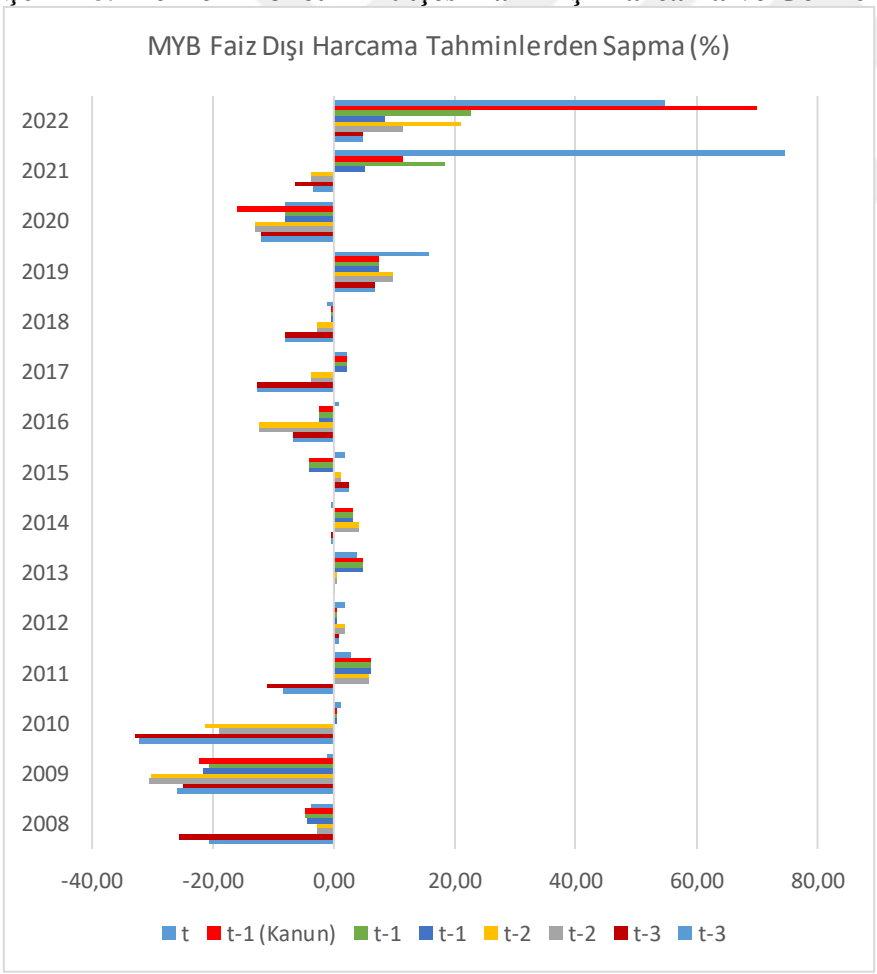
Bir örnekle açıklayacak olursak; resmi dokümanlarda 2022 yılı için;

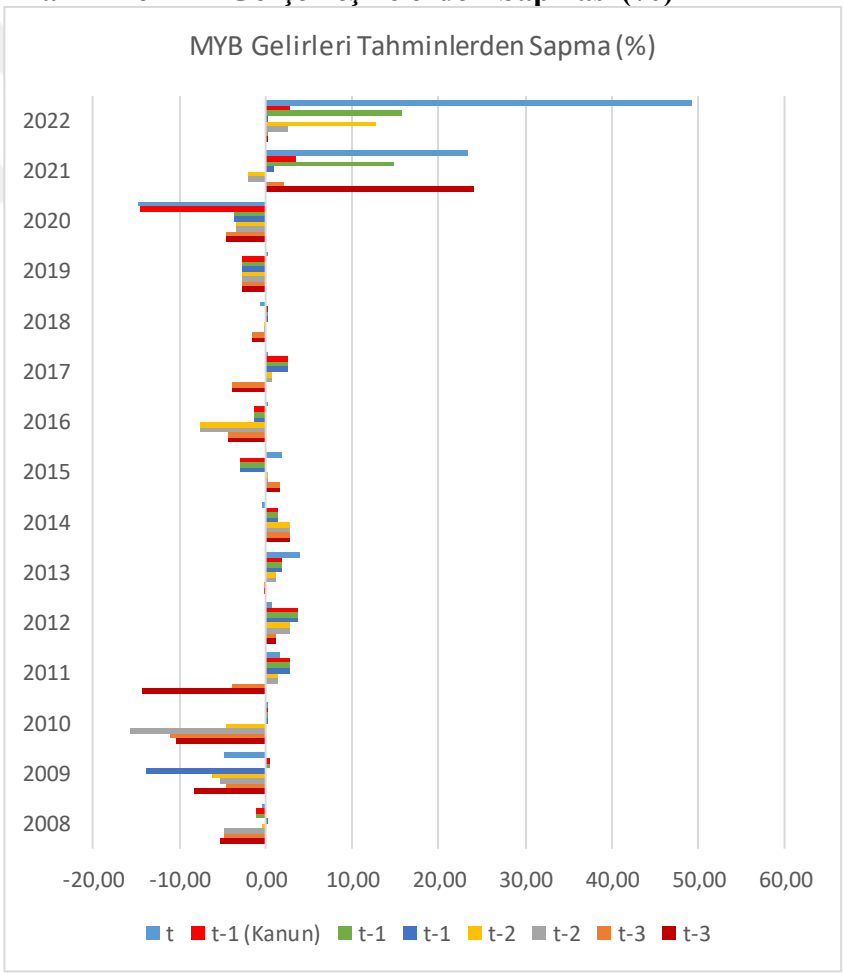
1. 2019 yılında yayımlanan 2020-2022 OVP'de (Tahmin t-3)
2. 2019 yılında yayımlanan 2020 Yıllık Programında (Tahmin t-3)
3. 2020 yılında yayımlanan 2021-2023 OVP'de (Tahmin t-2)
4. 2020 yılında yayımlanan 2021 Yıllık Programında (Tahmin t-2)
5. 2021 yılında yayımlanan 2022-2024 OVP'de (Tahmin t-1)
6. 2021 yılında yayımlanan 2022 Yıllık Programında (Tahmin t-1)
7. 2021 yılı sonunda Kanunlaşan 2022 Yılı Bütçesinde (Kanun t-1)
8. 2022 yılı Ekim ayında yayımlanan 2023 Yılı Programında yılsonu gerçekleşme tahmini (Tahmin t)

olmak üzere 8 kez hedef/tahmin açıklanmaktadır. Bu hedeflerin gerçekleşmelerden ne düzeyde farklılaştığı tahmin kalitesi ve dolaylı olarak sürdürülebilirlik hakkında fikir vermektedir.

2008 yılı ve sonrasındaki dönem için, Yıllık Program ve Orta Vadeli Programlarda yer alan hedefler yılsonu gerçekleşmeleri ile karşılaştırıldığında, küresel finansal kriz nedeniyle 2009 ve 2010 tahminlerinde önemli sapma olduğu ancak sonrasında sapmaların azaldığı görülmektedir. 2019 yılıyla beraber sapmalar tekrar artmıştır. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile yasalaşan bütçe hedef ve tahminleri dahi gerçekleşmelerden büyük oranda farklılaşabilmektedir. Bu husus da mali çerçevenin ve sürdürülebilirliğin omurgasını oluşturan orta vadeli bütçeleme sisteminin özellikle son dönemde etkinsizleştiğini göstermektedir.

**Şekil 18. Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Harcama ve Gelirleri Tahminlerinin Gerçekleşmelerden Sapması (%)**



### 3.3.8.5.3. Kurumsal Çerçeve

6223 sayılı Yetki Kanunuyla Bakanlar Kurulu'na verilen yetkiye dayanılarak 2011 yılında 35 adet kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır. Bu kararnamelerle hem kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına hem de kamu personeline ilişkin çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler yapılırken kurumlarla yeterince istişare yapılmamış, bakanlıklarda gelişigüzel değişikliklere gidilmiştir. Nitekim, bu düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişte önemli ölçüde değiştirilmiştir.

Gerek 2011 yılında KHK'larla yapılan değişiklikler gerekse 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişte yapılan düzenlemeler ve yeni gelişen yönetim anlayışı (üst düzey kamu görevlisi atamalarında ehliyete ve liyakate özen gösterilmemesi, istişarenin kaybolması vs.) sonucunda devlet kurumları yıpranmış, itibarı zedelenmiş, verimliliği azalmış ve hatta kimi kurumlar işlevini tamamen yitirmiştir.

Düzenleyici ve denetleyici otoriteler (EPDK, BDDK, TMSF vs), kamu ekonomi politikalarının oluşturulmasından ve yürütülmesinden sorumlu kurumlar (DPT/KB, Maliye Bakanlığı, Hazine, Merkez Bankası vs), denetim birimleri (Sayıştay, teftiş kurulları, iç denetim birimleri) ve TÜİK bu süreçten en fazla etkilenen kurumlardır.

Açıklanan her veri kamuoyunda tartışılmış, ekonomi politikaları doğru kurgulanamamış, ekonomi politikalarının uygulanmasında şeffaflık kaybolmuş, bağımsız kurumlara aleni müdahale edilmiş ve bunun sonucunda ekonomideki güven ortamı ciddi zarar görmüştür.

Mali disiplinin kaybolmasının kurumsal nedenlerinden bir tanesi de, 5018 sayılı kanunda sıkı kurallara bağlanan bütçe ödenek kullanımında yapılan değişikliklerdir. Zaman içinde gerek 5018 sayılı kanunda yapılan değişikliklerle gerekse de bütçe kanunlarına konulan maddelerle 5018 sayılı kanunun getirdiği sınırlamalar önemli ölçüde esnetilmiştir.

Mali sürdürülebilirliğe katkı sağlayan genel kurumsal çerçevede özellikle 2018 sonrasında hızlı bir bozulma meydana gelmiştir. Hukukun üstünlüğü; yolsuzluk algısı; basın, ekonomik, insani özgürlük; refah ve mutluluk gibi konularda uluslararası

kuruluşlarca yapılan ülke sıralamalarında ülkemizin durumunun sürekli kötüleşmesi, bu eğilimin tersine çevrilememesi durumunda, sağlıklı-ucuz-uzun vadeli dış finansmana erişim açısından önemli bir risk olarak karşımızda durmaktadır.

### 3.3.8.5.4. Makroekonomik Çerçeve

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana yaptığımız incelemede, makroekonomik çerçeveyle kamu mali görünümünün birbirlerine karşılıklı önemli etkilerinin olduğu görülmüştür. Birbirinden bağımsız olarak düşünelemeyecek bu iki alanda da son dönemde mali sürdürülebilirliği tehdit edecek gelişmeler yaşanmıştır.

Merkez Bankası Başkanı'nın 2021 yılı Mart ayında politika faizini artırması nedeniyle görevden alınması ve sonrasında Para Politikası Kurulu üyelerinin değiştirilmesi piyasalarda büyük tedirginlik yaratmıştır. Siyasi iktidar tarafından Merkez Bankası görev alanına müdahale edilmesi ve 2021 yılı Eylül ayından itibaren ekonominin temellerinden kopuk bir şekilde politika faizinin düşürülmeye başlanması; döviz kurunda ani yükselişlere neden olmuş, kur-enflasyon geçişkenliği nedeniyle bu durum hızlı bir şekilde enflasyonu da artırmıştır.

Kur korumalı mevduat uygulamasıyla kur bir süreliğine aşağı çekilse de kurdaki ve enflasyondaki artış 2022 ve 2023 yılı boyunca sürmüştür. Ekonomide fiyatlama davranışları, enflasyon dinamikleri ve beklentiler önemli ölçüde bozulmuştur. Çok düşük faizli ve yüksek miktarlı kredi uygulamaları ithalat talebini artırmış, cari denge önemli ölçüde bozulmuştur.

Kur ve enflasyondaki yükselme bir yandan nominal vergi gelirlerini artırmış diğer taraftan bütçe harcamalarında aşırı yükselmeye neden olmuştur. Hükûmet, 2022 yılında 1.080 milyar liralık bir ek bütçe talep etmek zorunda kalmıştır.

2023 yılı Şubat ayında 11 ilimizi kapsayan deprem felaketi ve ekonomide süren makro ekonomik dengesizlikler, 14-28 Mayıs seçimlerinden sonra, 2023 yılı için de bir ek bütçeyi zorunlu kılmıştır. 2023 yılında Merkezi Yönetim Bütçe ödenekleri 1.120 milyar lira artırılmıştır.

Seçimlerden sonra yeni Hazine ve Maliye Bakanı önceki para ve kredi politikalarını "irrasyonel" diye nitelemiş, dolaylı vergiler başta olmak üzere vergilerde

önemli artışlara gitmiş, yeni Merkez Bankası yönetimi de yüzde 8,5 olan politika faizini, 7 ay içinde, yüzde 45'e kadar yükseltecek süreci başlatmıştır.

Türkiye, borç sürdürülebilirliği ve bütçe açıkları bakımından, 1999 yılı ortalarından itibaren toplumsal maliyeti de çok yüksek olan gayretler sonucunda, ciddi kazanımlar elde etmiştir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesinden sonra yapılmaya başlanan ve 2021 yılıyla birlikte başka bir boyuta evrilen politika hataları, ülkemizi bu kazanımları kaybetme riskiyle yüz yüze getirmiştir.

Ülkemizde mali sürdürülebilirlik için önem arz eden bir diğer makroekonomik husus, ikiz açık riskidir. Türkiye'de, genel olarak geçmişe bakıldığında kamu açıklarının yüksek olduğu yıllarda cari açık nispeten daha düşük gerçekleşmiş; cari açığın yüksek olduğu yıllarda ise kamu açığı daha sınırlı kalmıştır. Son yıllarda ise hem cari açığın hem de kamu açığının yüksek olduğu bir ekonomik ortam oluşmuştur. Orta Vadeli Program 2024-2026 hedeflerine bakıldığında orta vadede bu durumun devam edeceği anlaşılmaktadır. Milli parası rezerv para olmayan Türkiye ve benzeri ülkeler için çok önemli riskler barındıran ikiz açık sorununun çözülmesine yönelik politikaların ivedilikle hayata geçirilmesi büyük önem arz etmektedir.

# 4. BÖLÜM

# BORÇ STOKUNUN BELİRLEYİCİLERİ VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ ÜZERİNE EKONOMETRİK BİR ANALİZ

Çalışmanın 1. Bölümünde borç sürdürülebilirliğinin ölçümüne yönelik yaklaşımlar, 2. Bölümünde ise bütçe açıklarının nedenlerine ilişkin literatür detaylı olarak incelenmiştir. Bu bölümde ülkemizin de dahil olduğu geniş bir panel veri seti kullanılarak borç sürdürülebilirliği ve kamu borcunun nedenlerine ilişkin yapılmış olan iki ampirik analiz sunulacaktır. Her iki analizde de yıllık veriler kullanılmıştır. Bazı analizlerde aylık ya da çeyreklik veriler kullanılıyor olsa da bütçeler yıllık bir perspektifle yapıldığı için doğru frekansın yıllık olduğu değerlendirilmektedir.

## 4.1. Borcun Sürdürülebilirliği

Borcun sürdürülebilirliğinin analiz edilebilmesi için temel olarak üç yöntem kullanılmaktadır: Durağanlık testleri, eşbütünleşme analizleri ve mali reaksiyon fonksiyonları tahminleri. 1. Bölümde detaylarıyla açıklanan bu yöntemlerden eşbütünleşme analizi, durağan olmayan zaman serilerinin birbirleri üzerinde açıklayıcı etkisi olup olmadığını göstermek için kullanılmaktadır. Eşbütünleşme analizi aynı dereceden farkları alındığında durağan hale gelen zaman serilerinin, fark almadan kendi değerleriyle kullanılmasına izin vermekte ve böylece fark almanın neden olacağı bilgi kaybının önüne geçmektedir. (Işık ve diğerleri, 2004: 8)

Sürdürülebilirlik analizlerinde eşbütünleşme yönteminin yaygın olarak borç stoku ve faiz dışı denge ile bütçe gelir ve harcamaları arasındaki ilişkiyi incelemek amacıyla kullanıldığı görülmektedir. Borç stoku ve faiz dışı dengenin ya da kamu gelir ve harcamalarının eşbütünleşik olması bu değişkenlerin birlikte hareket ettikleri şeklinde yorumlanabilir. Örneğin; borç stoku ve faiz dışı denge eşbütünleşikse, borç stokundaki bir artışa faiz dışı denge "tepki" verecektir. Kamu gelir ve harcamalarında eşbütünleşme söz konusu ise kamu gelirlerindeki bir düşüşe karşılık kamu harcamaları azaltılacak ya da kamu harcamaları arttığında gelir tedbiri alınarak kamu gelirleri artırılacaktır.

Trehan ve Walsh, ABD'de borç stoku ve faiz dışı dengenin eşbütünleşik olduğunu; Elliot ve Kearney Avustralya'da kamu harcamalarının kamu gelirleriyle eşbütünleşik olduğunu ortaya koymuştur. 1991 yılında yaptıkları çalışmalarında Hakkio ve Rush ise 1950-1988 döneminde ABD'nin kamu gelir ve giderlerinin eşbütünleşik olup olmadığını araştırmış ve giderlerin gelirlerden daha hızlı arttığını, maliye politikasının sürdürülebilir olmayan bir patikada olduğunu vurgulamışlardır. Türkiye için yapılan çalışmalarda özellikle 2001 yılı öncesinde sürdürülebilirliğin sağlanmadığı ya da zayıf olduğu tespit edilmiştir. (Göktan, 2008; Şen ve diğerleri, 2020; Mercan, 2013; Kia, 2008; İlgün, 2015)

### 4.1.1. Model ve Veri Seti

Türkiye incelemesi kısmında birçok dönemde kamu harcamalarının genel çerçevesini gelir tahsilatının belirlediği, gelir ve harcamalar arasında (kısa süreli/tek seferlik olmayan) bir dengesizlik ortaya çıkması durumunda harcamaları azaltacak ve/veya gelirleri artıracak tedbirlere başvurulduğu görülmüştür. Bunun ampirik olarak test edilmesi için 185 ülkenin yer aldığı bir panel veri kullanılarak Johansen Eşbütünleşme analizi yapılmıştır.

Panel veri analizi daha fazla bilgi ihtiva etmesi, serbestlik derecesinin yüksek olması ve çoklu doğrusal bağlantıyı azaltması nedeniyle daha etkin ekonometrik tahmin yapılmasını sağlamaktadır. Veriler IMF'nin Dünya Ekonomik Görünümü (World Economic Outlook) Ekim 2023 veritabanından elde edilmiştir.

Hükûmetin bir dönem için borç kısıtı şu şekilde ifade edilebilir:

$$G(t) + \big(1 + r(t)\big)B(t-1) = B(t) + T(t) \qquad (6.1)$$

$G(t)$ faiz dışı kamu harcamalarını,

r(t) önceki dönem borcu üzerindeki faiz oranını,

B(t-1) önceki dönem borç stokunu,

B(t) yeni dönem borçlanmasını ve

T(t) vergi gelirlerini göstermektedir.

Bir dönemlik kısıt ileriye doğru iterasyon yapıldığında aşağıdaki zamanlar arası bütçe kısıtı elde edilecektir:

$$B(t) = \sum_{s=0}^{\infty} \prod_{s=1}^{s} (1 + r_{t+1})^{-1} (T_{t+s} - G_{t+s}) + \lim_{s \to \infty} \prod_{i=1}^{s} (1 + r_{t+1})^{-1} B_{t+s} \quad (6.2)$$

Reel faiz oranının durağan olduğu ve ortalamasının i olduğu ve borç stokunun iskonto edilmiş bugünkü değerinin sıfıra yakınsayacağı varsayımı altında denklem 6.2 şu şekilde yazılabilecektir:

$$GG_t - T_t = \sum_{s=0}^{\infty} (1 + r)^{-s+1} (\Delta T_{t+s} - \Delta GG_{t+s} + r\Delta B_{t+s-1}) \quad (6.3)$$

$GG(t)$ faiz dahil tüm kamu harcamalarını ifade etmektedir.

Denklem (6.3)'ün sağlanmasının borç stokunun iskonto edilmiş bugünkü değerinin sıfıra yakınsayacağı anlamına gelmesi için $GG_t$ ile $T_t$ arasında bir eşbütünleşme olması beklenir.

Çalışmamızda tüm ülkeler için borç sürdürülebilirliğini test etmek için ülkelerin kamu harcamaları ve faiz ödemeleri serisi "govExp" ve kamu gelirleri "govRev" serisi oluşturulmuş ve iki seri arasında eşbütünleşme olup olmadığı test edilmiştir. Yöntem olarak Engle-Granger testi yerine Johansen metodu kullanılmıştır. Engle-Granger metodolojisi, ilk adımında bağımlı ve bağımsız değişkenleri içeren bir regresyondan hata terimlerinin üretilmesi, ikinci adımında ise bu hata terimlerinin birinci dereceden farklarının hata terimlerinin gecikmeli değerleri ile ilişkisinin ölçülmesi olan iki adımlı bir yöntemdir. Bu prosedürde bir dönemde olabilecek bir yanlışın hata terimleriyle sonraki dönemlere de taşınabilmesi olasılığı nedeniyle veri setinin elverdiği durumlarda Johansen testinin kullanılması önerilmektedir (Bilgili, 1998). Çalışmamızda veri setinin gerek zaman kesiti gerekse ülke sayısı bakımından oldukça geniş olması Johansen En Çok Olabilirlik Yönteminin kullanılabilmesine olanak sağlamıştır.

Johansen eşbütünleşme testinin diğer yöntemlere göre güçlü bir yönü de seriler arasında kaç tane eşbütünleşme ilişkisinin mevcut olduğunu belirleyebilmesidir. Eşbütünleşme ilişkisi, zaman serilerinin bireysel olarak durağan olmasalar bile uzun vadeli, istikrarlı bir ilişkiyi paylaştığı anlamına gelir. Modele göre İlk Özdeğer (first eigenvalue) kamu harcamaları (govExp) ile kamu gelirleri (govRev) arasında en az bir eş bütünleşme ilişkisi olduğunu gösterir. Bu, test edilen iki serinin uzun dönemde bir denge

ilişkisiyle bağlantılı olduğunu, diğer bir deyişle eğer bir seri bu dengeden saparsa, diğerinin muhtemelen sistemi tekrar dengeye getirecek şekilde uyum sağlayacağını göstermektedir. İkinci Özdeğer (second eigenvalue) ise ilk eşbütünleşme ilişkisi hesaplandıktan sonra, ikinci bir eşbütünleşme ilişkisinin olasılığını araştırmaktadır. Şayet ikinci özdeğere göre eşbütünleşme bulunamadıysa, bu belirlenen ilk ilişkinin ötesinde, bu değişkenler arasında ilave uzun vadeli denge ilişkilerinin olmadığı anlamına gelmektedir. Daha farklı bir ifadeyle, kamu harcamaları (govExp) ile kamu gelirleri (govRev) eşbütünleşik olup; birden fazla, farklı uzun dönemli ilişkilerle değil yalnızca bir ilişki ile birbirlerine bağlıdırlar.

Söz konusu testler için R programında Urca paketi kullanılmıştır. Veri seti 185 ülkeyi ihtiva etmektedir. Ülkeler için değişiklik göstermekle birlikte en geniş zaman periyodu 1980-2021 yılları arasındaki 42 yıllık dönemi kapsamaktadır.

### 4.1.2. Sonuçlar

Analiz edilen 185 ülkenin 59'unda kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında eşbütünleşme ilişkisi olduğu tespit edilmiştir (tüm sonuçlar için bkz. Ek 5). 59 ülkenin yer aldığı bu grup coğrafya, gelişmişlik, ülke kredi notu ve mali görünüm bakımından oldukça heterojen bir yapı sergilemektedir.

Gelişmişlik düzeyine göre incelendiğinde; Avustralya, Fransa, İrlanda, Kore, Lüksemburg ve Yeni Zelanda gibi ekonomilerde eşbütünleşme ilişkisi bulunmuşken; Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya gibi ülkelerde bu ilişkinin olmadığına dair boş hipotez reddedilememiştir. Benzer şekilde Arjantin ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde eşbütünleşme söz konusu iken, Brezilya ve Arnavutluk gibi diğer bazı gelişmekte olan ülkelerde böyle bir ilişkiye dair kanıt bulunamamıştır.

Borçluluk durumuna göre değerlendirildiğinde eşbütünleşme ilişkisi bulunan ülkelerin bazılarında (Arjantin, Çad vb.) kamu borç stokunun GSYH'ya oranı yüzde 100'ün üzerinde iken, diğerlerinde (Türkiye, Kore, Rusya vb.) daha düşük borçluluk söz konusudur. Benzer şekilde Lüksemburg ve Yeni Zelanda gibi en yüksek kredi notlarına (AAA) sahip ülkeler ile yatırım yapılamaz düzeyde görünen Burkina Faso, Arjantin ve Bolivya gibi ülkeler eşbütünleşmenin varlığı noktasında benzeşmektedirler. Dikkat çekici

bir diğer husus ise Fransa, Lüksemburg ve İrlanda dışındaki Avrupa ülkeleri ile ABD gibi ülkelerin listede yer almamasıdır.

Tüm bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda, kamu gelirleri ve kamu harcamaları arasında mevcut olan ya da olmayan bir eşbütünleşme ilişkisinin dikkatli yorumlanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu analizden bütçe açıklarının ya da kamu borcunun eşbütünleşme ilişkisinin var olduğu durumlarda sürdürülebilir olduğu, eşbütünleşme ilişkisinin var olmadığı durumlarda ise sürdürülemez olduğu sonucuna varmak yanıltıcı olacaktır. Analizden elde edilen temel bulgu, eşbütünleşme olduğu durumlarda kamu harcama ve kamu gelirlerinin birbirlerindeki değişikliklere tepki verdiği, diğer bir deyişle iki serinin uzun dönemde bir denge ilişkisiyle bağlantılı olduğudur. Bu ilişki, veri setindeki bazı ülkeler için sürdürülebilirliğin varlığına dair bir kanıt sunabilir.

Ülkemizi ele alacak olursak, Türkiye'de %5 anlamlılık düzeyinde kamu gelir ve kamu giderleri arasında bir eşbütünleşme ilişkisi söz konusudur. Özdeğer 0 için iz istatistiği kritik değerin üzerindedir. Diğer bir deyişle %5 anlamlılık seviyesinde, ilk özdeğer için eşbütünleşmenin olmadığını belirten sıfır hipotezi reddedilmektedir. İz istatistiğinin (19,32) kritik değerden (15,49) daha büyük olması, değişkenler arasında en az bir eş bütünleşme ilişkisinin olduğunu göstermektedir. Özdeğer 1 içinse iz istatistiği 5,32 olup, bu durum yüzde 10 anlamlılık seviyesinde (tanımlanan ilk ilişki dışında) ek bir eşbütünleşme ilişkisinin bulunmadığını belirten sıfır hipotezinin reddedilemeyeceğini göstermektedir. Başka bir deyişle, ilk eşbütünleşme ilişkisinin ötesinde başka bir eşbütünleşme ilişkisinin bulunmadığını ileri sürmektedir. Bu, Türkiye'de kamu gelir ve kamu giderlerinin birbirlerine bağlı hareket ettikleri şeklinde yorumlanabilir. Bulduğumuz bu sonuç, 3. Bölümde yer vermiş olduğumuz niteliksel analizle uyumludur. Zira Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana dönemler itibarıyla yapmış olduğumuz incelemede kamu harcamalarının hızlı arttığı dönemlerde gelir tedbirlerine, gelir tahsilatının yeterli olmadığı dönemlerde ise harcama kesintilerine başvurulduğu görülmüştür. Genel olarak tüm dönemlerde bütçe açığının ve borç stokunun hızlı arttığı durumlarda gelir ve harcama tedbirleri alınarak kamu maliyesinin sürdürülebilirliği tekrar tesis edilmiştir.

**Tablo 60. Johansen Kamu Gelir ve Harcamaları Eşbütünleşme Analizi Sonuçları**

| | Ülkeler | Özdeğer 0 | Özdeğer 1 | Gelir-Gelişmişlik | | Mali Kural |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | İz İstatistiği | | DB | IMF | (IMF Mali Kural Veri Seti) |
| 1 | Angola | 23.54*** | 2,62 | DOG | YPE-GOÜ | -- |
| 2 | Arjantin | 22.99** | 3.67 | YOG | YPE-GOÜ | Harcama ve denge |
| 3 | Avustralya | 18.80** | 0.21 | YG | YPE-GOÜ | Harcama, gelir ve denge |
| 4 | Bahamalar | 26.03*** | 4.36 | YG | YPE-GOÜ | Harcama, denge, borç |
| 5 | Bangladeş | 44.16*** | 7.30* | DOG | YPE-GOÜ | -- |
| 6 | Benin | 16.90* | 4.70 | DOG | YPE-GOÜ | Gelir, denge, borç |
| 7 | Bir.Arap Emir. | 19.46** | 0.21 | YG | YPE-GOÜ | -- |
| 8 | Bolivya | 27.87*** | 5.25 | DOG | YPE-GOÜ | -- |
| 9 | Botsvana | 16.09* | 2.84 | YOG | YPE-GOÜ | Harcama, denge, borç |
| 10 | Brunei Darüs. | 19.46** | 3.49 | YG | YPE-GOÜ | -- |
| 11 | Burkina Faso | 19.25** | 3.09 | DG | YPE-GOÜ | Gelir, denge, borç |
| 12 | Bütan | 16.61* | 0.64 | DOG | YPE-GOÜ | -- |
| 13 | Cape Verde | 23.10** | 0,99 | DOG | YPE-GOÜ | Denge ve borç |
| 14 | Cezayir | 17.70* | 2,28 | DOG | YPE-GOÜ | -- |
| 15 | Çad | 28.84*** | 2.28 | DG | YPE-GOÜ | Denge ve borç |
| 16 | Çin | 57.85*** | 1.50 | YOG | YPE-GOÜ | -- |
| 17 | Dominika | 34.00*** | 1.45 | YOG | YPE-GOÜ | Denge ve borç |
| 18 | Ekvator Ginesi | 16.01* | 3.34 | YOG | YPE-GOÜ | Denge ve borç |
| 19 | El Salvador | 15.78* | 3.83 | YOG | YPE-GOÜ | -- |
| 20 | Etiyopya | 20.50** | 0.25 | DG | YPE-GOÜ | -- |
| 21 | Fildişi Sahili | 17.24* | 6.72* | DOG | YPE-GOÜ | Gelir, denge, borç |
| 22 | Filipinler | 17.34* | 0.37 | DOG | YPE-GOÜ | -- |
| 23 | Fransa | 17.04* | 0.46 | YG | GE | Harcama, gelir, denge, borç |
| 24 | Gine | 23.90*** | 2.95 | DOG | YPE-GOÜ | -- |
| 25 | Güney Sudan | 20.83** | 2.26 | DG | YPE-GOÜ | -- |
| 26 | Haiti | 20.64** | 1.33 | DOG | YPE-GOÜ | -- |
| 27 | Hindistan | 21.17** | 4.66 | DOG | YPE-GOÜ | Denge ve borç |
| 28 | Hong Kong | 17.46* | 4.53 | YG | GE | -- |
| 29 | Irak | 25.65*** | 4.13 | YOG | YPE-GOÜ | -- |
| 30 | İran | 24.94*** | 6.78* | DOG | YPE-GOÜ | Gelir ve borç |
| 31 | İrlanda | 17.66* | 0.79 | YG | GE | Harcama, denge, borç |
| 32 | Kamboçya | 20.71** | 2.33 | DOG | YPE-GOÜ | -- |
| 33 | Katar | 23.07** | 0.14 | YG | YPE-GOÜ | -- |
| 34 | Kenya | 22.85** | 1.90 | DOG | YPE-GOÜ | Gelir, denge, borç |
| 35 | Kongo Cum. | 23.45** | 4.07 | DOG | YPE-GOÜ | Denge ve borç |
| 36 | Kore | 27.59*** | 0.97 | YG | GE | -- |
| 37 | Kosta Rika | 16.08* | 4.50 | YOG | YPE-GOÜ | Harcama ve denge |
| 38 | Liberya | 36.58*** | 1.68 | DG | YPE-GOÜ | Borç |
| 39 | Lüksemburg | 17.31* | 0.04 | YG | GE | Harcama, denge, borç |

| | Ülkeler | Özdeğer 0 | Özdeğer 1 | Gelir-Gelişmişlik | | Mali Kural (IMF Mali Kural Veri Seti) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | İz İstatistiği | | DB | IMF | |
| 40 | Madagaskar | 15.97* | 0.00 | DG | YPE-GOÜ | -- |
| 41 | Maldivler | 20.05** | 0.92 | YOG | YPE-GOÜ | Denge ve borç |
| 42 | Mikronezya | 16.17* | 0.23 | - | YPE-GOÜ | -- |
| 43 | Moğolistan | 27.88*** | 0.21 | DOG | YPE-GOÜ | Harcama, denge, borç |
| 44 | Nauru | 24.69*** | 5.43 | YG | YPE-GOÜ | -- |
| 45 | Orta Afrika C. | 21.03** | 2.23 | DG | YPE-GOÜ | Denge ve borç |
| 46 | Panama | 20.28** | 0.39 | YG | YPE-GOÜ | Denge ve borç |
| 47 | Porto Riko | 158.67*** | 2.67 | YG | GE | -- |
| 48 | Rusya | 20.74** | 3.25 | UMI | YPE-GOÜ | -- |
| 49 | Somali | 29.03*** | 1.46 | DG | YPE-GOÜ | -- |
| 50 | Sri Lanka | 15.94* | 0.27 | DOG | YPE-GOÜ | Denge ve borç |
| 51 | Şili | 17.81* | 2.83 | YG | YPE-GOÜ | Denge |
| 52 | Tacikistan | 38.05*** | 0.88 | DOG | YPE-GOÜ | -- |
| 53 | Togo | 20.99** | 4.42 | DG | YPE-GOÜ | Gelir, denge, borç |
| 54 | Türkiye | 19.32** | 5.32 | YOG | YPE-GOÜ | -- |
| 55 | Ukrayna | 19.45** | 2.25 | DOG | YPE-GOÜ | -- |
| 56 | Umman | 25.50*** | 0.41 | YG | YPE-GOÜ | -- |
| 57 | Uruguay | 21.09** | 2.63 | YG | YPE-GOÜ | -- |
| 58 | Vanuatu | 16.62* | 2.60 | DOG | YPE-GOÜ | -- |
| 59 | Yeni Zelanda | 17.51* | 0.92 | YG | GE | Denge |

Kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında bir eşbütünleşme ilişkisinin varlığına dair kanıt bulunan 59 ülkenin 28'inde kanuni düzenlemeler yoluyla uygulanan mali kurallar söz konusudur.

IMF, ülkeleri genel olarak 2 grupta değerlendirmektedir: Gelişmiş ekonomiler (Advanced Economies – AE) ve yükselen pazarlar ve gelişmekte olan ekonomiler (Emerging Markets and Developing Economies – EMDE). IMF bu sınıflandırmasını; kişi başına düşen gelir, ihracat çeşitliliği ve küresel mali sisteme entegrasyon derecesi olmak üzere 3 kritere göre yapmaktadır. Kişi başına gelirin yüksek olduğu bazı ülkeler (Örn. Körfez ülkeleri ve diğer emtia ihracatçıları) diğer kriterleri sağlamadıklarından gelişmiş ülke olarak sınıflandırılmamaktadırlar. Bu sınıflandırmaya göre 2023 itibarıyla 41 gelişmiş ekonomi mevcuttur. Dünya Bankası ise kişi başına düşen reel milli hasılayı göz önünde bulundurarak ülkeleri yüksek gelir (High Income – HI), üst-orta gelir (Upper

Middle Income – UMI), alt-orta gelir (Lower Middle Income – LMI) ve alt gelir (Low Income – LI) olmak üzere 4 gruba ayırmaktadır.[14]

Eşbütünleşme ilişkisi bulunan 59 ülkenin 7'si IMF sınıflandırmasına göre gelişmiş ülkedir (AE). Diğer 52 ülke ise yükselen pazarlar ve gelişmekte olan ekonomiler grubuna girmektedir. 41 gelişmiş ülkenin yalnızca 7'sinde kamu gelir ve kamu harcamaları arasında eşbütünleşme ilişkisi tespit edilmiştir. Bu durumun muhtemel sebeplerinden birisi, gelişmiş ülkelerin birçoğunda vergi tahsilatının dolayısıyla kamu gelirlerinin milli gelire oranla belli bir baza oturmuş olması ve halihazırda yüksek sayılabilecek bu oranın daha da yukarı çekilememesidir. Gelişmiş ekonomilerin önemli bir kısmında vergi gelirlerinin gayri safi yurt içi hasılaya oranı %40 bandındadır. Bu ülkelerde gelir idareleri ve vergi düzenlemeleri önemli ölçüde kurumsallaşmış, "vergi ödeyici" bilinci ise yüksek seviyelere erişmiştir. Diğer bir deyişle, gelişmişliğin de bir göstergesi olarak, gelir tahsilatı azami seviyesine ulaşmıştır. Dolayısıyla bu ülkelerde tedbirler yoluyla gelirleri artırma olanağı oldukça kısıtlıdır.

Bu önermenin doğruluğunu test edebilmek amacıyla sürdürülebilirliğin bir diğer göstergesi olan faiz dışı fazla ve borç stoku serileri arasındaki eşbütünleşme ilişkisi incelenmiştir. Bu test kapsamında 41 gelişmiş ülkenin 21'inde faiz dışı fazla ile kamu borç stoku arasında eşbütünleşme ilişkisine dair kanıt bulunmuştur. Almanya, Belçika, Slovakya, Slovenya, İsveç ve İsviçre gibi ülkelerin, borç stokundaki bir değişime faiz dışı fazlayı artırma yoluyla yanıt verdikleri, bu yanıtın önceki test sonuçları göz önünde bulundurularak gelirlerin artırılmasıyla değil (gelirler sabit tutularak) harcama tedbirleriyle sağlandığı şeklinde bir yorum yapılabilir.

Analizimize göre 59 ülke kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında bir denge gözeterek kamu maliyesinin sürdürdürülebilirliğine katkı sağlarken, faiz dışı fazla ile borç stoku arasındaki ilişki göz önünde bulundurulduğunda 69 ülkenin faiz dışı fazlayı artırmak suretiyle borç stokunu kontrol altında tutmaya çalıştığı görülmektedir.

[14] Sınıflandırmanın detayları için bkz. https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2022-2023 ve https://www.imf.org/en/Publications/WEO/frequently-asked-questions#4q2

Her iki testin de kapsamadığı diğer bazı gelişmiş ülkelerde eşbütünleşmeye dair bir kanıt bulunamasının muhtemel sebepleri; kamu gelir, harcama, faiz dışı fazla ve borç stoku serilerinde uzun dönemli istikrarın bulunması ve modelin tespit edeceği bir değişikliğin yaşanmamış olması; bu ülkelerin kredi derecelerinin yüksek olması ve kredi maliyetlerinin düşük olması nedeniyle borçlanma yolunu tercih etmeleri ve ABD örneğinde ulusal para biriminin rezerv para olması nedeniyle borcun finansmanı için emisyon yolunun tercih edilmesi şeklinde sıralanabilir.

**Tablo 61. Johansen Faiz Dışı Fazla ve Borç Stoku Eşbütünleşme Analizi Sonuçları**

| Ülkeler | | | Özdeğer 0 | Özdeğer 1 | Gelir-Gelişmişlik | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | İz İstatistiği | | DB | IMF |
| 1 | Almanya | | 25,42*** | 2,49 | YG | GE |
| 2 | Angola | * | 22,51** | 2,89 | DOG | YPE-GOÜ |
| 3 | Avusturya | | 19,56** | 4,67 | YG | GE |
| 4 | Bahamalar | * | 28,96*** | 11,04** | YG | YPE-GOÜ |
| 5 | Bahreyn | | 18,60** | 2,1 | YG | YPE-GOÜ |
| 6 | Belçika | | 16,49* | 5,8 | YG | GE |
| 7 | Birleşik Krallık | | 18,62** | 0,66 | YG | GE |
| 8 | Bolivya | * | 25,11*** | 3,23 | DOG | YPE-GOÜ |
| 9 | Bulgaristan | | 32,80*** | 7,75* | YOG | YPE-GOÜ |
| 10 | Cezayir | | 17,99** | 2,64 | DOG | YPE-GOÜ |
| 11 | Cibuti | | 18,47** | 2,88 | DOG | YPE-GOÜ |
| 12 | Çek Cumhuriyeti | | 17,85* | 4,7 | YG | GE |
| 13 | Çin | * | 16,14* | 1,47 | YOG | YPE-GOÜ |
| 14 | Danimarka | | 16,75* | 1,59 | YG | GE |
| 15 | Dominik Cumhuriyeti | | 27,12*** | 4,15 | YOG | YPE-GOÜ |
| 16 | Dominika | * | 31,35*** | 4,18 | YOG | YPE-GOÜ |
| 17 | El Salvador | * | 20,86** | 0,26 | YOG | YPE-GOÜ |
| 18 | Endonezya | | 15,90* | 1,99 | YOG | YPE-GOÜ |
| 19 | Esvatini | | 18,81** | 1,55 | DOG | YPE-GOÜ |
| 20 | Etiyopya | * | 24,07*** | 5,07 | DG | YPE-GOÜ |
| 21 | Fransa | * | 37,56*** | 0,4 | YG | GE |
| 22 | Gabon | | 17,95** | 3,52 | YOG | YPE-GOÜ |
| 23 | Gine | * | 24,09*** | 1,84 | DOG | YPE-GOÜ |
| 24 | Guatemala | | 17,69* | 0,38 | YOG | YPE-GOÜ |
| 25 | Guyana | | 16,59* | 0,25 | YG | YPE-GOÜ |
| 26 | Güney Afrika | | 18,90** | 0,93 | YOG | YPE-GOÜ |
| 27 | Gürcistan | | 24,26*** | 5,73 | YOG | YPE-GOÜ |
| 28 | Haiti | * | 25,75*** | 1,66 | DOG | YPE-GOÜ |
| 29 | Hırvatistan | | 27,60*** | 2,05 | YG | GE |
| 30 | Hindistan | | 23,55*** | 3,55 | DOG | YPE-GOÜ |
| 31 | Hollanda | | 18,57** | 3,67 | YG | GE |
| 32 | İrlanda | * | 20,26** | 6,49 | YG | GE |
| 33 | İspanya | | 15,95* | 0,03 | YG | GE |
| 34 | İsrail | | 33,76*** | 9,85** | YG | GE |
| 35 | İsveç | | 34,57*** | 4,67 | YG | GE |

| Ülkeler | | | Özdeğer 0 | Özdeğer 1 | Gelir-Gelişmişlik | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | İz İstatistiği | | DB | IMF |
| 36 | İsviçre | | 26,31*** | 2,94 | YG | GE |
| 37 | Jamaika | | 21,68** | 3,94 | YOG | YPE-GOÜ |
| 38 | Japonya | | 32,82*** | 0,05 | YG | GE |
| 39 | Kamboçya | * | 15,99* | 6,35 | DOG | YPE-GOÜ |
| 40 | Kanada | | 24,76*** | 3,51 | YG | GE |
| 41 | Katar | * | 16,61* | 5,45 | YG | YPE-GOÜ |
| 42 | Kırgızistan Cumhuriyeti | | 16,13* | 5,4 | DOG | YPE-GOÜ |
| 43 | Kiribati | | 31,30*** | 7,63* | DOG | YPE-GOÜ |
| 44 | Komorlar | | 19,90** | 7,72* | DOG | YPE-GOÜ |
| 45 | Kosta Rika | * | 18,64** | 0,1 | YOG | YPE-GOÜ |
| 46 | Kuveyt | | 15,89* | 1,53 | YG | YPE-GOÜ |
| 47 | Madagaskar | * | 22,76** | 1,47 | DG | YPE-GOÜ |
| 48 | Maldivler | * | 21,83** | 5,02 | YOG | YPE-GOÜ |
| 49 | Malezya | | 25,47*** | 4,47 | YOG | YPE-GOÜ |
| 50 | Moldova | | 25,74*** | 6,73* | YOG | YPE-GOÜ |
| 51 | Namibya | | 20,65** | 3,51 | YOG | YPE-GOÜ |
| 52 | Nijer | | 18,83** | 1,96 | DG | YPE-GOÜ |
| 53 | Orta Afrika Cumhuriyeti | * | 20,68** | 4,51 | DG | YPE-GOÜ |
| 54 | Papua Yeni Gine | | 19,02** | 1,01 | DOG | YPE-GOÜ |
| 55 | Polonya | | 21,43** | 1,87 | YG | YPE-GOÜ |
| 56 | Portekiz | | 24,37*** | 1,08 | YG | GE |
| 57 | Rusya | * | 23,87*** | 9,44** | YOG | YPE-GOÜ |
| 58 | Slovakya | | 18,42** | 1,87 | YG | GE |
| 59 | Slovenya | | 29,84*** | 0,45 | YG | GE |
| 60 | Suudi Arabistan | | 16,41* | 2,41 | YG | YPE-GOÜ |
| 61 | Tanzanya | | 27,44*** | 4,77 | DOG | YPE-GOÜ |
| 62 | Tayland | | 17,88* | 2,94 | YOG | YPE-GOÜ |
| 63 | Togo | * | 19,27** | 4,22 | DG | YPE-GOÜ |
| 64 | Ukrayna | * | 16,02* | 3,7 | DOG | YPE-GOÜ |
| 65 | Umman | * | 18,22** | 1,91 | YG | YPE-GOÜ |
| 66 | Uruguay | * | 18,08** | 5,53 | YG | YPE-GOÜ |
| 67 | Ürdün | | 25,69*** | 7,39* | DOG | YPE-GOÜ |
| 68 | Yeni Zelanda | * | 20,76** | 2,06 | YG | GE |
| 69 | Yunanistan | | 20,72** | 0,08 | YG | GE |

### 4.2. Kamu Borcunu Açıklayan Faktörler

Çalışmanın 2. Bölümünde kamu açıkları ve borç stoku üzerinde etkili olan hususlara yer verilmiştir. Buna göre;

- Ülkenin dış ticaret hacmiyle ölçülen dışa açıklık seviyesi arttıkça, ülkenin dış şoklara karşı duyarlılığı artmakta ve negatif şoklar bütçe açıklarını ve borç stoklarını artırıcı etki yaratabilmektedir.

- Enflasyonun bütçe açıkları ve borç stoku üzerinde etkisi olmakla birlikte, etkinin olumlu ya da olumsuz olduğu konusunda literatürde farklı bulgular söz konusudur.
- Faiz dışı fazla ile borç stoku arasında ters bir ilişki olması beklenmektedir. Faiz dışı fazla arttıkça finansman ihtiyacı ve borç stoku azalacaktır.
- Faiz ödemelerinin artmasının borç stoku üzerinde yukarı yönlü etkisi olması beklenmektedir.
- Önceki kısımlarda geniş olarak tartışıldığı üzere bağımlı nüfus oranı ya da diğer bir ifadeyle yaş bağımlılık oranı ile kamu harcamaları arasında aynı yönlü bir ilişki söz konusudur. Çalışma çağında olmayan nüfusun oranı ne kadar yüksekse, sosyal güvenlik transferleri, bakım giderleri, eğitim ve sağlık giderleri o denli yüksek olacaktır. Bu durumun bütçe açıkları ve borç stoku üzerinde yukarı yönlü etki etmesi beklenir.
- Ülkelerin gelişmişlik düzeyi kamu açıkları ve borç stoku üzerinde iki yönlü etki edebilir. Sanayileşmiş ülkelerin yerleşmiş güçlü kurumsal yapıları sayesinde mali yönetimin kalitesi artacak vergileme kapasitesi ve tahsilat yüksek olacak ve finansman ihtiyacı azalacaktır. Diğer taraftan bu ülkelerde yaşlanma ve refah devlet anlayışının etkisiyle harcamalar üzerinde bir baskı vardır. Genellikle ilk etkinin baskın olması ve gelişmişliğin düşük kamu borcu ile ilişkili olması beklenmektedir. Kişi başına düşen milli gelir ve sanayi katma değeri ülkelerin gelişmişlik seviyesi için ampirik modellerde kullanılan göstergelerdir. Kişi başına düşen gelir emtia ihracatı gibi nedenlerden ötürü yüksek olabilmekte, dolayısıyla sanayi katma değerinin araştırmamız için gerekli olan katkıyı daha iyi yansıtacağı değerlendirilmektedir.
- Hukukun üstünlüğünün tesis edildiği ülkelerde mali yönetimin etkinliğinin artması ve bütçe açıklarının düşmesi beklenmektedir. Yolsuzluk ile konjonktür yanlısı maliye politikaları ve bütçe açıkları arasında aynı yönlü bir ilişki olduğu çalışmalarla ortaya konulmuştur.

Bu hususların ampirik olarak test edilebilmesi amacıyla 185 ülkenin yer aldığı, 1980-2021 dönemini kapsayan bir panel veri seti hazırlanmıştır. Veriler Dünya Bankası'nın Dünya Kalkınma Göstergeleri'nden (World Development Index) derlenmiştir. Kamu borç stokunun açıklayıcılarını tespit edebilmek amacıyla genel

hatlarıyla iki grup analiz yapılmıştır. İlk grupta kamu borç stokunun GSYH'ya oranı; işsizlik oranı, enflasyon oranı, birincil fazla GSYH oranı, faiz ödemeleri, askeri harcamalar, ticaret açıklığı ((ihracat+ithalat)/ GSYH), bağımlı nüfus oranı, sanayi katmadeğerinin GSYH oranı, yolsuzluk endeksi ve hukukun üstünlüğü endeksi ile açıklanmaya çalışılmıştır. İkinci grupta ise, kamu borç stokunun hızlı değişim göstermemesi ve bazı araştırmaların bir önceki dönemki değerinin borç stokunun en önemli belirleyicilerinden biri olduğuna işaret etmeleri nedeniyle, ilk grup bağımsız değişkenlere kamu borç stokunun gecikmeli değeri de eklenmiş ve dinamik modeller tahmin edilmiştir.

Her iki analizde de ilk olarak havuzlanmış panel tahmini yapılarak başlanmış, daha sonra ülke spesifik etkiler, zaman spesifik etkiler, değişken varyans (heteroskedastisite) ve serisel korelasyon göz önünde bulundurularak tek yönlü sabit etkiler, çift yönlü sabit etkiler, tek yönlü uygulanabilir genelleştirilmiş en küçük kareler ve birinci fark tek yönlü uygulanabilir genelleştirilmiş en küçük kareler modelleri tahmin edilmiştir. F testleri modellerin anlamlı olduğunu göstermektedir. Bağımsız değişkenlerin yönü ve anlamlılığı modeller arasında büyük ölçüde tutarlılık göstermekte ve literatür ile paralellik arz etmektedir. Değişkenlere ilişkin özet bilgiler aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 62. Değişkenlere İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler**

| | Minimum | 1. Kuantil | Medyan | Ortalama | 3. Kuantil | Maksimum |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Kamu Borç Stoku GSYH Oranı (%) | 0,00 | 30,05 | 45,56 | 53,83 | 67,76 | 327,72 |
| İşsizlik Oranı (%) | 0,14 | 3,808 | 6,01 | 7,69 | 10,10 | 38,80 |
| Enflasyon Oranı (%) | -8,98 | 1,60 | 3,35 | 7,66 | 6,67 | 4145,11 |
| Birincil Fazla GSYH Oranı (%) | -24,66 | -4,26 | -2,23 | -1,71 | 0,016 | 47,83 |
| Faiz Ödemeleri GSYH Oranı (%) | 0,001 | 0,88 | 1,69 | 2,19 | 2,84 | 19,48 |
| Askeri Harcamalar GSYH Oranı (%) | 0,04 | 1,06 | 1,54 | 2,01 | 2,40 | 14,31 |
| Ticaret Açıklığı (%) | 4,13 | 50,61 | 71,09 | 81,02 | 101,70 | 388,12 |
| Bağımlı Nüfus Oranı (%) | 16,17 | 48,46 | 54,94 | 60,94 | 72,44 | 114,69 |
| Sanayi Katma Değeri GSYH Oranı (%) | 2,76 | 20,94 | 25,61 | 28,05 | 31,88 | 84,35 |
| Yolsuzluk Endeksi | -1,71 | -0,83 | -0,28 | -0,01 | 0,64 | 2,46 |
| Hukukun Üstünlüğü İndeksi | -2,33 | -0,78 | -0,25 | -0,01 | 0,66 | 2,13 |

**Tablo 63. Kamu Borç Stokunun Belirleyicileri Panel Tahmin Sonuçları - I**

| Bağımsız Değişkenler | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
|---|---|---|---|---|---|
| İşsizlik Oranı | 0.67*** | 1.34*** | 1.72*** | 1.07*** | 1.63*** |
| | (0.11) | (0.17) | (0.17) | (0.03) | (0.10) |
| Enflasyon Oranı | 0.10* | 0.21*** | 0.26*** | 0.15*** | 0.12** |
| | (0.06) | (0.04) | (0.04) | (0.01) | (0.02) |
| Faiz Dışı Fazla GSYH Oranı | -1.10*** | -0.21** | -0.03 | -0.04*** | -0.14*** |
| | (0.12) | (0.08) | -0.08 | (0.015) | (0.03) |
| Faiz Ödemeleri | 7.77*** | 5.03*** | 6.20*** | 3.92*** | 2.81*** |
| | (0.35) | (0.37) | (0.38) | (0.93) | (0.25) |
| Askeri Harcamalar | 0.98** | -0.21 | 0.50 | 1.03*** | 0.62** |
| | (0.44) | (0.63) | (0.60) | (0.123) | (0.28) |
| Ticaret Açıklığı | 0.0003 | 0.17*** | 0.07** | 0.15*** | 0.01 |
| | (0.02) | (0.03) | (0.03) | (0.01) | (0.01) |
| Bağımlı Nüfus Oranı | 0.28*** | 0.74*** | 0.93*** | 0.77*** | 0.42*** |
| | (0.05) | (0.08) | (0.09) | (0.03) | (0.13) |
| Sanayi Katma Değeri GSYH Oranı | -0.70*** | -1.37*** | -0.74*** | -2.16*** | -0.54*** |
| | (0.07) | (0.12) | (0.12) | (0.03) | (0.06) |
| Yolsuzluk Endeksi | -8.88*** | -9.83*** | -2.38 | -5.86*** | -1.93** |
| | (2.16) | (2.49) | (2.21) | ( 0.41) | (0.95) |
| Hukukun Üstünlüğü | 14.07*** | -7.14 | -3.59*** | 2.88*** | 4.59*** |
| | (2.34) | (2.58) | (2.47) | (0.54) | (1.04) |
| Sabit | 28.22*** | | | | 0.85*** |
| | (4.54) | | | | (0.13) |
| Gözlem Sayısı | 1932 | 1932 | 1932 | 1932 | 1932 |
| Ülke Sayısı | 117 | 117 | 117 | 117 | 117 |
| R2 | 0.388 | 0.285 | 0.294 | 0.81 | 0.95 |
| Düzeltilmiş R2 | 0.385 | 0.235 | 0.236 | | |
| F İstatistiği | 121.83*** | 72.06*** | 74.36*** | | |
| Bağımlı Değişken: Kamu Borç Stoku/GSYH | Havuzlanmış panel tahmini | Tek yönlü sabit etkiler | Çift önlü sabit etkiler | Tek Yönlü UGEKK model | Tek Yönlü UGEKK model (İlk Fark) |

**Tablo 64. Kamu Borç Stokunun Belirleyicileri Panel Tahmin Sonuçları - II**

| Bağımsız Değişkenler | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) |
|---|---|---|---|---|---|
| Kamu Borç Stoku/GSYH Gecikmeli Değeri | 0.95*** | 0.86*** | 0.85*** | 0.83*** | 0.30*** |
| | (0.01) | (0.01) | (0.01) | (0.008) | (0.01) |
| İşsizlik Oranı | 0.11*** | 0.38*** | 0.45*** | 0.49*** | 1.13*** |
| | (0.03) | (0.09) | (0.09) | (0.04) | (0.09) |
| Enflasyon Oranı | -0.08*** | -0.12*** | -0.07** | -0.14*** | -0.04* |
| | (0.03) | (0.03) | (0.03) | (0.02) | (0.023) |
| Faiz Dışı Fazla GSYH Oranı | -0.33*** | -0.33*** | -0.22*** | -0.23*** | -0.13*** |
| | (0.04) | (0.04) | (0.04) | (0.03) | (0.03) |
| Faiz Ödemeleri | -0.07 | 0.61*** | 1.06*** | 0.70*** | 2.61*** |
| | (0.12) | (0.19) | (0.21) | (0.11) | (0.2) |
| Askeri Harcamalar | 0.16 | 1.14*** | 1.20*** | 0.27 | 0.79*** |
| | (0.13) | (0.32) | (0.31) | (0.21) | (0.25) |
| Ticaret Açıklığı | -0.01** | -0.001 | -0.02 | -0.001 | -0.007 |
| | (0.004) | (0.01) | (0.014) | (0.001) | (0.012) |
| Bağımlı Nüfus Oranı | -0.03* | 0.03 | 0.13*** | 0.06** | 0.12 |
| | (0.014) | (0.04) | (0.05) | (0.03) | (0.09) |
| Sanayi Katma Değeri GSYH Oranı | -0.11*** | -0.48*** | -0.31*** | -0.41*** | -0.53*** |
| | (0.02) | (0.06) | (0.06) | (0.04) | (0.06) |
| Yolsuzluk Endeksi | -2.00*** | -2.24* | -1.11 | -1.18 | 0.47 |
| | (0.64) | (1.16) | (1.13) | (0.73) | (0.88) |
| Hukukun Üstünlüğü | 2.49*** | 4.59** | 2.70** | 2.53*** | 1.81* |
| | (0.69) | (1.28) | (1.26) | (0.81) | (0.93) |
| Sabit | 6.70*** | | | | 0.52*** |
| Gözlem Sayısı | 1909 | 1909 | 1909 | 1909 | 1909 |
| Ülke Sayısı | 117 | 117 | 117 | 117 | 117 |
| R2 | 0.95 | 0.83 | 0.82 | 0.96 | 0.95 |
| Düzeltilmiş R2 | 0.95 | 0.82 | 0.81 | | |
| F İstatistiği | 3183.9*** | 779.05*** | 735.37*** | | |
| Bağımlı Değişken: Kamu Borç Stoku/GSYH | Havuzlanmış panel tahmini | Tek yönlü sabit etkiler | Çift önlü sabit etkiler | Tek Yönlü UGEKK model | Tek Yönlü UGEKK model (İlk Fark) |

Tahmin edilen ilk modelde havuzlanmış panel tahmini yapılmıştır. Havuzlanmış veri, zaman ve kesit boyutları farklılık gösteren verilerin birlikte kullanılmasını ifade etmektedir. (1) numaralı tahmin modelinde ülke spesifik etkilerin ve zaman etkilerinin rassal olduğu varsayılmakta, dolayısıyla ülke spesifik ve zaman spesifik etkiler kontrol edilmemektedir. Bu modelde işsizlik oranı, enflasyon oranı, faiz ödemeleri, askeri harcamalar, bağımlı nüfus oranı ve hukukun üstünlüğü ile kamu borç stokunun GSYH'ya oranı arasında pozitif yönlü istatiksel olarak anlamlı ilişkiler bulunurken; faiz dışı fazlanın GSYH'ya oranı, sanayi katma değerinin GSYH'ya oranı ve yolsuzluk endeksi ile kamu borç stokunun GSYH'ya oranı arasında negatif yönlü istatistiksel olarak anlamlı tahminler elde edilmektedir. Söz konusu model ticaret açıklığı ile kamu borç stokunun GSYH'ya oranı arasında istatistiksel olarak anlamlı ilişki bulunamamıştır.

Burada tüm ilişkilerin yönü literatürle paralellik arz etmektedir. İşsizlik oranı, yaş bağımlılık oranı ve faiz ödemeleri arttıkça kamu borç stokunun artması beklenmektedir. Enflasyonun artması vergi gelirlerinde erozyona sebep olarak kamu borç stokunun artmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan faiz dışı fazlanın artması finansman ihtiyacını ve dolayısıyla borç stokunu azaltacaktır. Yolsuzluk endeksinin yüksek olması, bir ülkede yolsuzluğun azaldığı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla burada da ters yönlü bir ilişki literatürle uyumludur.

Ülke spesifik etkilerin anlamlı olup olmadığı F testi kullanılarak test edildiğinde ülke spesifik etkilerin önemli olduğu sonucuna varılmış ve bu kapsamda havuzlanmış verilere göre daha etkin sonuç vermesi beklenen tek yönlü sabit etkiler modeli test edilmiştir (test istatistiği F=35.53 ilişkili p-değeri 0). Bu modelde, askeri harcamaların ve hukukun üstünlüğünün kamu borç stoku üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkisinin olmadığı görülmüştür. İlişkilerin yönü askeri harcamalar ve hukukun üstünlüğü dışında aynı olup, hukukun üstünlüğü bu defa beklentilerle paralel şekilde borç stoku ile ters yönlü hareket etmektedir. (1) numaralı modelden farklı olarak;

- Ticaret açıklığı istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif şekilde denkleme girmekte,
- Hukukun üstünlüğü ise istatistiksel olarak önemsiz hale gelmiştir.

Ülke spesifik etkilerin yanı sıra ülke ve zaman spesifik etkilerin önemli olup olmadığının anlaşılabilmesi için King ve Wu tip Lagrange Çarpanı testi yapılmıştır (Lagrange Çarpanı test istatistiği 34.93 ve p-değeri 0). Havuzlanmış verilerle karşılaştırıldığında, (3) nolu regresyondaki ülke spesifik ve zaman spesifik etkileri içeren çift yönlü sabit etkiler modelinin tercih edilir olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Tüm değişkenlerinin yönünün beklentilerle uyumlu olduğu bu tahminde faiz dışı fazla, askeri harcamalar ve yolsuzluk endeksi değişkenlerinin istatistiksel olarak açıklayıcı olmadığı görülmektedir.

Veri setinin, farklı gelişmişlik düzeyinde ülkelerden oluşması nedeniyle, değişen varyans (heteroskedastisite) olması ihtimali göz önünde bulundurulmalıdır. Değişen varyans için gerçekleştirilen Breusch-Pagan heteroskedastisite testi sonucuna göre sabit varyans boş hipotezi reddedilmektedir (Breusch-Pagan test istatistiği 116.83 ve p-değeri 0). Değişen varyans mevcudiyetinde daha etkin tahminler elde edebilmek amacıyla tek yönlü sabit etkiler modeli uygulanabilir genelleştirilmiş en küçük kareler[15] (UGEKK) ile tahmin edilmiş ve sonuçlar (4) nolu tahminlerde sunulmuştur. Buna göre; tüm değişkenler istatistiksel olarak anlamlı hale gelmiştir. Hukukun üstünlüğü beklentinin aksi yönde tahmin edilmiştir.

Değişen varyansın yanı sıra zaman kesitinde karşılaşılabilecek serisel korelasyona karşı, Wooldridge birinci derece serisel korelasyon için fark testi uygulanmıştır (Test istatisitiği F=91.04 ve p-değeri 0) Serisel korelasyonun olmadığı yönündeki sıfır hipotezi güçlü bir şekilde reddedilmiş ve birinci fark uygulanabilir genelleştirilmiş en küçük kareler yöntemi uygulanmıştır.

(6)-(10) numaralı regresyonları içeren ikinci tahmin setinde mevcut bağımsız değişkenlere ilave olarak GSYH'ya oranla kamu borç stokunun gecikmeli değeri eklenmiştir. Bu tahminlerin açıklayıcılığı, gecikmeli değerin olmadığı tahminlere göre daha yüksektir.

Ek olarak, (5) ve (10) numaralı modellerin tahmininden elde edilen hatalara yönelik hata terimleri için bir kez daha Wooldridge birinci derece serisel korelasyon testi

[15] Feasible Generalized Least Squares (FGLS)

yapılmış, birinci fark uygulanabilir genlleştirilmiş en küçük kareler tahminlerinin kalıntılarında halen serisel korelasyon sorunu olup olmadığı test edilmiştir. Söz konusu test, statik tip model için F = 2.72 ve p-değeri = 0.099 değerini, dinamik model için F = 2.637 ve p-değeri = 0.105 sonuçlarını vermiştir. Dolayısıyla, sırasıyla (5) ve (10) numaralı tahminlerden elde edilen hata terimlerinde birinci derece serisel korelasyonun olmadığına yönelik sıfır hipotezi istatistiksel olarak %5 ve %1 anlamlılık düzeylerinde reddedilememiştir.

Analizin geneli değerlendirildiğinde sonuçların genel olarak oldukça tutarlı ve ilişkilerin yönünün literatür ile uyumlu olduğu görülmektedir. Genel hatlarıyla şu sonuçlara varılmaktadır;

- GSYH'ya oranla kamu borç stokunun bir önceki dönemdeki değeri, işsizlik oranı, faiz ödemeleri, askeri harcamalar ve çalışma çağında olmayan nüfus oranındaki artış, borcun GSYH'ya oranını artırmakta;
- Faiz dışı fazlanın GSYH'ya oranı, ticaret açıklığını ölçen dış ticaret hacmi, sanayi katma değerinin GSYH'ya oranı ve yolsuzluk endeksinde artış[16], borcun GSYH'ya oranını azaltmaktadır.

Türkiye, tek yönlü sabit etkiler modelinde ve çift yönlü sabit etkiler modelinde tahmin edilen katsayısı ile panel veri analizi yapılan 117 ekonomi arasında göreli olarak düşük kesim katsayılarına sahip ekonomiler arasındadır. Model tahminlerine göre Türkiye'nin sahip olduğu bu kesim katsayıları tek yönlü sabit etkiler modelinde Türkiye'yi en düşük kesim katsayısına sahip 29. ülke yaparken, çift yönlü sabit etkiler modelinde en düşük kesim katsayısına sahip 24. ülke yapmaktadır. Benzer bir gözlem dinamik model tahminleri için de geçerlidir. Türkiye, dinamik tek tönlü sabit etkiler modeli tahminlerine göre kestirilmiş kesim katsayısı ile 117 ülke arasında en düşük borç stoğuna sahip 13. ülke durumundayken, dinamik çift yönlü sabit etkiler modeli tahminleri baz aldığında en düşük kesim katsayılı 8. ülke konumundadır. Bu kesim katsayıları, modelin ortak eğim katsayıları kontrol edildiğinde ülkelerin kamu borç stoğunun göreli durumunu göstermek açısından önemlidir.

[16] Yolsuzluk endeksinde artış, yolsuzluğun azalması anlamına gelmektedir.

# SONUÇ

Piyasa mekanizmasının Büyük Buhranın yarattığı ekonomik durgunluğa son verememesi, kamunun önemli bir iktisadi aktör olarak yeni bir rol üstlenmesiyle sonuçlanmıştır. Fikri öncülüğü Keynes tarafından üstlenilen yeni iktisat yaklaşımıyla maliye politikası etkin bir araç haline gelmiştir. 1960'lı yıllara kadar ekonomik büyüme ve kalkınmaya katkı sağlayan Keynesyen yaklaşım, 1960'ların sonunda büyüme oranlarının düşmesi, enflasyonun ve işsizliğin yükselmesi ile politik diğer konjonktürel gelişmelerle birlikte yoğun bir şekilde eleştirilmeye başlanmıştır. Kamunun ekonomiye müdahalesinin asgariye indirgenmesi ve düzenleyici ve denetleyici çerçeveyle kısıtlanması fikri geniş kabul görmüş; maliye politikaları bütçe açıklarını ve borç stoklarını sınırlayacak şekilde tasarlanmıştır. Zaman zaman Büyük Buhranla kıyaslanan 2008-2009 Küresel Finansal Krizi sonrasında, krizin derinleşmemesi ve ekonomik aktivitenin toparlanması için kamunun müdahalesi gerekmiştir. Dünya ekonomisinde henüz tam toparlanma gerçekleşmeden başlayan COVİD-19 pandemisinin olumsuz etkilerine karşı birçok ülkenin maliye politikalarını hayata geçirmesi, bütçenin iktisadi ve sosyal önemini perçinlemiştir. Bu gelişmelere paralel olarak; bütçenin yönlendirici rolü, bütçe açıkları, kamunun borç yükü ve bu yükün sürdürülebilirliği de doğal olarak önemli tartışma konuları olmuştur. Klasik anlayışta adeta bir tabu haline gelen bütçe açığı ve borç stoku, Keynesyen anlayışta bir anlamda kurtarıcı hale gelmiştir. Sonrasında hızlı büyüyen açık ve borçların kendisi sorun teşkil etmeye başlamış, bu duruma karşı kural ve politika setleri hazırlanmıştır. Belirli sınırlar içinde tutulmaya çalışılan bütçe açıkları ve kamu borçları, önce küresel krizin sonra da COVİD-19 Pandemisinin etkisiyle zaruri olarak artmıştır.

Ülkemizde, kuruluş yıllarından 1950'lere dek denk bütçe ilkesi kabul edilmiş ve yeni borçlanmadan kaçınılmıştır. 1950 sonrasında ise çok partili parlamenter rejime geçiş ve geniş seçmen kitlelerinin taleplerinin ekonomi politikalarına yansıtılması ile kalkınmanın hızlandırılmak istenmesi, kamu maliyesine yaklaşımı değiştirmiştir. Bu dönemden sonra klasik maliye anlayışının yerini maliye politikasını daha aktif bir araç olarak kullanmayı öngören fonksiyonel maliye anlayışı almış, bütçe açıkları ve kamu borcu makroekonomik değişkenler olarak iktisat sahnesinde rol almaya başlamıştır. 1990'lı yılların sonuna kadar dönem dönem hedeflenen gelir tahsilatının yakalanamaması

ve/veya harcamaların hızlı artması nedeniyle bütçe açıklarında hızlı artışlar yaşanmıştır. Bütçe açıklarının emisyon yoluyla finanse edilmesi, enflasyon sorununa yol açmışsa da borç stokunun aşırı artmasına engel olmuştur.

1980'lerde artış trendine giren kamu açıkları, 1990'lı yıllarda önemli sorunlara ve makroekonomik istikrarsızlığa yol açmaya başlamıştır. Kamunun yüksek fon gereksinimi ve bunun iç borçlanmayla finanse edilmesi; faiz oranlarını yükseltmiş, verimli yatırımları dışlamış ve enflasyonu tırmandırmıştır. 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra yaşanan krizler mevcut politikaların mali sürdürülebilirliği tehdit ettiğini göstermiş ve bunun üzerine kapsamlı bir reform programı başlatılmıştır. 1999 yılından başlayarak yapısal reformlar hayata geçirilmiş, bütçe açıkları ve kamu borç stoku düşürülmüş, kazanımların kalıcı olmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmış ve kamu maliyesi tekrar sağlıklı bir zemine oturtulmuştur. Bu dönemde; para, maliye ve gelirler politikası bütüncül olarak tasarlanmış, bir alanda alınan kararın diğer alanda kayba neden olmaması temin edilmiştir. Kamu maliyesinde yalnızca bütçe açığı ve borç stoku değil, kamu gelir ve kamu harcamaları bazında hedefler belirlenmiş ve gerçekleşmeler yakından takip edilmiştir. Böylelikle kamu harcamalarında yaşanan bir artışın, bozucu etkisi olan vergi artışları yoluyla telafi edilmesinin önüne geçilmiş, gerçek disiplin sağlanmıştır. Program hedeflerine ve disipline uzun süre riayet edilmiştir. Tedbir alınması gerekli durumlarda, tedbirler odaklı, zaman ve maliyet çerçevesi belirli ve şeffaf olmuştur. Ekonomik aktivitenin olumlu seyrettiği durumlarda mali duruş tekrar sıkılaştırılmıştır.

Son dönemde birçok mali sürdürülebilirlik göstergesi bozulmaya işaret etmektedir. Önceki dönemlerde başarı sağlayan yol ve yöntemlerden uzaklaşılmaktadır. 5018 Sayılı Kanun ile kurumsallaştırılmaya çalışılan orta vadeli bütçeleme sistemi, OVP'nin bağlayıcılığının olmaması nedeniyle yeterli derecede etkili olamamıştır. Yine bu amaçla hazırlanan Mali Kural Yasa Taslağının da kanunlaşmamış olması kazanımların korunmasını zorlaştırmaktadır. Kurumsal yapılarda sürekli değişikliğe gidilmesi, mali politikaların üzerine inşa edileceği verilerin kalitesinin azalması, Kanunlaşan bütçelere riayet edilmemesi ve yüksek sapmalar oluşması, etkin bir denetim sisteminin kurulamamış olması mali sürdürülebilirlik bakımından risk teşkil etmektedir.

Ortaya koymuş olduğumuz tarihi perspektif gerek bu bozulmaların devam etmesi durumunda yaşanabilecekler gerekse de izlenmesi faydalı olacak politikalar hakkında önemli dersler içermektedir. Özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllarda karşımıza çıkan, bütçe disiplinini bozan ve kamu maliyesinin gerçek durumunun görülmesine engel olan yarı-mali ve bütçe dışı işlemlerde de artış görülmektedir. Hazine garantili dış borçlar, kapsamlı bir yasal çerçeveye oturtulmayan KÖİ'ler ve bunlara bağlı yükümlülükler, TVF'nin borçlanma yetkisi, Merkez Bankasınca üstlenilen KKM ve kamu bankalarınca yürütülen yarı-mali faaliyetler mali sürdürülebilirlik üzerinde baskı oluşturmaktadır.

Bu çalışmada bütçe açıkları ve borcun sürdürülebilirliği konu edildiği için tartışma dışında bırakılan, ancak büyük önem arz eden kamu maliyesinin kalitesi de göz ardı edilmemesi gereken bir husustur. Kamu gelir, gider ve açıklarının hedeflenen düzeylerde olması; mali sürdürülebilirlik için olumlu olmakla beraber, genel anlamda iktisat politikalarının özel anlamda da maliye politikalarının ülkenin ve vatandaşların refahına istenilen ölçüde hizmet edip etmediğinin bir göstergesi değildir. Demografik değişimlerin, teknolojik gelişmelerin ve iklim değişikliği gibi paradigma değişimlerinin kamu maliyesi üzerinde belirleyici olmaya başladığı bu dönemde, ülkemizin kendi yapısal problemleri de göz önünde bulundurulduğunda, kamu maliyesinin kalitesi sürdürülebilirlikle bütüncül şekilde ele alınmalıdır.

Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana ülkemiz için yapmış olduğumuz nitel analiz, dördüncü bölümde yapmış olduğumuz nicel analizlerle desteklenmiştir. Ülkemizin de içinde olduğu geniş bir panel veri seti kullanılarak yapılan eşbütünleşme testi sonucunda Türkiye'de kamu gelir ve harcamalarının birlikte hareket ettiği görülmüş ve mali sürdürülebilirliğe ekonometrik bir kanıt sunulmuştur. Buna ilave olarak yine ülkemizin de dahil olduğu geniş bir panel veri setiyle kamu borç stokunun makroekonomik, yapısal, kurumsal ve sosyal faktörlerden nasıl etkilendiğine yönelik bir analiz yapılmış ve literatürle uyumlu şekilde kamu borç stokunun işsizlik, sanayileşme oranı, dış açıklık gibi yapısal; yolsuzluk ve hukukun üstünlüğü gibi kurumsal; enflasyon ve faiz dışı denge gibi makroekonomik etmenler tarafından belirlendiği sonucuna varılmıştır.

## KAYNAKÇA


Afonso, A., Furceri, D., Agnello, L., (2008). "Fiscal Policy Responsiveness, Persistence and Discretion". *European Central Bank Working Paper Series.* 954.

Aizenman, J., Noy, I. (2003). "Endogenous Financial Openness: Efficiency and Political Economy Considerations". *National Bureau of Economic Research (NBER). Working Paper* No. 10144.

Aktan, C. C. (2000). *Politik İktisat*, İzmir: Anadolu Matbaası.

Akın, F. (2017). "İkinci Dünya Savaşı Sonrası Yeni Dünya Düzeni ve Türkiye", İş ve Hayat, 3(5), 119-135.

Alesina, A., Perotti, R. (1995). "The Political Economy of Budget Deficits". *IMF Staff Papers*. 42 (1).

Alesina, A., Perotti R. (1996). "Budget Deficits and Budget Institutions". *NBER Working Paper.* No. 5556.

Alesina, A., Passalacqua, A., (2015). "The Political Economy of Government Debt". *NBER Working Paper.* No. 21821.

Alesina, A., Rodrik, D. (1994). "Distributive Politics and Economic Growth," *The Quarterly Journal of Economics*, 109(2), 465–490.

Arat, K., (2003). "*Türkiye'de Optimum Döviz Kuru Rejimi Seçimi Ve Döviz Kurlarından Fiyatlara Geçiş Etkisinin İncelenmesi*", Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Ankara.

Arif, A., Arif, U. (2023). "Institutional Approach to the Budget Deficit: An Empirical Analysis", SAGE Open. Vol. 13, Issue 2, April-June 2023.

Auerbach, A.J., Kotlikoff, L.J., (1987). *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press.

Balassone, F., Franco, D., (01 Şubat 2001). "EMU fiscal rules: a new answer to an old question?," https://ssrn.com/abstract=2094456 (Erişim Tarihi: 12.09.2023)

Benfratello, L., Del Monte, A., Pennacchio, L. (2018). "Corruption and Public Debt: A Cross-Country Analysis". *Applied Economics Letters*, 25(5), pp. 340-344.

Bennett, R.A., (12 Ocak 1986). *"Eccentric Economist: Robert A. Mundell; Supply-Side's Intellectual Guru"*, The New York Times Archives. https://www.nytimes.com/1986/01/12/business/eccentric-economist-robert-a-mundell-supply-side-s-intellectual-guru.html (Erişim Tarihi: 28.08.2023)

Bernheim, B.D. (1989). A Neoclassical Perspective on Budget Deficits. *Joumal of Economic Perspectives*. 3(2), 55-72.

Biçerli, M.K, (2007), *Çalışma Ekonomisi*, BETA Yayınevi, İstanbul

Blanchard, O., Chouraqui, J.C., Hagemann, R.P., Sartor, N. (1990) "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question". *OECD Economic Studies*, 15, 7-36.

Bohn, H. (1998). "The Behavior of U. S. Public Debt and Deficits". *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113-3, 949-963.

Boratav, K. (2012). Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009. İmge Kitabevi.

Bordo, M.D., (1988). "The Contribution of a Monetary History of the United States: 1867 to 1960 to Monetary History". *NBER Working Papers 2549*, National Bureau of Economic Research, Inc.

Brender, A., Drazen A. (2005). "Political Budget Cycles in New versus Established Democracies". *Journal of Monetary Economics*, 52, 1271-1295.

Buchanan, J. M. (1984) "Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and its Normative Implications", J. M. Buchanan ve R. D. Tollison. "The Theory of Public Choice II". 11-22. Michigan: The University of Michigan Press.

Buchanan, J.M., Wagner, R. E., (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes.* New York: Academic Press

Burkhead, J. (1954). The Balanced Budget. *The Quarterly Journal of Economics*. Oxford University Press. Vol. 68(2), sayfa 191-216.

Câmpeanu, E., Stoian, A., (2010). "Fiscal Policy Reaction in the Short Term for Assessing Fiscal Sustainability in the Long Run in Central and Eastern European Countries". *Czech Journal of Economics and Finance*, No.6.

Caruso, R., Di Domizio, M. (2015). "The Impact of US Military Spending on Public Debt in Europe (1992–2013): A Note". *Peace Economics*, Peace Science and Public Policy, 21(4): 459-466.

Celasun, M. (2002), "2001 Krizi Öncesi ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme", www.econ.utah.edu/~ehrbar/erc2002/pdf/i053.pdf, erişim: 02.10.2023.

Chalk, N., Hemming, R. (2000). "Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice". *IMF Working Paper*. WP/00/81. International Monetary Fund.

Chouraqui, J., Hagemann, R., Sartor, N. (1990). "Indicators of Fiscal Policy: A Re-Examination". *OECD Economics Department Working Papers*. No. 78. OECD Publishing. Paris.

Combes, J.L., Saadi-Sedik, T. (2006). "How Does Trade Openness Influence Budget Deficits In Developing Countries?," *Journal of Development Studies*, 42(8), 1401–1416.

Collier, P., (2000). "How to Reduce Corruption". *African Development Review*. African Development Bank, Vol. 12(2), 191-205.

Corsetti, G., Roubini, N., (1991). "Fiscal Deficits, Public Debt and Government Solvency: Evidence from OECD Countries". *NBER Working Paper* No. w3658.

Coşar, N., (2005). "Demokrat Parti Dönemi Maliye Politikası", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*.

Çeştepe, H., Bayramoğlu, A., Sümer, E. (2021). "Dış Borçlanma, İktisadi Büyüme, Cari Açık ve Finansal Gelişme İlişkisi: Türkiye Örneği". Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Cilt 60, Sayfa: 419-445.

De Mello, L. (2005). "Estimating a fiscal reaction function: The case of debt sustainability in Brazil". *OECD Economics Department Working Paper* No. 423. OECD, Paris.

Debrun, X., Ostry, J.D., Willems, Tim., Wyplosz, Charles., 2019. "Public Debt Sustainability," *CEPR Discussion Papers,* 14010, C.E.P.R. Discussion Papers.

Domar, E. D. (1944). "The 'Burden of the Debt' and the National Income". *American Economic Review*, vol. 34, no. 4, 798-827.

Dünya Bankası. (2022). Türkiye Ekonomi Monitörü: Akıntıya Karşı Kürek Çekmek, Washington D.C.

Ebeke, C., Ehrhart, H., (2011). "Does VAT Reduce the Instability of Tax Revenues?," *Working Papers,* 201124, CERDI.

Edwards, S., Tabellini, G, (1991). "The Political Economy of Fiscal Policy and Inflation In Developing Countries: An Empirical Analysis," *Policy Research Working Paper Series* 703, The World Bank.

Egeli H., Özen A. (2013). *Bütçe Politikası*. İzmir: Altın Nokta Yayınevi.

Eğilmez, M. (2018). "TL'deki Değer Kaybının Ne Kadarı Dışarıdan Ne Kadarı İçeriden?". https://www.mahfiegilmez.com/2018/04/tldeki-deger-kaybnn-ne-kadar-dsardan-ne.html

Eichengreen, B.J., ElGanainy, A.A., Esteves, R.P., Mitchener, K.J., (2019). "Public Debt Through the Ages". *IMF Working Papers.* 2019/006. International Monetary Fund.

Elgin, C., Uras, B. (2013), "Public Debt, Sovereign Default Risk and Shadow Economy", *Journal of Financial Stability*, 9(4), 628-640.

Elliot, G., Kearney, C., (1988). "*The Intertemporal Government Budget Constraint and Tests for Bubbles"*. Research Discussion Paper, No. 8809, Reserve Bank of Australia

Fischer, S. (1982). "Seignorage and the Case for a National Money." Journal of Political Economy 90, No. 2. 295-313.

Fischer, S., Easterly, W. (1990). "The Economics of the Government Budget Constraint". *World Bank Research Observer*, 5(2), 127-142.

Friedman, M., Schwartz, A.J. (1963). *A Monetary History of the United States, 1867-1960*. Princeton University Press.

Funke, N. (1996). "Vulnerability of Fixed Exchange Rate Regimes: The Role of Economic Fundamentals". OECD Economic Studies. No 26.

Ghosh, A.R., Kim, J.I., Mendoza, E.G., Ostry, J.D., Qureshi, M.S., (2013). "Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability In Advanced Economies". *The Economic Journal*. Vol. 123, No. 566, 4-30. Oxford University Press.

Göktan, A. (2008), "Türkiye'de Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Ampirik Bir Çalışma", Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 15(2), ss.425-445.

Greiner, A., Semmler, W., (1999). "An Inquiry into the Sustainability of German Fiscal Policy: Some Time-Series Tests". *Public Finance Review,* Vol. 27, No. 2.

Gürsoy, B. (1980). *Kamusal Maliye Bütçe*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 436.

Hakkio, C.S., Rush, M. (1991), "Is the Budget Deficit too Large?". *Economic Inquiry*, 29,. 429-445.

Hallerberg, M., Strauch, R. (2002). "On the Cyclicality of Public Finances in Europe". *Empirica*. Springer; Austrian Institute for Economic Research; Austrian Economic Association, vol. 29(3), 183-207.

Hamilton, J.D., Flavin, M., (1985). "On the Limitations of Government Borrowing: a Framework for Empirical Testing". *NBER Working Paper.* No. w1632.

Hansen, A., (1941). *Fiscal Policy and Business Cycles*. New York: W. W. Norton & Company.

Haug, A.A., (1995). "Has Federal Budget Deficit Policy Changed in Recent Years?". *Economic Inquiry*; Oxford Vol. 33-1.

Hlivnjak, S., Laco, M. (2018). *"Bosnia and Herzegovina: Calculation of Cyclically Adjusted Budget Balance and Assessment of Fiscal Policy Stance"*. World Bank.

Işık, N., Acar M., Işık, B. (2004). "Enflasyon ve Döviz Kuru İlişkisi: Bir Eşbütünleşme Analizi". Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, C.9, S.2, 325-340.

İlgün, Miraç Fatih (2015). "Mali Sürdürülebilirlik: OECD Ülkelerine Yönelik Panel Veri Analizi", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 30 2016 Sayı: 1, s. 69-90.

Jahan, S., Saber, M. A., Papageorgiou, C., (2014) "What Is Keynesian Economics? – Back To Basics". *IMF Finance & Development*. Vol 51, No 3.

Jahan, S., Papageorgiou, C., (2014). "What Is Monetarism? – Back To Basics" *IMF Finance & Development*. Vol 51, No 1.

Kaya, D., Durgun, A. (2009). "1923–1938 Dönemi Atatürk'ün Maliye Politikaları: Bütçe ve Vergi Uygulamaları" SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi Mayıs 2009, Sayı:19, 233-249.

Kaya, F. (2009). Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi. DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.

Kepenek, Y. (2012). Türkiye Ekonomisi. Remzi Kitabevi.

Keyder, N. (2023). "Türkiye'nin Kriz Deneyimleri 1994, 2000-2001, 2008-2009 ve 2018-2022 Krizleri". İktisat ve Toplum Dergisi. Sayı: 141. 4-13. https://iktisatvetoplum.com/turkiyenin-kriz-deneyimleri-1994-2000-2001-2008-2009-ve-2018-2022-krizleri-nur-keyder/

Keyifli, N. (2020). "OECD Ülkelerinde Doğal Afetlerin Bütçe Açıkları Üzerine Etkisi: Dinamik Panel Veri Analizi". *Pamukkale University Journal Of Social Sciences Institute*. Sayı 43, Sayfa: 303-318.

Keynes, J.M. (1936). *İstihdam Faiz ve Paranın Genel Kuramı.* (Çev. Ege Alp Güneri, 2021) Gece Kitaplığı Yayınevi.

Kia, A. (2008), "Fiscal Sustainability in Emerging Countries: Evidence from Iran and Turkey". Journal of Policy Modeling, 30, ss.957–972

Kim, D.H., Wu, Y.C., Lin S.C. (2018). "Heterogeneity in the Effects of Government Size and Governance on Economic Growth," *Economic Modelling*, 68. 205–216.

Alt, J. E., Lassen, D. D. (2006). "Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries." *American Journal of Political Science*, 50(3): 530-550.

Larsen, F. (1999). "Global Economic and Financial Developments in the 1990s and Implications for Monetary Policy". Luncheon Speech https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp061199.

Leachman, L., Rosas, G., Lange P., Bester, A. (2007). "The Political Economy of Budget Deficits", *Economics and Politics*, 19 (3).

Liu, C., Moldogaziev, T. T., Mikesell, J. L. (2017). "Corruption and State and Local Government Debt Expansion", *Public Administration Review*, 77(5), pp. 681–690.

Makrydakis, J.S., Tzavalis, E., Balfoussias, A., (1999). "Policy Regime Changes and Long Run Sustainability of Fiscal Policy: An Application to Greece". *Economic Modelling*, Vol.16-1.71-86.

Mendoza, E.G., Ostry, J.D., (2007). "International Evidence on Fiscal Solvency: Is Fiscal Policy Responsible?". *Journal of Monetary Economics*, No.55, 1081– 1093.

Mercan, M. (2013), "Zamanlararası Dış Denge Kısıtı Yaklaşımı Çerçevesinde Türkiye'de Bütçe Açığının Sürdürülebilirliği", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 27(3), ss.91-110.

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

Nordhaus, W. D., (1975), "The Political Business Cycle", *The Review of Economic Studies*. Vol. 42, No. 2. 169-190. Oxford University Press.

OECD, *Economic Surveys: Turkey, 1983-1984*, Paris, 1984.

Orchard, L., Stretton, H., (1997). Public Choice. *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 21, No. 3, 409-430. Oxford University Press.

Orhaner, E. (2007). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Önder, T., (2005). "Para Politikası: Araçları, Amaçları ve Türkiye Uygulaması". Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TCMB, Ankara.

Öner, E., (2012). *Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1924-1993)*. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları.

Özcan, G., (2020). "Savaş Ekonomisinde Vergileme Anlayışı Örneği, Türkiye'de II. Dünya Savaşı Yılları". *Manisa Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt:27, Sayı:2.

Özkan, S., Temizer, A., (2009), "İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Türkiye'de Karaborsacılık", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2/9, Sonbahar.

Özkaya, H., (2009)., "IMF'nin Değişen Rolü: Bretton Woods'tan Günümüze" Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. 2/2, 102-117

Pakdemirli, E. (1991). *Ekonomimizin 1923'den 1990'a Sayısal Görünümü*. Milliyet Yayınları.

Payne, J.E., (1997). "International Evidence on the Sustainability of Budget Deficits". *Applied Economics Letters.* Vol. 4-12, 775-779.

Pehlivan, N., (2010). *"Devlet Muhasebe Sistemi ve Katma Bütçeli Kuruluşlarda Taşınır Mal Yönetmeliği Uygulaması"*. Yüksek Lisans Tezi. T.C. Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı. Çorum.

Perotti, R., Kontopoulos, Y. (2002), "Fragmented Fiscal Policy", *Journal of Public Economics*, 86(2): 191-222.

Perry, N. (2020) "*Debt and Deficits: Economic and Political Issues*." An ECI Teaching Module on Social and Economic Issues, Economics in Context Initiative, Global Development Policy Center, Boston University.

Persson, T., Tabellini, G. (1994). "Is Inequality Harmful for Growth?," *The American Economic Review*, 84(3), 600–621.

Persson,T., Roland, G., Tabellini, G. (1997). "Separation of Powers and Political Accountability." Quarterly Journal of Economics. 112. 1163–1202.

Quintos, C.E., (1995). "Sustainability of the Deficit Process with Structural Shifts". *Journal of Business & Economic Statistics*. Vol. 13, No. 4, 409-417.

Ram, R. (1989). "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data: Reply," *The American Economic Review*, 79(1), 281–284.

Rogoff, K. (1990). "Equilibrium Political Budget Cycles". *American Economic Review*, 80, 21-36.

Rogoff, K., Sibert, A. (1988). "Elections and Macroeconomic Policy Cycles". *Review of Economic Studies*, 55: 1-16.

Roubini, N., (1997). "Supply Side Economics: Do Tax Rate Cuts Increase Growth and Revenues and Reduce Budget Deficits ? Or Is It Voodoo Economics All Over Again?" Stern School of Business, New York University. https://pages.stern.nyu.edu/~nroubini/SUPPLY.HTM (Erişim Tarihi: 19.09.2023)

Roubini, N., Sachs, J. D. (1989). "Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies." *European Economic Review*. 33 (5): 903–933.

Saraceno, F. (2022). "The Return of Fiscal Policy: The New EU Macroeconomic Activism and Lessons for Future Reform". *ILO Working Paper* 59. Geneva, ILO.

Sarıtaş, H., (2011), "İşçi Dövizlerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bilançosuna Etkisi". *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi.* 3/1. 163-182.

Saygılı, M. K., (2002). *"Türkiye'de Kamu Fonu Uygulaması"*. DPT Uzmanlık Tezi. Ankara.

Shaw, J.S., (2007). *"Public Choice Theory"*. The Concise Encyclopedia of Economics. https://www.econlib.org/library/Enc1/PublicChoiceTheory.html (Erişim Tarihi: 13.09.2023)

Shugart, M.S., Carey, J.M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.

Sorensen, B.E., Wu, L., Yosha, O., (2001). "Output Fluctuations and Fiscal Policy: U.S. State and Local Governments 1978-1994". *European Economic Review* 45, 1271–1310.

Smith, R.P. (1980). "The Demand for Military Expenditure". *Economic Journal*, 90(360) 811–820.

Steiner, A. (2017). *"Determinants of the Public Budget Balance: The Role of Official Capital Flows"*. VfS Annual Conference 2017: Alternative Structures for Money and Banking 168184, German Economic Association.

Şanlı, B., (1998), "Türkiye'de Uygulanan Kur Politikaları", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt 49, 183-200.

Şen H, Sağbaş İ., Keskin A. (2007). *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: Orion Kitabevi.

Şen, H., Sağbaş, İ. ve Keskin, A. (2010), "Türkiye'de Mali Sürdürülebilirliğin Analizi: 1975-2007". Maliye Dergisi, 158, ss.103-123.

Şen, S., Tokatlıoğlu, M. (2020). "Kamu Maliyesinde Bir Risk Unsuru Olarak Koşullu Yükümlülükler: Türkiye Örneği". Sosyoekonomi. Vol. 28(44), 215-236

Tanner, E., Liu, P., (1994). "Is the Budget Deficit "Too Large"?: Some Further Evidence," *Economic Inquiry*, Western Economic Association International, vol. 32(3), 511-518.

Tanzi, V., (1977). "Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue." IMF Staff Papers 24:14-67.

Taş, R., (1995). "Türk Mali Sisteminin Uzun Dönem (1923-1980) Gelişiminin Yapısal Ve Oransal Analiz Yöntemleriyle Değerlendirilmesi". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*.

Teulings, C.N., (30.04.2023), *"The distinction between Keynesians and Monetarists makes no sense anymore"*. https://ssrn.com/abstract=4450095 (Erişim Tarihi: 20.08.2023)

Tornell, A., Velasco, A. (1995). "Fiscal Discipline and the Choice of Exchange Rate Regime." European Economic Review 39 (3): 759–770.

Tornell, A., Velasco, A. (2000). "Fixed versus Flexible Exchange Rates: Which Provides More Fiscal Discipline?" *Journal of Monetary Economics* 45 (2): 399–436.

Trehan, B., Walsh, C.E., (1988). "Common Trends, the Government's Budget Constraint, and Revenue Smoothing". *Journal of Economic Dynamics and Control*. Elsevier, vol. 12(2-3), 425-444.

Trehan, B., Walsh, C.E., (1991) "Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to U.S. Federal Budget and Current Account Deficits". *Journal of Money, Credit and Banking*, 23, 206-223.

Tresch, R.W., (2015). *Public Finance A Normative Theory*. Elsevier Inc.

Tujula, M., Wolswijk, G. (2004). "What Determines Fiscal Balances? An Empirical Investigation in Determinants of Changes in OECD Budget Balances," *Working Paper Series* 422, European Central Bank.

Türk, İ. (1992). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Usta, E. (2011). Mali Reform Süreci ve 5018 Sayılı Kanun'un Genel Değerlendirmesi. İzmir İktisat Kongresi Cilt 5, Ege Üniversitesi Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu.

Volkerink, B., De Haan, J. (2001), "Fragmented Government Effects on Fiscal Policy", *Public Choice*, 109, 221–242.

Wilcox, D.W., (1989). "The Sustainability of Government Deficits: Implications of the Present-Value Borrowing Constraint". *Journal of Money, Credit and Banking*. Vol. 21, No. 3. 291-306. Ohio State University Press.

Woo, J. (2003a). "Economic, Political, and Institutional Determinants of Public Deficits," *Journal of Public Economics*, 87(3), 387 – 426.

Woo, J. (2003b). "Social Polarization, Industrialization, and Fiscal Instability: Theory and Evidence," *Journal of Development Economics*, 72(1), 223 – 252.

Woo, J. (2009). "Why Do More Polarized Countries Run More Procyclical Fiscal Policy?," *The Review of Economics and Statistics*, 91(4), 850–870.

Wooldridge, J. M. (2016). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. Adrian MI: South-Western Cengage Learning.

Yılmaz Akgül, G., (2009). "Türkiye'de 1923-1938 Dönemi Maliye Politikası Uygulamaları". Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 27, Sayı 2, 297-328.

Zekioğlu, M., (2009), *"Türkiye'de Kamu Mali Yönetimi Reformu ve Yeni Bütçe Sistemi"*, T.C. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Edirne.

Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı, Kurulun Tarihçesi, https://www.hmb.gov.tr/hazine-kontrolorleri-kurulu-tarihce. Erişim Tarihi: 12.11.2023

Kalkınma Bakanlığı. (2017). Ekonomik ve Sosyal Göstergeler. https://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (1962). 1963 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (1970). 1971 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (1975). 1976 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (1979). 1980 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (1980). 1981 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (1983). 1982 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (1984). 1985 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (1991). 1992 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (1992). 1993 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (1998). 1999 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (2001). 2002 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (2009). 2010 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (2013). 2014 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (2016). 2017 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (2018). 2019 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (2001). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2002). 2003 Katılım Öncesi Ekonomik Program, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2008). 2009 Katılım Öncesi Ekonomik Program, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2016). 2017 Ekonomik Reform Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2022). 2023-2025 Ekonomik Reform Programı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2009). Orta Vadeli Program 2010-2012, Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2011). 2012 Yıllık Programı, Ankara.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, (2009). Yıllık Kamu Borç Yönetimi Raporu 2008. Sayfa 26-27.

T.C. Maliye Bakanlığı adına Akalın, Güneri, (2008). Atatürk Dönemi Maliye Politikaları. Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2008/384

Gelir İdaresi Başkanlığı, 2023, Bütçe Gelirleri
https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm

TCMB, (2001). Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.
https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf?MOD=AJPERES

IMF, (2023a). Republic of Türkiye: 2023 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report. Washington D.C.

IMF, (2023b). Republic of Türkiye: 2022 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report. Washington D.C.

IMF, (2020). Republic of Türkiye: 2019 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report. Washington D.C.

IMF, (2019). Republic of Türkiye: 2018 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report. Washington D.C.

IMF, (2023c). World Economic Outlook Database, Ekim 2023. https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October

## EKLER

### EK 1. 5018 Sayılı Kanun I – II – III – IV Sayılı Cetveller

| (I) SAYILI CETVEL<br>GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ | | | |
|---|---|---|---|
| 1 | Türkiye Büyük Millet Meclisi | 22 | Tarım ve Orman Bakanlığı |
| 2 | Cumhurbaşkanlığı | 23 | Ticaret Bakanlığı |
| 3 | Anayasa Mahkemesi | 24 | Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı |
| 4 | Yargıtay | 25 | Devlet Arşivleri Başkanlığı |
| 5 | Danıştay | 26 | Diyanet İşleri Başkanlığı |
| 6 | Hâkimler ve Savcılar Kurulu | 27 | İletişim Başkanlığı |
| 7 | Sayıştay | 28 | Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği |
| 8 | Adalet Bakanlığı | 29 | Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı |
| 9 | Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı | 30 | Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı |
| 10 | Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı | 31 | Strateji ve Bütçe Başkanlığı |
| 11 | Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı | 32 | Jandarma Genel Komutanlığı |
| 12 | Dışişleri Bakanlığı | 33 | Sahil Güvenlik Komutanlığı |
| 13 | Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı | 34 | Emniyet Genel Müdürlüğü |
| 14 | Gençlik ve Spor Bakanlığı | 35 | Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı |
| 15 | Hazine ve Maliye Bakanlığı | 36 | Gelir İdaresi Başkanlığı |
| 16 | İçişleri Bakanlığı | 37 | Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü |
| 17 | Kültür ve Turizm Bakanlığı | 38 | Meteoroloji Genel Müdürlüğü |
| 18 | Milli Eğitim Bakanlığı | 39 | Göç İdaresi Başkanlığı |
| 19 | Milli Savunma Bakanlığı | 40 | Avrupa Birliği Başkanlığı |
| 20 | Sağlık Bakanlığı | 41 | İklim Değişikliği Başkanlığı |
| 21 | Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı | | |

| (II) SAYILI CETVEL<br>ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER<br>A) YÜKSEKÖĞRETİM KURULU, ÜNİVERSİTELER VE YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜLERİ | | | |
|---|---|---|---|
| 1 | Yükseköğretim Kurulu | 67 | Yozgat Bozok Üniversitesi |
| 2 | Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı | 68 | Adıyaman Üniversitesi |
| 3 | İstanbul Üniversitesi | 69 | Ordu Üniversitesi |
| 4 | İstanbul Teknik Üniversitesi | 70 | Amasya Üniversitesi |
| 5 | Ankara Üniversitesi | 71 | Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi |
| 6 | Karadeniz Teknik Üniversitesi | 72 | Ağrı Dağı Üniversitesi[1] |
| 7 | Ege Üniversitesi | 73 | Sinop Üniversitesi |
| 8 | Atatürk Üniversitesi | 74 | Siirt Üniversitesi |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 9 | Orta Doğu Teknik Üniversitesi | 75 | Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi |
| 10 | Hacettepe Üniversitesi | 76 | Karabük Üniversitesi |
| 11 | Boğaziçi Üniversitesi | 77 | Kilis 7 Aralık Üniversitesi |
| 12 | Dicle Üniversitesi | 78 | Çankırı Karatekin Üniversitesi |
| 13 | Çukurova Üniversitesi | 79 | Artvin Çoruh Üniversitesi |
| 14 | Anadolu Üniversitesi | 80 | Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi |
| 15 | Sivas Cumhuriyet Üniversitesi | 81 | Bitlis Eren Üniversitesi |
| 16 | İnönü Üniversitesi | 82 | Kırklareli Üniversitesi |
| 17 | Fırat Üniversitesi | 83 | Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi |
| 18 | Ondokuz Mayıs Üniversitesi | 84 | Bingöl Üniversitesi |
| 19 | Selçuk Üniversitesi | 85 | Muş Alparslan Üniversitesi |
| 20 | Bursa Uludağ Üniversitesi | 86 | Mardin Artuklu Üniversitesi |
| 21 | Erciyes Üniversitesi | 87 | Batman Üniversitesi |
| 22 | Akdeniz Üniversitesi | 88 | Ardahan Üniversitesi |
| 23 | Dokuz Eylül Üniversitesi | 89 | Bartın Üniversitesi |
| 24 | Gazi Üniversitesi | 90 | Bayburt Üniversitesi |
| 25 | Marmara Üniversitesi | 91 | Gümüşhane Üniversitesi |
| 26 | Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi | 92 | Hakkari Üniversitesi |
| 27 | Trakya Üniversitesi | 93 | Iğdır Üniversitesi |
| 28 | Yıldız Teknik Üniversitesi | 94 | Şırnak Üniversitesi |
| 29 | Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi | 95 | Munzur Üniversitesi |
| 30 | Gaziantep Üniversitesi | 96 | Yalova Üniversitesi |
| 31 | Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi | 97 | Türk-Alman Üniversitesi |
| 32 | Aydın Adnan Menderes Üniversitesi | 98 | Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi |
| 33 | Afyon Kocatepe Üniversitesi | 99 | Bursa Teknik Üniversitesi |
| 34 | Balıkesir Üniversitesi | 100 | İstanbul Medeniyet Üniversitesi |
| 35 | Manisa Celal Bayar Üniversitesi | 101 | İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi |
| 36 | Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi | 102 | Necmettin Erbakan Üniversitesi |
| 37 | Kütahya Dumlupınar Üniversitesi | 103 | Abdullah Gül Üniversitesi |
| 38 | Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi | 104 | Erzurum Teknik Üniversitesi |
| 39 | Gebze Teknik Üniversitesi | 105 | Adana Alparslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Üniversitesi |
| 40 | Harran Üniversitesi | 106 | Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi |
| 41 | İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü | 107 | Sağlık Bilimleri Üniversitesi |
| 42 | Kafkas Üniversitesi | 108 | Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi |
| 43 | Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi | 109 | İskenderun Teknik Üniversitesi |
| 44 | Kırıkkale Üniversitesi | 110 | Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi |
| 45 | Kocaeli Üniversitesi | 111 | Türkiye Uluslararası İslam, Bilim ve Teknoloji Üniversitesi |
| 46 | Mersin Üniversitesi | 112 | İzmir Bakırçay Üniversitesi |
| 47 | Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi | 113 | İzmir Demokrasi Üniversitesi |
| 48 | Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi | 114 | Yükseköğretim Kalite Kurulu |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 49 | Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi | 115 | Ankara Müzik ve Güzel Sanatlar Üniversitesi |
| 50 | Pamukkale Üniversitesi | 116 | Gaziantep İslam Bilim ve Teknoloji Üniversitesi |
| 51 | Sakarya Üniversitesi | 117 | Konya Teknik Üniversitesi |
| 52 | Süleyman Demirel Üniversitesi | 118 | Kütahya Sağlık Bilimleri Üniversitesi |
| 53 | Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi | 119 | Malatya Turgut Özal Üniversitesi |
| 54 | Eskişehir Osmangazi Üniversitesi | 120 | İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa |
| 55 | Galatasaray Üniversitesi | 121 | Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi |
| 56 | Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi | 122 | Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi |
| 57 | Kastamonu Üniversitesi | 123 | Samsun Üniversitesi |
| 58 | Düzce Üniversitesi | 124 | Sivas Bilim ve Teknoloji Üniversitesi |
| 59 | Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi | 125 | Tarsus Üniversitesi |
| 60 | Uşak Üniversitesi | 126 | Trabzon Üniversitesi |
| 61 | Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi | 127 | Kayseri Üniversitesi |
| 62 | Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi | 128 | Kahramanmaraş İstiklal Üniversitesi |
| 63 | Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi | 129 | Eskişehir Teknik Üniversitesi |
| 64 | Aksaray Üniversitesi | 130 | Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversitesi |
| 65 | Giresun Üniversitesi | 131 | Afyonkarahisar Sağlık Bilimleri Üniversitesi |
| 66 | Hitit Üniversitesi | | |

| **(II) SAYILI CETVEL<br>ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER<br>B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER** | | | |
|---|---|---|---|
| 1 | Savunma Sanayi Başkanlığı | 24 | Kamu Denetçiliği Kurumu |
| 2 | Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu | 25 | Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu |
| 3 | Atatürk Araştırma Merkezi | 26 | Meslekî Yeterlilik Kurumu |
| 4 | Atatürk Kültür Merkezi | 27 | Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı |
| 5 | Türk Dil Kurumu | 28 | Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı |
| 6 | Türk Tarih Kurumu | 29 | Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı |
| 7 | Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu | 30 | Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı |
| 8 | Türkiye Bilimler Akademisi | 31 | Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı |
| 9 | Karayolları Genel Müdürlüğü | 32 | Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü |
| 10 | Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü | 33 | Türkiye Su Enstitüsü |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 11 | Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü | 34 | Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu |
| 12 | Orman Genel Müdürlüğü | 35 | Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu |
| 13 | Vakıflar Genel Müdürlüğü | 36 | Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı |
| 14 | Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü | 37 | Helal Akreditasyon Kurumu |
| 15 | Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü | 38 | Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü |
| 16 | Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü | 39 | Türkiye Uzay Ajansı |
| 17 | Türk Akreditasyon Kurumu | 40 | Türkiye Adalet Akademisi |
| 18 | Türk Standardları Enstitüsü | 41 | Kapadokya Alan Başkanlığı |
| 19 | Türk Patent ve Marka Kurumu | 42 | Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu |
| 20 | Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı | 43 | Türkiye İstatistik Kurumu |
| 21 | Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı | 44 | Uludağ Alan Başkanlığı |
| 22 | GAP Bölge Kalkınma İdaresi | 45 | Kentsel Dönüşüm Başkanlığı |
| 23 | Özelleştirme İdaresi Başkanlığı | | |

| **(III) SAYILI CETVEL<br>DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR** | |
|---|---|
| 1 | Radyo ve Televizyon Üst Kurulu |
| 2 | Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu |
| 3 | Sermaye Piyasası Kurulu |
| 4 | Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu |
| 5 | Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu |
| 6 | Kamu İhale Kurumu |
| 7 | Rekabet Kurumu |
| 8 | Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu |
| 9 | Kişisel Verileri Koruma Kurumu |
| 10 | Nükleer Düzenleme Kurumu |
| 11 | Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu |

| **(IV) SAYILI CETVEL<br>SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI** | |
|---|---|
| 1 | Sosyal Güvenlik Kurumu |
| 2 | Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü |

## EK 2. 1923-2022 Makroekonomik Göstergeler

| | Milyon Kişi | Bin TL | Zinc. Hacim | Dolar | Yüzde | | | Milyon Dolar | | | | GSHY'ya Oran, % | | | Yüzde | Yıllık Ort. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Yıllar | Nüfus (Yıl Ort.) | GSYH | GSYH Büyüme | Fert Başına GSYH | İşsizlik | Mevduat Faiz Oranı | TÜFE Değişim | Cari İşlem | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Dengesi | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Dengesi | İhracatın İthalatı Karş.Oranı | Dolar/TL |
| 1923 | 12,5 | 1,9 | - | 91 | 9,1 | - | - | - | 51 | 87 | -36 | 4,5 | 7,6 | -3,2 | 58,5 | 1,68 |
| 1924 | 12,7 | 2,4 | 14,6 | 101 | 6,9 | - | - | - | 82 | 100 | -18 | 6,4 | 7,8 | -1,4 | 82,1 | 1,88 |
| 1925 | 13,0 | 3,0 | 12,5 | 128 | 5,3 | - | - | - | 103 | 129 | -26 | 6,2 | 7,8 | -1,6 | 79,6 | 1,83 |
| 1926 | 13,3 | 3,3 | 18,2 | 129 | 5,1 | - | - | 23 | 96 | 121 | -25 | 5,6 | 7,0 | -1,4 | 79,4 | 1,91 |
| 1927 | 13,6 | 2,9 | -12,7 | 112 | 4,2 | - | - | 19 | 81 | 108 | -27 | 5,3 | 7,1 | -1,8 | 74,9 | 1,94 |
| 1928 | 13,8 | 3,2 | 10,8 | 120 | 3,8 | - | - | 8 | 88 | 114 | -25 | 5,3 | 6,8 | -1,5 | 77,6 | 1,95 |
| 1929 | 14,1 | 4,1 | 21,5 | 141 | 3,2 | - | - | 44 | 75 | 124 | -49 | 3,8 | 6,2 | -2,4 | 60,6 | 2,07 |
| 1930 | 14,4 | 3,2 | 2,5 | 103 | 3,2 | - | - | -6 | 71 | 70 | 2 | 4,8 | 4,7 | 0,1 | 102,6 | 2,12 |
| 1931 | 14,7 | 2,8 | 8,2 | 88 | 4,5 | - | - | -1 | 60 | 60 | 0 | 4,6 | 4,6 | 0,0 | 100,5 | 2,12 |
| 1932 | 15,1 | 2,3 | -10,6 | 73 | 4,5 | - | - | -3 | 48 | 41 | 7 | 4,4 | 3,7 | 0,7 | 117,8 | 2,12 |
| 1933 | 15,4 | 2,3 | 15,5 | 86 | 3,9 | - | - | - | 58 | 45 | 13 | 4,4 | 3,4 | 1,0 | 128,8 | 1,71 |
| 1934 | 15,7 | 2,4 | 6,3 | 116 | 3,2 | - | - | - | 73 | 69 | 4 | 4,0 | 3,8 | 0,2 | 106,2 | 1,33 |
| 1935 | 16,0 | 2,6 | -3,0 | 129 | 3,3 | - | - | - | 76 | 71 | 6 | 3,7 | 3,4 | 0,3 | 107,9 | 1,26 |
| 1936 | 16,4 | 3,4 | 23,1 | 163 | 2,9 | - | - | - | 94 | 74 | 20 | 3,5 | 2,8 | 0,8 | 127,2 | 1,26 |
| 1937 | 16,6 | 3,6 | 1,5 | 171 | 2,7 | - | - | - | 109 | 91 | 19 | 3,8 | 3,2 | 0,7 | 120,6 | 1,26 |
| 1938 | 16,9 | 3,8 | 9,5 | 174 | 2,1 | - | - | - | 115 | 119 | -4 | 3,9 | 4,0 | -0,1 | 96,7 | 1,28 |
| 1939 | 17,4 | 4,1 | 6,9 | 170 | 2,1 | - | 2,1 | - | 100 | 92 | 7 | 3,4 | 3,1 | 0,2 | 107,7 | 1,38 |
| 1940 | 17,7 | 4,8 | -4,8 | 204 | 2,4 | - | 8,5 | - | 81 | 50 | 31 | 2,2 | 1,4 | 0,9 | 161,7 | 1,32 |
| 1941 | 18,0 | 5,9 | -10,4 | 253 | 3,0 | - | 19,6 | - | 91 | 55 | 36 | 2,0 | 1,2 | 0,8 | 164,5 | 1,31 |
| 1942 | 18,1 | 12,3 | 5,5 | 517 | 3,4 | - | 66,7 | - | 126 | 113 | 13 | 1,3 | 1,2 | 0,1 | 111,7 | 1,31 |
| 1943 | 18,3 | 18,3 | -9,8 | 762 | 2,9 | - | 45,8 | - | 197 | 155 | 41 | 1,4 | 1,1 | 0,3 | 126,6 | 1,31 |
| 1944 | 18,5 | 13,3 | -5,1 | 546 | 3,1 | - | 2,5 | - | 178 | 126 | 52 | 1,8 | 1,2 | 0,5 | 141,0 | 1,31 |
| 1945 | 18,7 | 10,8 | -15,3 | 442 | 3,1 | - | 0,9 | - | 168 | 97 | 71 | 2,0 | 1,2 | 0,9 | 173,5 | 1,31 |
| 1946 | 19,1 | 13,6 | 32,1 | 394 | 2,7 | - | -3,8 | 7 | 215 | 119 | 96 | 2,9 | 1,6 | 1,3 | 180,5 | 1,81 |
| 1947 | 19,5 | 15,0 | 4,1 | 272 | 2,5 | - | 1,5 | -14 | 223 | 245 | -21 | 4,2 | 4,6 | -0,4 | 91,3 | 2,82 |

| | Milyon Kişi | Bin TL | Zinc. Hacim | Dolar | Yüzde | | | Milyon Dolar | | | | GSHY'ya Oran, % | | | Yüzde | Yıllık Ort. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Yıllar | Nüfus (Yıl Ort.) | GSYH | GSYH Büyüme | Fert Başına GSYH | İşsizlik | Mevduat Faiz Oranı | TÜFE Değişim | Cari İşlem | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Dengesi | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Dengesi | İhracatın İthalatı Karş.Oranı | Dolar/TL |
| 1948 | 19,9 | 18,9 | 16,4 | 338 | 2,3 | - | 1,4 | -149 | 197 | 275 | -78 | 2,9 | 4,1 | -1,2 | 71,5 | 2,81 |
| 1949 | 20,4 | 18,1 | -5,0 | 314 | 1,8 | - | 7,5 | -93 | 248 | 290 | -42 | 3,9 | 4,5 | -0,7 | 85,4 | 2,82 |
| 1950 | 20,8 | 19,3 | 9,4 | 329 | 1,5 | - | -4,3 | -50 | 263 | 286 | -22 | 3,9 | 4,2 | -0,3 | 92,2 | 2,83 |
| 1951 | 21,4 | 23,2 | 12,8 | 385 | 1,7 | - | -1,1 | -94 | 314 | 402 | -88 | 3,8 | 4,9 | -1,1 | 78,1 | 2,83 |
| 1952 | 22,0 | 26,7 | 12,0 | 431 | 1,9 | - | 5,1 | -198 | 363 | 556 | -193 | 3,8 | 5,9 | -2,0 | 65,3 | 2,83 |
| 1953 | 22,6 | 31,1 | 11,2 | 488 | 2,8 | - | 4,8 | -164 | 396 | 533 | -136 | 3,6 | 4,8 | -1,2 | 74,4 | 2,83 |
| 1954 | 23,2 | 31,8 | -2,9 | 484 | 3,2 | - | 9,0 | -177 | 335 | 478 | -143 | 3,0 | 4,3 | -1,3 | 70,0 | 2,83 |
| 1955 | 23,9 | 38,2 | 8,1 | 566 | 3,1 | - | 11,9 | -177 | 313 | 498 | -184 | 2,3 | 3,7 | -1,4 | 63,0 | 2,83 |
| 1956 | 24,5 | 44,1 | 3,3 | 635 | 3,2 | - | 11,5 | -75 | 305 | 407 | -102 | 2,0 | 2,6 | -0,7 | 74,9 | 2,83 |
| 1957 | 25,3 | 58,6 | 7,9 | 821 | 2,8 | - | 12,5 | -64 | 345 | 397 | -52 | 1,7 | 1,9 | -0,3 | 86,9 | 2,83 |
| 1958 | 26,0 | 69,9 | 4,6 | 953 | 2,9 | - | 15,7 | -64 | 247 | 315 | -68 | 1,0 | 1,3 | -0,3 | 78,5 | 2,83 |
| 1959 | 26,7 | 87,4 | 4,6 | 1.157 | 2,9 | - | 22,6 | -145 | 354 | 470 | -116 | 1,1 | 1,5 | -0,4 | 75,3 | 2,83 |
| 1960 | 27,5 | 93,5 | 2,9 | 660 | 3,1 | - | 7,4 | -139 | 321 | 468 | -147 | 1,8 | 2,6 | -0,8 | 68,5 | 5,15 |
| 1961 | 28,2 | 99,1 | 1,7 | 388 | 3,4 | - | 1,3 | -170 | 347 | 507 | -160 | 3,2 | 4,6 | -1,5 | 68,4 | 9,05 |
| 1962 | 28,9 | 115,1 | 6,1 | 440 | 3,4 | - | 3,8 | -242 | 381 | 619 | -238 | 3,0 | 4,9 | -1,9 | 61,5 | 9,05 |
| 1963 | 29,7 | 133,1 | 9,4 | 496 | 3,4 | - | 6,5 | -300 | 368 | 688 | -320 | 2,5 | 4,7 | -2,2 | 53,5 | 9,05 |
| 1964 | 30,4 | 142,2 | 4,1 | 515 | 3,5 | - | 0,8 | -109 | 411 | 537 | -126 | 2,6 | 3,4 | -0,8 | 76,5 | 9,08 |
| 1965 | 31,1 | 152,1 | 2,6 | 538 | 3,7 | - | 6,7 | -78 | 464 | 572 | -108 | 2,8 | 3,4 | -0,6 | 81,1 | 9,08 |
| 1966 | 31,9 | 180,6 | 11,7 | 623 | 3,6 | - | 5,5 | -164 | 491 | 718 | -228 | 2,5 | 3,6 | -1,1 | 68,3 | 9,08 |
| 1967 | 32,8 | 201,3 | 4,5 | 677 | 4,8 | - | 6,3 | -115 | 522 | 685 | -162 | 2,4 | 3,1 | -0,7 | 76,3 | 9,08 |
| 1968 | 33,6 | 225,1 | 6,7 | 738 | 5,2 | - | 4,1 | -224 | 496 | 764 | -267 | 2,0 | 3,1 | -1,1 | 65,0 | 9,08 |
| 1969 | 34,4 | 251,6 | 4,1 | 804 | 5,9 | - | 5,7 | -220 | 537 | 801 | -264 | 1,9 | 2,9 | -1,0 | 67,0 | 9,08 |
| 1970 | 35,3 | 283,0 | 3,2 | 696 | 6,4 | 9,0 | 11,8 | -171 | 588 | 948 | -359 | 2,4 | 3,9 | -1,5 | 62,1 | 11,51 |
| 1971 | 36,2 | 351,1 | 5,6 | 641 | 6,8 | 9,0 | 21,8 | -109 | 677 | 1.171 | -494 | 2,9 | 5,0 | -2,1 | 57,8 | 15,13 |
| 1972 | 37,1 | 419,7 | 7,4 | 790 | 6,3 | 9,0 | 15,3 | -8 | 885 | 1.563 | -678 | 3,0 | 5,3 | -2,3 | 56,6 | 14,30 |
| 1973 | 38,1 | 527,9 | 3,3 | 971 | 6,8 | 7,0 | 15,8 | 484 | 1.317 | 2.086 | -769 | 3,6 | 5,6 | -2,1 | 63,1 | 14,28 |
| 1974 | 39,0 | 715,8 | 5,6 | 1.305 | 7,3 | 9,0 | 15,4 | -719 | 1.532 | 3.778 | -2.245 | 3,0 | 7,4 | -4,4 | 40,6 | 14,05 |

| | Milyon Kişi | Bin TL | Zinc. Hacim | Dolar | Yüzde | | | (Milyon Dolar) | | | | GSHY'ya Oran, % | | | Yüzde | Yıllık Ort. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Yıllar | Nüfus (Yıl Ort.) | GSYH | GSYH Büyüme | Fert Başına GSYH | İşsizlik | Mevduat Faiz Oranı | TÜFE Değişim | Cari İşlem | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Dengesi | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Dengesi | İhracatın İthalatı Karş.Oranı | Dolar/TL |
| 1975 | 40,1 | 928,0 | 7,2 | 1.588 | 7,6 | 9,0 | 19,0 | -1.648 | 1.401 | 4.739 | -3.337 | 2,2 | 7,4 | -5,2 | 29,6 | 15 |
| 1976 | 40,9 | 1.180 | 10,5 | 1.782 | 9,0 | 9,0 | 16,4 | -2.029 | 1.960 | 5.129 | -3.168 | 2,7 | 7,0 | -4,3 | 38,2 | 16 |
| 1977 | 41,8 | 1.509 | 3,4 | 1.989 | 10,0 | 9,0 | 22,5 | -3.140 | 1.753 | 5.796 | -4.043 | 2,1 | 7,0 | -4,9 | 30,2 | 18 |
| 1978 | 42,6 | 2.247 | 1,5 | 2.149 | 10,1 | 12,0 | 53,3 | -1.265 | 2.288 | 4.599 | -2.311 | 2,5 | 5,0 | -2,5 | 49,8 | 25 |
| 1979 | 43,5 | 3.924 | -0,6 | 2.874 | 8,9 | 20,0 | 62,0 | -1.413 | 2.261 | 5.069 | -2.808 | 1,8 | 4,1 | -2,2 | 44,6 | 31 |
| 1980 | 44,4 | 7.200 | -2,4 | 2.115 | 8,6 | 33,0 | 101,4 | -3.408 | 2.910 | 7.909 | -4.999 | 3,1 | 8,4 | -5,3 | 36,8 | 77 |
| 1981 | 45,5 | 10.877 | 4,9 | 2.124 | 7,6 | 35,0 | 34,0 | -1.936 | 4.703 | 8.933 | -4.230 | 4,9 | 9,2 | -4,4 | 52,6 | 112 |
| 1982 | 46,7 | 14.444 | 3,6 | 1.886 | 7,5 | 50,0 | 28,4 | -952 | 5.746 | 8.843 | -3.097 | 6,5 | 10,0 | -3,5 | 65,0 | 164 |
| 1983 | 47,9 | 19.143 | 5,0 | 1.751 | 8,2 | 45,0 | 31,4 | -1.923 | 5.728 | 9.235 | -3.507 | 6,8 | 11,0 | -4,2 | 62,0 | 228 |
| 1984 | 49,1 | 30.281 | 6,7 | 1.676 | 8,1 | 45,0 | 48,4 | -1.439 | 7.134 | 10.757 | -3.623 | 8,7 | 13,1 | -4,4 | 66,3 | 368 |
| 1985 | 50,3 | 48.312 | 4,2 | 1.830 | 7,6 | 55,0 | 45,0 | -1.013 | 7.959 | 11.344 | -3.385 | 8,6 | 12,3 | -3,7 | 70,2 | 525 |
| 1986 | 51,4 | 70.316 | 7,0 | 2.009 | 8,4 | 48,0 | 34,6 | -1.465 | 7.457 | 11.105 | -3.648 | 7,2 | 10,7 | -3,5 | 67,1 | 680 |
| 1987 | 52,6 | 102.862 | 9,5 | 2.274 | 8,8 | 52,0 | 38,9 | -806 | 10.190 | 14.158 | -3.968 | 8,5 | 11,8 | -3,3 | 72,0 | 861 |
| 1988 | 53,7 | 177.891 | 2,1 | 2.315 | 8,4 | 83,9 | 73,7 | 1.596 | 11.662 | 14.335 | -2.673 | 9,4 | 11,5 | -2,1 | 81,4 | 1.431 |
| 1989 | 54,9 | 312.934 | 0,3 | 2.683 | 9,1 | 58,8 | 63,3 | 938 | 11.625 | 15.792 | -4.167 | 7,9 | 10,7 | -2,8 | 73,6 | 2.125 |
| 1990 | 56,2 | 541.087 | 9,3 | 3.687 | 8,5 | 59,4 | 60,3 | -2.625 | 12.959 | 22.302 | -9.343 | 6,3 | 10,8 | -4,5 | 58,1 | 2.612 |
| 1991 | 57,3 | 867.419 | 0,9 | 3.618 | 8,7 | 72,7 | 65,9 | 250 | 13.593 | 21.047 | -7.454 | 6,6 | 10,2 | -3,6 | 64,6 | 4.184 |
| 1992 | 58,4 | 1.505.131 | 6,0 | 3.742 | 9,0 | 74,2 | 70,1 | -974 | 14.715 | 22.871 | -8.156 | 6,7 | 10,5 | -3,7 | 64,3 | 6.888 |
| 1993 | 59,5 | 2.728.240 | 8,0 | 4.147 | 9,4 | 74,8 | 66,1 | -6.433 | 15.345 | 29.428 | -14.083 | 6,2 | 11,9 | -5,7 | 52,1 | 11.058 |
| 1994 | 60,6 | 5.325.282 | -5,5 | 2.945 | 9,1 | 95,6 | 106,3 | 2.631 | 18.106 | 23.270 | -5.164 | 10,1 | 13,0 | -2,9 | 77,8 | 29.848 |
| 1995 | 61,6 | 10.685.803 | 7,2 | 3.772 | 8,1 | 92,3 | 88,0 | -2.339 | 21.636 | 35.709 | -14.073 | 9,3 | 15,4 | -6,1 | 60,6 | 45.952 |
| 1996 | 62,7 | 20.335.298 | 7,0 | 3.965 | 7,1 | 93,8 | 80,4 | -2.437 | 23.225 | 43.627 | -20.402 | 9,3 | 17,5 | -8,2 | 53,2 | 81.796 |
| 1997 | 62,5 | 39.695.498 | 7,5 | 4.158 | 7,3 | 96,6 | 85,7 | -2.638 | 26.261 | 48.559 | -22.298 | 10,1 | 18,7 | -8,6 | 54,1 | 152.805 |
| 1998 | 62,5 | 71.944.700 | 3,1 | 4.392 | 7,4 | 95,5 | 84,7 | 2.000 | 26.973 | 45.922 | -18.949 | 9,8 | 16,7 | -6,9 | 58,7 | 262.233 |
| 1999 | 63,4 | 107.374.258 | -3,3 | 4.014 | 8,2 | 46,7 | 64,9 | -925 | 26.587 | 40.671 | -14.084 | 10,5 | 16,0 | -5,5 | 65,4 | 422.152 |
| 2000 | 64,3 | 171.494.210 | 6,9 | 4.258 | 7,0 | 45,6 | 54,9 | -9.920 | 27.775 | 54.503 | -26.728 | 10,2 | 19,9 | -9,8 | 51,0 | 626.712 |
| 2001 | 65,2 | 247.266.207 | -5,8 | 3.082 | 8,9 | 63,9 | 54,4 | 3.760 | 31.334 | 41.399 | -10.065 | 15,6 | 20,6 | -5,0 | 75,7 | 1,23 |

| | Milyon Kişi | Bin TL | Zinc. Hacim | Dolar | Yüzde | | | (Milyon Dolar) | | | | GSHY'ya Oran, % | | | Yüzde | Yıllık Ort. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Yıllar | Nüfus (Yıl Ort.) | GSYH | GSYH Büyüme | Fert Başına GSYH | İşsizlik | Mevduat Faiz Oranı | TÜFE Değişim | Cari İşlem | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Dengesi | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Dengesi | İhracatın İthalatı Karş.Oranı | Dolar/TL |
| 2002 | 66,0 | 362.109.648 | 6,4 | 3.626 | 10,8 | 48,0 | 45,0 | -626 | 36.059 | 51.554 | -15.495 | 15,1 | 21,5 | -6,5 | 69,9 | 1,51 |
| 2003 | 66,8 | 472.171.775 | 5,8 | 4.712 | 11,0 | 28,1 | 25,3 | -7.554 | 47.253 | 69.340 | -22.087 | 15,0 | 22,0 | -7,0 | 68,1 | 1,50 |
| 2004 | 67,6 | 582.852.799 | 9,8 | 6.033 | 10,8 | 19,9 | 8,6 | -14.198 | 63.167 | 97.540 | -34.373 | 15,5 | 23,9 | -8,4 | 64,8 | 1,43 |
| 2005 | 68,4 | 680.275.847 | 9,0 | 7.378 | 10,6 | 15,5 | 8,2 | -20.980 | 73.476 | 116.774 | -43.298 | 14,6 | 23,1 | -8,6 | 62,9 | 1,35 |
| 2006 | 69,3 | 795.757.109 | 6,9 | 7.986 | 10,2 | 18,3 | 9,6 | -31.161 | 85.535 | 139.576 | -54.041 | 15,5 | 25,2 | -9,8 | 61,3 | 1,44 |
| 2007 | 70,2 | 887.714.414 | 5,0 | 9.675 | 10,3 | 16,9 | 8,8 | -36.946 | 107.272 | 170.063 | -62.791 | 15,8 | 25,1 | -9,3 | 63,1 | 1,31 |
| 2008 | 71,1 | 1.002.756.496 | 0,8 | 10.863 | 11,0 | 18,1 | 10,4 | -39.425 | 132.028 | 201.964 | -69.936 | 17,1 | 26,2 | -9,1 | 65,4 | 1,30 |
| 2009 | 72,0 | 1.006.372.482 | -4,8 | 8.987 | 14,0 | 8,8 | 6,3 | -11.360 | 102.143 | 140.929 | -38.786 | 15,8 | 21,8 | -6,0 | 72,5 | 1,55 |
| 2010 | 73,1 | 1.167.664.479 | 8,4 | 10.589 | 11,9 | 7,9 | 8,6 | -44.620 | 113.883 | 185.544 | -71.661 | 14,7 | 24,0 | -9,3 | 61,4 | 1,51 |
| 2011 | 74,2 | 1.404.927.615 | 11,2 | 11.280 | 9,8 | 10,0 | 6,5 | -74.402 | 134.906 | 240.839 | -105.933 | 16,1 | 28,8 | -12,7 | 56,0 | 1,68 |
| 2012 | 75,2 | 1.581.479.251 | 4,8 | 11.680 | 9,2 | 9,6 | 8,9 | -47.278 | 152.462 | 236.544 | -84.082 | 17,4 | 26,9 | -9,6 | 64,5 | 1,80 |
| 2013 | 76,1 | 1.823.427.315 | 8,5 | 12.567 | 9,7 | 8,2 | 7,5 | -55.092 | 161.481 | 260.823 | -99.342 | 16,9 | 27,3 | -10,4 | 61,9 | 1,91 |
| 2014 | 77,2 | 2.054.897.828 | 4,9 | 12.147 | 9,9 | 9,8 | 8,9 | -38.020 | 166.506 | 251.141 | -84.635 | 17,8 | 26,8 | -9,0 | 66,3 | 2,19 |
| 2015 | 78,2 | 2.350.941.343 | 6,1 | 11.030 | 10,3 | 10,2 | 7,7 | -26.625 | 150.981 | 213.619 | -62.638 | 17,5 | 24,8 | -7,3 | 70,7 | 2,72 |
| 2016 | 79,3 | 2.626.559.710 | 3,3 | 10.946 | 10,9 | 10,7 | 7,8 | -26.668 | 149.246 | 202.189 | -52.943 | 17,2 | 23,3 | -6,1 | 73,8 | 3,03 |
| 2017 | 80,3 | 3.133.704.267 | 7,5 | 10.678 | 10,9 | 12,8 | 11,1 | -39.955 | 164.495 | 238.715 | -74.220 | 19,2 | 27,8 | -8,7 | 68,9 | 3,65 |
| 2018 | 81,4 | 3.761.165.557 | 3,0 | 9.581 | 10,9 | 18,3 | 16,3 | -20.151 | 177.169 | 231.152 | -53.983 | 22,7 | 29,6 | -6,9 | 76,6 | 4,82 |
| 2019 | 82,6 | 4.317.809.824 | 0,8 | 9.204 | 13,7 | 17,5 | 15,2 | 10.796 | 180.835 | 210.344 | -29.509 | 23,8 | 27,7 | -3,9 | 86,0 | 5,68 |
| 2020 | 83,4 | 5.048.567.945 | 1,9 | 8.623 | 13,1 | 10,0 | 12,3 | -31.888 | 169.637 | 219.517 | -49.880 | 23,6 | 30,5 | -6,9 | 77,3 | 7,02 |
| 2021 | 84,1 | 7.256.141.737 | 11,4 | 9.687 | 12,0 | 17,6 | 19,6 | -7.232 | 225.215 | 271.425 | -46.210 | 27,6 | 33,3 | -5,7 | 83,0 | 8,90 |
| 2022 | 85,0 | 15.011.775.979 | 5,5 | 10.648 | 10,4 | 16,9 | 72,3 | -49.086 | 254.171 | 363.712 | -109.541 | 28,1 | 40,1 | -12,1 | 69,9 | 16,59 |
| 2023 | 85,4 | 25.482.563.356 | 4,4 | 12.547 | 10,1 | 23,6 | 53,9 | -43.605 | 255.777 | 361.774 | -105.997 | 23,9 | 33,8 | -9,9 | 70,7 | 23,79 |

Kaynak: (1) Nüfus Pakdemirli, 1991 ve TÜİK Yüzyılın Göstergeleri; (2 ve 3) GSYH ve GSYH Büyümesi: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler ve TÜİK; (4) Fert Başına GSYH: Yazarın kendi hesaplamaları; (5) İşsizlik: Biçerli (Bulutay'dan aktarılan), Kalkınma Bakanlığı, SBB; (6) Mevduat Faiz Oranı: Kalkınma Bakanlığı ve TCMB; (7) TÜFE: TÜİK Yüzyılın Göstergeleri; (8-15) İhracat, İthalat ve Denge: TÜİK Yüzyılın Göstergeleri, İhracat FOB, ithalat CİF olarak 1984 yılından itibaren TCMB EVDS'den alınmıştır. (Veriler 2013 yılından itibaren genel ticaret sistemine göredir.); (16) Dolar / TL: Pakdemirli, 1991 ve TCMB, yıllık ortalama Dolar Kuru.
Not: Dolar bazında fert başına milli hasıla hesaplanırken; DPT tarafından hazırlanan "TÜİK Verilerine Göre Uyumlaştırılmış GSYH" serisi, EK2'de yer verilen yıllık ortalama dolar kuruna bölünerek, dolar bazında GSYH bulunmuş ve bu büyüklük, yıl ortası nüfusa bölünmüştür. 2023 GSYH, büyüme ve işsizlik OVP (2024-2026) tahminidir. 2023 cari işlem dengesi Ocak-Kasım dönemine aittir.

## EK 3. Devlet Planlama Teşkilatı / Kalkınma Bakanlığı / SBB Genel Devlet ve Kamu Kesimi Hesaplamaları

**Genel Devlet İstatistiklerinin Üretilmesi ve Konsolidasyonu**

1999 yılından bu yana üretilmekte olan genel devlet istatistiklerinde, toplam harcama ve gelir büyüklüklerinin elde edilmesi ve kapsam dâhilinde yer alan idareler arasındaki mali ilişkilerin netleştirilmesi açısından farklı bir yöntem esas alınmıştır. Bu kapsamda, toplam harcama ve gelir büyüklükleri elde edilirken uluslararası standartlara paralel olarak gayri safilik ilkesi esas alınmış ve yöntem olarak gelir-gider kalemleri arasında herhangi bir netleştirme işlemi yapılmamıştır.

Genel devlet kapsamında yer alan birimlerin harcama ve gelirlerinin hesaplanması sürecinde, kapsam dahilindeki birimler arasındaki transfer işlemlerinde, ilgili transfer tutarlarının, transferi yapan kuruluşta harcama olarak; transfer yapılan kuruluşta da gelir olarak gösterilmemesi sağlanmıştır. Böylece, bir kamu geliri, geliri ilk olarak elde eden birimin hesabında gelir; nihai olarak harcayan birimin hesabında da gider olarak yazılmaktadır.

Yapılan bu işlem sonucunda kuruluşlar itibarıyla denge rakamları değişmekte, ancak toplam genel devlet dengesi değişmemektedir. Benimsenen konsolidasyon yaklaşımı çerçevesinde;

Genel bütçe vergi gelirleri üzerinden mahalli idarelere ve fonlara aktarılan paylar ve diğer transferler, merkezi yönetim bütçesi bazından temizlenmekte ve ilgili oldukları mahalli idare ya da fon dengesinde gösterilmekte,

Merkezi yönetim bütçesinden sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası sistemine aktarılan cari transferler, bütçe harcama bazından ve sosyal güvenlik ile genel sağlık sigortası sisteminin gelir bazından temizlenmekte,

Döner sermayeler, fonlar ve İşsizlik Sigortası Fonundan merkezi yönetim bütçesine aktarılan tutarlar merkezi yönetim bütçesi gelir bazından ve ilgili birimlerin harcama bazından temizlenmekte,

Genel devlet kapsamı içerisinde yer alan merkezi yönetim bütçesi haricindeki diğer alt kurumsal birimler arasındaki mali ilişkiler mükerrerliği önleyecek şekilde düzenlenmektedir.

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, (2010). Katılım Öncesi Ekonomik Program 2011-2013.

## EK 4. Devlet Planlama Teşkilatı / Kalkınma Bakanlığı / SBB Yapısal Denge Hesaplamaları

Esas itibarıyla, devresel hareketlerin genel devlet üzerindeki etkilerinin ortadan kaldırılması suretiyle ekonomik dalgalanmalardan arındırılmış maliye politikasını ifade eden yapısal genel devlet dengesi aşağıdaki gibi tanımlanmaktadır; Fiili genel devlet dengesi kavramı, geçici ve kalıcı faktörlerin etkilerini yansıtan, dolayısıyla gelir ve gider kalemlerini etkileyen devresel hareketleri de içeren denge anlamında kullanılmaktadır. Yapısal genel devlet dengesi ise, devresel hareketlerin genel devlet üzerindeki etkilerinin ortadan kaldırılması suretiyle ekonomik dalgalanmalardan arındırılmış maliye politikasını ifade etmektedir. Yapısal genel devlet dengesi aşağıdaki gibi tanımlanmaktadır;

$$b^* = \frac{\sum_i T_i^* - G_j^* + X}{Y^P}$$

$b^*$ : yapısal genel devlet dengesi (potansiyel milli gelire oran olarak),
$T_i^*$: i kategorisindeki gelirlerin yapısal değeri
$G_j^*$: j kategorisindeki harcamaların yapısal değeri,
$X$: devresel hareketlerden etkilenmediği düşünülen diğer genel devlet kalemleri,
$Y^P$: potansiyel hasıla

Yapısal gelir ve harcamalar ile bunların gerçekleşen değerleri arasında ise aşağıdaki gibi bir ilişki olduğu varsayılmaktadır;

$$\frac{T_i^*}{T_i} = \left[\frac{Y^P}{Y}\right]^{\alpha i} ; \qquad \frac{G_j^*}{G_j} = \left[\frac{Y^P}{Y}\right]^{\beta i}$$

$T_i$ : i kategorisinde fiili gelirler
$G_j$ : j kategorisinde fiili harcamalar
$Y$ : fiili milli gelir
$\alpha i$ : i kategorisindeki gelirlerin milli gelir esnekliği
$\beta i$ : j kategorisindeki harcamaların milli gelir esnekliği

Potansiyel Hasıla: Üretim Fonksiyonu Metodu ile hesaplanan potansiyel hasıla kullanılmıştır.

Gelirler: Devresel hareket gösteren vergi gelirleri 3 kategoriye ayrılmıştır. Bu kategoriler; gelir vergisi, kurumlar vergisi ve dolaylı vergilerdir.

Gelir vergisinin konjonktürel gelişmelere karşı duyarlılığı, vergilemeye konu olan gelir türlerinin niteliğinden etkilenmektedir. Dolayısıyla hesaplamalar yapılırken, gelir vergisi matrahı içindeki ücretler gibi konjonktürel gelişmelere karşı duyarlılığı az olan kalemler ayrıştırılmıştır.

Yapısal gelirler hesaplanırken, konjonktürel gelişmeye karşı hassas olan, KİT'lerden elde edilen gelirler, vergi cezaları, değerli kağıt satış gelirleri, GSM işletmelerinden alınan hazine payları gibi vergi dışı gelirler ekonomik gelişmelere duyarlı olarak kabul edilmiştir.

Ekonomik gelişmelere karşı daha az hassas olan servet vergileri konjonktüre duyarsız olarak kabul edilmiştir.

Fonların vergi gelirlerinin tamamı konjonktüre duyarlı olarak kabul edilmiştir. Gelir vergisi, kurumlar vergisi ve dolaylı vergi dağılımı yapılırken genel bütçeden yapılan aktarmalar esas alınmıştır.

Mahalli idarelerin vergi gelirlerinin ekonomik gelişmelere karşı duyarlılığı belirlenirken, başta emlak vergisi olmak üzere konjonktürel gelişmelerden daha az etkilenen kalemler ayıklanmıştır. Yıllara göre farklılık göstermekle birlikte, vergi gelirlerinin önemli bir bölümü konjonktüre duyarlı olarak alınmıştır. Dolaysız vergilerin büyük bir kısmı ekonomik gelişmelere karşı duyarsız olarak kabul edilmiş, yapısal denge hesabında konjonktürden etkilenen vergiler dolaylı vergiler olarak gösterilmiştir.

Döner sermaye vergi gelirlerinin tamamı konjonktüre duyarlı olarak alınmıştır. Ağırlıklı olarak kanunla verilen görevlerin ifasını içermekte olan mahalli idare vergi dışı gelirlerinin küçük bir bölümünün

konjonktürel gelişmelere karşı duyarlı olduğu varsayılmıştır. Döner sermaye faktör gelirlerinin sadece yüzde 10'luk bölümünün, mahalli idarelerin ise yıllara göre değişmekle birlikte yüzde 10 ila 20'lik bölümünün konjonktürel gelişmelere karşı duyarlı olduğu varsayılmıştır. Mahalli idarelerde teşebbüs mülkiyet gelirlerinin önemli bir kısmı doğal tekel hizmetini kapsadığı için konjonktürel gelişmelere daha az duyarlı kabul edilmiştir.

Sosyal güvenlik dengesinde, emekli sandığının prim gelirleri dışındaki sosyal fonların tamamının; işsizlik sigortasının ise prim gelirlerinin tamamının konjonktüre duyarlı olduğu varsayılmıştır.

İşsizlik sigortası dengesinde faiz gelirlerinin konjonktüre karşı duyarlı olduğu, diğer faktör gelirlerinin ise duyarlı olmadığı varsayılmıştır.

Başta özelleştirme olmak üzere fiili genel devlet dengesini etkileyen bir defalık gelirler yapısal denge hesabında kapsanmamıştır.

Gelir esneklikleri hesaplanırken, dolaylı vergilerin esnekliği birim esneklik olarak kabul edilmiştir. Öte yandan, diğer gelir esneklikleri en küçük kareler yöntemi yardımıyla hesaplanmıştır.

Giderler: Bütçe harcamaları, devresel hareketlere duyarlı olan ve olmayan harcamalar olmak üzere iki kategoride sınıflandırılmıştır. Devresel hareketlere duyarlı olan harcamalar, yeşil kart ödemeleri, görev zararları, tarımsal destekleme ödemelerinin bir bölümü, risk hesabı gibi kalemleri kapsamaktadır. Diğer taraftan, devresel hareketlerden etkilenmeyen harcamalar ise yatırım, personel, sermaye transferleri, faiz harcamaları gibi diğer kalemleri kapsamaktadır.

Mahalli idare transfer harcamaları içinde yer alan hane halkına yapılan transferler, şirketlerin sermaye artırımları gibi kalemlerin konjonktürel gelişmelere duyarlı olduğu varsayılmıştır.

Kentsel altyapı ihtiyacının sürekli ve büyük olması mahalli idare yatırım harcamalarındaki artışların ekonomik gelişmelere karşı duyarlılıktan ziyade finansman imkanlarına bağlı olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, yatırım harcamalarının sadece dörtte birinin gelirdeki artışla paralel olarak konjonktüre duyarlı olduğu varsayılmıştır.

Mahalli idarelerin personel dışı cari harcamalarının, yıllara göre değişmekle birlikte, küçük bir bölümünün konjonktürel gelişmelerden etkilendiği varsayılmıştır.

İşsizlik sigortası dengesinde eğitim giderlerinin konjonktüre karşı duyarlı olduğu, eğitim giderleri dışındaki diğer cari harcamaların ise duyarlı olmadığı varsayılmıştır.

Başta sigorta ödemeleri olmak üzere, işsizlik sigortasının transfer harcamalarının tamamının konjonktüre karşı duyarlı olduğu varsayılmıştır.

Fon dengesinde, SYDTF tarafından yapılan transferlerin büyük bir bölümünün konjonktüre karşı duyarlı olduğu, geri kalan cari transferlerin ise duyarlı olmadığı varsayılmıştır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının ve döner sermayeli işletmelerin harcamalarının konjonktürel gelişmelere karşı duyarlı olmadığı kabul edilerek hesaplamalar yapılmıştır.

Devresel hareketlere duyarlı olan harcamaların milli gelir esneklikleri ise en küçük kareler yöntemi kullanılarak hesaplanmıştır.

Devresel Genel Devlet Dengesi: Fiili genel devlet dengesinin yapısal genel devlet dengesinden farkı devresel genel devlet dengesi olarak tanımlanmaktadır:

$$b^{**} = b - b^{*}$$

$b^{**}$ devresel genel devlet dengesi (milli gelire oran olarak),
$b$ fiili genel devlet dengesi (milli gelire oran olarak),
$b^{*}$ yapısal genel devlet dengesi (potansiyel milli gelire oran olarak).

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, (2010). Katılım Öncesi Ekonomik Program 2011-2013.

## EK 5. Eşbütünleşme Testi Sonuçları

| | Ülkeler | Özdeğer 0 İz İstatistiği | Özdeğer 1 İz İstatistiği |
|---|---|---|---|
| 1 | Arnavutluk | 14.93* | 0,97 |
| 2 | Cezayir | 17.70* | 2,28 |
| 3 | Angola | 23.54*** | 2,62 |
| 4 | Antigua ve Barbuda | 10.40 | 1,89 |
| 5 | Arjantin | 22.99** | 3.67 |
| 6 | Ermenistan | 14.97 | 2.76 |
| 7 | Aruba | 7.80 | 0.66 |
| 8 | Avustralya | 18.80** | 0.21 |
| 9 | Avusturya | 14.59 | 1.08 |
| 10 | Azerbaycan | 13.49 | 2.98 |
| 11 | Bahreyn | 14.99 | 0.01 |
| 12 | Bangladeş | 44.16*** | 7.30* |
| 13 | Barbados | 9.93 | 3.92 |
| 14 | Belarus | 9.93 | 4.03 |
| 15 | Belçika | 6.36 | 0.09 |
| 16 | Belize | 8.95 | 0.93 |
| 17 | Benin | 16.90* | 4.70 |
| 18 | Bütan | 16.61* | 0.64 |
| 19 | Bolivya | 27.87*** | 5.25 |
| 20 | Bosna Hersek | 7.41 | 1.13 |
| 21 | Botsvana | 16.09* | 2.84 |
| 22 | Brezilya | 9.49 | 3.70 |
| 23 | Brunei Darüsselam | 19.46** | 3.49 |
| 24 | Bulgaristan | 11.86 | 0.86 |
| 25 | Burkina Faso | 19.25** | 3.09 |
| 26 | Burundi | 10.91 | 0.01 |
| 27 | Cape Verde | 23.10** | 0,99 |
| 28 | Kamboçya | 20.71** | 2.33 |
| 29 | Kamerun | 10.43 | 1.57 |
| 30 | Kanada | 8.90 | 0.51 |
| 31 | Orta Afrika Cumhuriyeti | 21.03** | 2.23 |
| 32 | Çad | 28.84*** | 2.28 |
| 33 | Şili | 17.81* | 2.83 |
| 34 | Çin | 57.85*** | 1.50 |
| 35 | Kolombiya | 6.18 | 0.12 |
| 36 | Komorlar | 8.93 | 1.56 |
| 37 | Kosta Rika | 16.08* | 4.50 |
| 38 | Fildişi Sahili | 17.24* | 6.72* |
| 39 | Hırvatistan | 10.10 | 2.21 |
| 40 | Kıbrıs | 8.85 | 0.81 |
| 41 | Çek Cumhuriyeti | 5.78 | 0.24 |
| 42 | Demokratik Kongo Cumhuriyeti | 4.64 | 0.46 |
| 43 | Danimarka | 9.29 | 0.23 |
| 44 | Cibuti | 10.48 | 0.84 |
| 45 | Dominika | 34.00*** | 1.45 |
| 46 | Dominik Cumhuriyeti | 12.99 | 1.53 |
| 47 | Ekvador | 12.63 | 0.41 |
| 48 | Mısır | 9.56 | 1.02 |
| 49 | El Salvador | 15.78* | 3.83 |
| 50 | Ekvator Ginesi | 16.01* | 3.34 |
| 51 | Eritre | 9.26 | 1.17 |
| 52 | Estonya | 7.92 | 0.10 |
| 53 | Esvatini | 15.19 | 0.10 |
| 54 | Etiyopya | 20.50** | 0.25 |
| 55 | Fiji | 8.92 | 0.06 |
| 56 | Finlandiya | 10.43 | 0.33 |
| 57 | Fransa | 17.04* | 0.46 |
| 58 | Gabon | 13.13 | 5.28 |
| 59 | Gürcistan | 7.52 | 0.31 |
| 60 | Almanya | 9.83 | 0.19 |
| 61 | Gana | 10.39 | 0.00 |
| 62 | Yunanistan | 10.42 | 1.11 |
| 63 | Guatemala | 11.10 | 4.82 |
| 64 | Gine | 23.90*** | 2.95 |
| 65 | Gine-Bissau | 14.84 | 2.30 |
| 66 | Guyana | 12.80 | 1.02 |
| 67 | Haiti | 20.64** | 1.33 |
| 68 | Honduras | 14.38 | 4.64 |
| 69 | Hong Kong | 17.46* | 4.53 |
| 70 | Macaristan | 7.05 | 0.54 |
| 71 | İzlanda | 9.26 | 0.24 |
| 72 | Hindistan | 21.17** | 4.66 |
| 73 | Endonezya | 4.53 | 0.09 |
| 74 | Irak | 25.65*** | 4.13 |
| 75 | İrlanda | 17.66* | 0.79 |
| 76 | İran | 24.94*** | 6.78* |
| 77 | İsrail | 8.71 | 3.17 |
| 78 | İtalya | 6.84 | 2.16 |
| 79 | Jamaika | 7.36 | 1.20 |
| 80 | Japonya | 11.60 | 4.06 |
| 81 | Ürdün | 12.14 | 2.81 |
| 82 | Kazakistan | 10.30 | 2.32 |
| 83 | Kenya | 22.85** | 1.90 |
| 84 | Kiribati | 4.87 | 0.36 |
| 85 | Kore | 27.59*** | 0.97 |
| 86 | Kosova | 9.99 | 2.62 |
| 87 | Kuveyt | 7.94 | 0.31 |
| 88 | Kırgızistan Cumhuriyeti | 9.72 | 0.30 |
| 89 | Laos | 14.50 | 1.86 |
| 90 | Letonya | 9.82 | 0.24 |
| 91 | Lübnan | 10.50 | 1.38 |
| 92 | Lesotho | 13.90 | 1.30 |
| 93 | Liberya | 36.58*** | 1.68 |
| 94 | Libya | 13.22 | 5.37 |
| | | Özdeğer 0 | Özdeğer 1 |

| | Ülkeler | İz İstatistiği | İz İstatistiği | | Ülkeler | İz İstatistiği | İz İstatistiği |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 95 | Litvanya | 5.80 | 0.01 | 141 | Sırbistan | 12.11 | 3.34 |
| 96 | Lüksemburg | 17.31* | 0.04 | 142 | Seyşeller | 11.67 | 3.56 |
| 97 | Madagaskar | 15.97* | 0.00 | 143 | Sierra Leone | 9.37 | 0.14 |
| 98 | Malavi | 10.91 | 4.68 | 144 | Singapur | 15.56 | 5.93 |
| 99 | Malezya | 7.96 | 0.00 | 145 | Slovakya | 8.18 | 0.02 |
| 100 | Maldivler | 20.05** | 0.92 | 146 | Slovenya | 14.06 | 1.18 |
| 101 | Mali | 13.28 | 3.14 | 147 | Solomon Adaları | 15.10 | 1.36 |
| 102 | Malta | 10.98 | 0.00 | 148 | Somali | 29.03*** | 1.46 |
| 103 | Moritanya | 11.02 | 0.32 | 149 | Güney Afrika | 15.12 | 7.08 |
| 104 | Mauritius | 13.78 | 0.11 | 150 | Güney Sudan | 20.83** | 2.26 |
| 105 | Meksika | 12.19 | 0.71 | 151 | İspanya | 13.91 | 0.46 |
| 106 | Mikronezya | 16.17* | 0.23 | 152 | Sri Lanka | 15.94* | 0.27 |
| 107 | Moldova | 10.22 | 0.08 | 153 | Sudan | 10.52 | 2.63 |
| 108 | Moğolistan | 27.88*** | 0.21 | 154 | Surinam | 8.02 | 2.41 |
| 109 | Karadağ | 14.26 | 2.08 | 155 | İsveç | 11.70 | 0.44 |
| 110 | Fas | 14.35 | 0.29 | 156 | İsviçre | 11.86 | 0.06 |
| 111 | Mozambik | 15.64 | 0.34 | 157 | Suriye | 14.72 | 0.41 |
| 112 | Myanmar | 9.55 | 2.25 | 158 | Tayvan | 7.26 | 0.06 |
| 113 | Namibya | 13.08 | 1.00 | 159 | Tacikistan | 38.05*** | 0.88 |
| 114 | Nauru | 24.69*** | 5.43 | 160 | Tanzanya | 13.09 | 3.10 |
| 115 | Nepal | 9.78 | 1,47 | 161 | Tayland | 7.33 | 0.03 |
| 116 | Hollonda | 13.54 | 0.31 | 162 | Bahamalar | 26.03*** | 4.36 |
| 117 | Yeni Zelanda | 17.51* | 0.92 | 163 | Gambiya | 7.35 | 0.36 |
| 118 | Nikaragua | 9.42 | 0.24 | 164 | Doğu Timor | 8.45 | 1.69 |
| 119 | Nijer | 9.86 | 0.57 | 165 | Togo | 20.99** | 4.42 |
| 120 | Nijerya | 11.61 | 2.27 | 166 | Tonga | 11.37 | 1,01 |
| 121 | Kuzey Makedonya | 9.37 | 0.00 | 167 | Trinidad and Tobago | 11.60 | 1.78 |
| 122 | Norveç | 11.91 | 0.18 | 168 | Tunus | 8.38 | 1.06 |
| 123 | Umman | 25.50*** | 0.41 | 169 | Türkiye | 19.32** | 5.32 |
| 124 | Pakistan | 8.77 | 0.03 | 170 | Türkmenistan | 8.95 | 1.76 |
| 125 | Palau | 9.24 | 0.16 | 171 | Tuvalu | 5.59 | 0.00 |
| 126 | Panama | 20.28** | 0.39 | 172 | Uganda | 10.54 | 1.90 |
| 127 | Papua Yeni Gine | 13.78 | 1.02 | 173 | Ukrayna | 19.45** | 2.25 |
| 128 | Paraguay | 8.79 | 0.45 | 174 | Birleşik Arap Emirlikleri | 19.46** | 0.21 |
| 129 | Peru | 6.88 | 0.00 | 175 | Birleşik Krallık | 11.29 | 0.10 |
| 130 | Filipinler | 17.34 | 0.37 | 176 | Amerika Birleşik Devletleri | 7.75 | 1.45 |
| 131 | Polonya | 10.06 | 0.01 | 177 | Uruguay | 21.09** | 2.63 |
| 132 | Portekiz | 12.09 | 1.01 | 178 | Özbekistan | 6.83 | 1.85 |
| 133 | Porto Riko | 158.67*** | 2.67 | 179 | Vanuatu | 16.62* | 2.60 |
| 134 | Katar | 23.07** | 0.14 | 180 | Venezuela | 12.48 | 3.43 |
| 135 | Kongo Cumhuriyeti | 23.45** | 4.07 | 181 | Vietnam | 9.64 | 3.99 |
| 136 | Romanya | 9.97 | 0,03 | 182 | Batı Şeria ve Gazze | 12.07 | 0.06 |
| 137 | Rusya | 20.74** | 3.25 | 183 | Yemen | 14.91 | 4.06 |
| 138 | Ruanda | 9.72 | 1.42 | 184 | Zambiya | 9.80 | 1.53 |
| 139 | Suudi Arabistan | 13.72 | 0.26 | 185 | Zimbabve | 13.41 | 1.02 |
| 140 | Senegal | 8.30 | 0.62 | | | | |