



T.C

TOKAT GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

**OLAĞANÜSTÜ DÖNEMLERDE MALİ POLİTİKALAR VE
BORÇLANMA ETKİLEŞİMİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Elif KURBAN

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Abdullah BARIŞ

TOKAT - 2023

ETİK SÖZLEŞME

Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tez yazım kılavuzuna göre, Dr. Öğretim Üyesi Abdullah Barış danışmanlığında hazırlamış olduğum “ Olağanüstü Dönemlerde Mali Politikalar Ve Borçlanma Etkileşimi” adlı Yüksek Lisans tezinin bilimsel etik değerlere ve kurallara uygun, özgün bir çalışma olduğunu, aksinin tespit edilmesi durumunda her türlü yasal yaptırımını kabul edeceğimi beyan ederim.

.../.../...

Elif Kurban

İmza

TEŞEKKÜR

Yüksek Lisans tez sürecim boyunca bilgi ve değerli deneyimlerini benimle paylaşarak desteğini esirgemeyen danışman hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi Abdullah Barış'a bana katkıları için teşekkür ediyorum ve saygılarımı sunuyorum.

Hayatımın her döneminde yanımda olan , düştüğümde ayağa kaldıran, sevgilerini hiçbir zaman esirgemeyen, arkamda desteklerini her zaman hissettiğim kıymetli annem ve babam Saim ve Sezgin KURBAN'a, beni her zaman motive eden değerli ablalarım Nilgün KAYA ve Nuray DİLEKÇİ'ye ve biricik yeğenlerim Yasin, Ömer Hilmi ve Yiğit Hamza'ya sonsuz teşekkürlerimi ve sevgilerimi sunuyorum.

Tez çalışma süreci boyunca eserlerinden ve çalışmalarından faydalandığım bütün yazarlara, kişi, kurum ve kuruluşlara ayrıca teşekkürlerimi sunuyorum.

ÖZET

OLAĞANÜSTÜ DÖNEMLERDE MALİ POLİTİKALAR VE BORÇLANMA ETKİLEŞİMİ

Kurban, Elif

Yüksek Lisans, Maliye Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Abdullah Barış

Nisan 2023, xii + 138 sayfa

Devletler tarih boyunca çeşitli mali, ekonomik ve sosyal nedenlerle borçlanma yolunu tercih etmiştir. Borç yükünü hafifletmek, kamusal faaliyetleri finanse etmek, büyüme ile kalkınmayı sağlamak ve olağanüstü dönemlerde oluşan giderleri karşılamak amacıyla devlet borçlanma yoluna gitmiş olsa da bu durum devletin kamu maliyesi üzerinde bir yük oluşturmaktadır. Doğal afetler, savaşlar, salgın hastalıklar ve krizler gibi olağanüstü dönemlerin yaşattığı olumsuzlukların kamu maliyesine olan negatif etkisi ile devletler uygun politika önlemleri almışlardır. Cov-19 salgını ilk olarak 2019 yılında Çin’de ortaya çıkmıştır ve kısa sürede dünyayı etkisi altına almıştır. Türkiye’de Cov-19 salgını başlangıcı ise 10 Mart 2020 tarihinde olmuştur. Salgının küresel risk oluşturması ile Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) 11 Mart 2020 tarihinde dünya genelinde pandemi ilan etmiştir. Salgına karşı gerekli tedbirler ve politika önlemleri alınarak uygulanmıştır. Pandemi döneminde uygulanan mali politika önlemlerinin kamu maliyesi üzerindeki etkisi büyüktür. Bu çerçevede Cov-19 pandemisinin kamu gelirleri, kamu harcamaları, kamu borçlanması ve bütçe üzerine etkisi incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Devlet Borçları, Kamu Politikası, Cov-19 Pandemisi, Mali Politika, Olağanüstü Dönemler.

ABSTRACT
FINANCIAL POLICIES AND BORROWING INTERACTION IN
EXTRAORDINARY PERIODS

Kurban, Elif

Master's Thesis, Finance Scientific

Advisor: Dr. Öğr. Üyesi Abdullah Barış

April 2013, xii + 138 pages

Throughout history, states have preferred the way of borrowing for various financial, economic and social reasons. Although the government has resorted to borrowing in order to alleviate the debt burden, finance public activities, ensure growth and development, and meet the expenses incurred in extraordinary times, this situation creates a burden on the public finances of the state. States have taken appropriate policy measures with the negative impact of the negative effects of extraordinary periods such as natural disasters, wars, epidemics and crises on public finances. The Cov-19 outbreak first appeared in China in 2019 and soon affected the world. The onset of the Cov-19 epidemic in Turkey was on March 10, 2020. With the epidemic posing a global risk, the World Health Organization (WHO) declared a worldwide pandemic on March 11, 2020. Necessary measures and policy measures against the epidemic were taken and implemented. Fiscal policy measures implemented in extraordinary times have a great impact on public finances. In this context, the impact of the Cov-19 pandemic on public revenues, public expenditures, public borrowing and the budget has been examined.

Keywords: Government Debt, Public Policy, Cov-19 Pandemic, Fiscal Policy, Extraordinary Times.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
Etik Sözleşme.....	i
Teşekkür	ii
Özet	iii
Abstract.....	iv
İçindekiler.....	v
Tablolar listesi	ix
Grafikler listesi.....	x
Şekiller listesi.....	xii
Kısaltmalar	xiii
 GİRİŞ.....	 1
 BÖLÜM 1: DEVLET BORÇLANMASI VE NEDENLERİ.....	 4
1.1. DEVLET BORÇLARI KAVRAMI	4
1.2. DEVLET BORÇLANMASINA ÇEŞİTLİ BAKIŞ AÇILARI.....	5
1.2.1. Klasik İktisatta Kamu Borçları	5
1.2.2. Keynesyen İktisatta Kamu Borçları.....	6
1.2.3. Neoklasik İktisatta Kamu Borçları	7
1.3. DEVLET BORÇLANMASINDA NEDENLER.....	7
1.3.1. Mali Nedenler	8
1.3.1.1. Olağanüstü Durumlarda Giderlerin Finansmanı İçin Borçlanma	8
1.3.1.2. Bütçe Dengesini Sağlamak Amacıyla Borçlanma	9
1.3.1.3. Borç Yükünden Kurtulmak İçin Borçlanma	9
1.3.1.4. Kamu Yatırımlarının Finansmanı İçin Borçlanma	10
1.3.1.5. Maliye Politikası Aracı Olarak Borçlanma.....	11
1.3.2. Ekonomik Nedenler	11
1.3.2.1. Büyüme ve Kalkınmanın Sağlanması İçin Borçlanma	12
1.3.2.2. Dış Açıkların Finansmanı İçin Borçlanma	12
1.3.2.3. Tasarrufların Yatırımlara Dönüştürülmesi İçin Borçlanma.....	13
1.3.3. Sosyal Nedenler.....	13
1.3.3.1. Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması İçin Borçlanma	13

1.3.3.2. Sosyal Güvenlik Açığının Finansmanı İçin Borçlanma	13
1.3.3.3. Kentleşmenin Sağlanması İçin Borçlanma	14
1.4. DEVLET BORÇLANMASINDA KAYNAKLAR.....	14
1.4.1. İç Kaynaklar	14
1.4.1.1. Bireyler	15
1.4.1.2. Ticari Bankalar	16
1.4.1.3. Kamu Kurum ve Kuruluşları	17
1.4.1.4. Merkez Bankası	17
1.4.2. Dış Kaynaklar	19
1.5. DEVLET BORÇLANMASINDA SINIFLANDIRMA.....	19
1.5.1. Sağlandığı Kaynağa Göre Devlet Borçları	19
1.5.1.1. İç Borçlanma.....	20
1.5.2.1. Dış Borçlanma	21
1.5.2.1.1. Proje Ve Program Kredileri	21
1.5.2.1.2. Bağlı Ve Serbest Krediler.....	24
1.5.2.1.3. Borç Erteleme Ve Röfinansman Kredileri.....	24
1.5.2.1.4. Dış Yardımlar	24
1.5.3. Vadesine Göre Devlet Borçları	25
1.5.3.1. Kısa Vadeli Borçlar	26
1.5.3.2. Uzun Vadeli Borçlar	27
1.5.4. Cebir Unsuruna Dayalı Devlet Borçları	27
1.5.4.1. Cebri Borçlanma	27
1.5.4.2. İhtiyari (Gönüllü) Borçlanma	29

BÖLÜM 2: EKONOMİDE OLAĞANÜSTÜ DÖNEMLERDEKİ MALİ

POLİTİKALAR VE KAMU MALİYESİ İLİŞKİSİ 30

2.1. MALİ POLİTİKALAR TANIMI, AMAÇ VE ARAÇLARI 30

2.1.1. Mali Politikalar Tanımı	30
2.1.2. Mali Politikaların Amaçları.....	31
2.1.2.1. Ekonomik İstikrarı Sağlama Amacı.....	32
2.1.2.1.1. Fiyat İstikrarı	32
2.1.2.1.2. Tam İstihdam	33

2.1.2.1.3. Ödemeler Bilançosunda Denge	34
2.1.2.2. Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Amacı	34
2.1.2.3. Kaynak ve Gelir Bölüşümünü Düzenleme Amacı.....	35
2.1.3. Mali Politikaların Araçları.....	36
2.2. EKONOMİDE OLAĞANÜSTÜ DÖNEMLER VE MALİ POLİTİKA	37
2.3. DOĞAL AFETLERDE UYGULANAN MALİ POLİTİKALAR VE KAMU MALİYESİ İLİŞKİSİ.....	38
2.3.1. Doğal Afetler	39
2.3.2. Afet Yönetimi	41
2.3.2.1. Türkiye ve Seçilmiş Ülkelerde Afet Yönetimi Uygulamaları	42
2.3.2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	42
2.3.2.1.2. Japonya	43
2.3.2.1.3. Rusya Federasyonu	44
2.3.2.1.4. Türkiye.....	45
2.3.3. Doğal Afetlerde Uygulanan Mali Politikalar	48
2.3.4. Doğal Afetlerin Kamu Maliyesine Olan Etkileri.....	53
2.4. SAVAŞLARDA UYGULANAN MALİ POLİTİKALAR VE KAMU MALİYESİ İLİŞKİSİ.....	56
2.4.1. Savaşlarda Uygulanan Mali Politikalar	57
2.4.2. Savaşların Kamu Maliyesine Olan Etkileri	59
2.5. MALİ KRİZLERDE UYGULANAN MALİ POLİTİKALAR VE KAMU MALİYESİ İLİŞKİSİ.....	61
2.5.1. Mali Krizlerde Uygulanan Mali Politikalar.....	61
2.5.2. Mali Krizlerin Kamu Maliyesine Olan Etkileri.....	68
2.6. SALGIN HASTALIKLARDA UYGULANAN MALİ POLİTİKALAR VE KAMU MALİYESİ İLİŞKİSİ	70
2.6.1. Salgın Hastalıklarda Uygulanan Mali Politikalar	70
2.6.2. Salgın Hastalıkların Kamu Maliyesine Olan Etkileri	74
BÖLÜM 3: COV-19 DÖNEMİNİN DÜNYA VE TÜRKİYE'YE OLAN MALİ ETKİLEŞİMİ VE KAMU BORÇLANMASI	79
3.1. COV-19 PANDEMİSİ	80

3.2. COV-19 Virüsüne Karşı Bazı Ülkelerin Aldığı Mali Tedbir ve Teşvik Uygulamaları.....	83
3.2.1. Amerika Birleşik Devletleri	83
3.2.2. Almanya	84
3.2.3. Çin	85
3.2.4. İtalya	86
3.2.5. Türkiye	88
3.3. COV-19 PANDEMİSİNİN DÜNYA ÜZERİNDE YARATTIĞI MALİ ETKİ 91	
3.3.1. Kamu Harcamaları Yönünden Etkileri	92
3.3.2. Kamu Gelirleri Yönünden Etkileri	101
3.3.3. Bütçe Dengesi Yönünden Etkileri	103
3.4. COV-19 PANDEMİSİNİN TÜRKİYE ÜZERİNDE YARATTIĞI MALİ ETKİ 104	
3.4.1. Kamu Harcamaları Yönünden Etkileri	105
3.4.2. Kamu Gelirleri Yönünden Etkileri	119
3.4.3. Bütçe Dengesi Yönünden Etkileri	121
3.5. COV-19 PANDEMİSİNDE TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI	123
3.5.1. Cov-19 Pandemisinde Kamu Borç Stoku Yapısı	124
3.5.1.1. Kamu Borç Stoku Büyüklüğü	124
3.5.1.2. Kamu Borç Yüğü	127
3.5.1.3. Kamu Borç Döviz – Vade – Faiz Yapısı	128
3.5.1.4. Kamu Borç Stokunun Alacaklılara Göre Dağılımı	131
3.5.1.5. Kamu Borç Servisi	133
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	136
KAYNAKÇA.....	138
ÖZGEÇMİŞ	149

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo No.....	Sayfa
Tablo 2. 1: Zorunlu Deprem Sigortasına Katılım Oranı	51
Tablo 2. 2: Afet Yönetimi Hedefleri.....	52
Tablo 3. 1: Türkiye’de Merkezi Yönetim Borç Stokunun Büyüklüğü (Milyar TL)	125
Tablo 3. 2: Türkiye’de İç ve Dış Borç Stokunun Faiz Yapısı (GSYH %)	129
Tablo 3. 3: Türkiye’de İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi (Ay) ve Ortalama Maliyeti (%)	131
Tablo 3. 4: Türkiye’de İç ve Dış Borç Servisi (Milyar TL)	134

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik No.....	Sayfa
Grafik 3. 1: Seçilmiş Ülkelerin Toplam Kamu Harcamaları (GSYH %)	93
Grafik 3. 2: Seçilmiş Ülkelerin Genel Kamu Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %).....	94
Grafik 3. 3: Seçilmiş Ülkelerin Savunma Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %).....	95
Grafik 3. 4: Seçilmiş Ülkelerin Kamu Düzeni ve Güvenliği Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)	96
Grafik 3. 5: Seçilmiş Ülkelerin Ekonomik İşler ve Hizmetler (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %).....	97
Grafik 3. 6: Seçilmiş Ülkelerin Çevre Koruma Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %).....	98
Grafik 3. 7: Seçilmiş Ülkelerin Sağlık Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %).....	98
Grafik 3. 8: Seçilmiş Ülkelerin Rekreasyon, Kültür ve Din Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)	99
Grafik 3. 9: Seçilmiş Ülkelerin Eğitim Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %).....	100
Grafik 3. 10: Seçilmiş Ülkelerin Sosyal Koruma Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %).....	101
Grafik 3. 11: Seçilmiş Ülkelerde Toplam Kamu Gelirleri (GSYH %).....	102
Grafik 3. 12: Seçilmiş Ülkelerde Toplam Bütçe Açığı (GSYH %).....	103
Grafik 3. 13: Seçilmiş Ülkelerde Toplam Kamu Borçlanması (GSYH %).....	104
Grafik 3. 14: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları (Milyar TL)	106
Grafik 3. 15: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları (GSYH %).....	107
Grafik 3. 16: Türkiye’de Genel Kamu Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %).....	108

Grafik 3. 17: Türkiye’de Savunma Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)	109
Grafik 3. 18: Türkiye’de Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)	110
Grafik 3. 19: Türkiye’de Ekonomik İşler ve Hizmetler (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)	111
Grafik 3. 20: Türkiye’de Çevre Koruma Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)	112
Grafik 3. 21: Türkiye’de İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)	113
Grafik 3. 22: Türkiye’de Sağlık Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)	114
Grafik 3. 23: Türkiye’de Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)	116
Grafik 3. 24: Türkiye’de Eğitim Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)	117
Grafik 3. 25: Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)	118
Grafik 3. 26: Türkiye’de Merkezi Yönetim Genel Bütçe Gelirleri (GSYH %)	120
Grafik 3. 27: Türkiye’de Vergi Gelirleri (Toplam Kamu Gelirleri İçindeki Payı %) ..	121
Grafik 3. 28: Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon TL)	122
Grafik 3. 29: Türkiye’de Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku İçinde İç ve Dış Borç Payı (%)	126
Grafik 3. 30: Türkiye’de Merkezi Yönetim Borç Yüğü (%)	127
Grafik 3. 31: Türkiye’de Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku İçinde TL ve Döviz Payı (%)	128
Grafik 3. 32: Türkiye’de İç Borç Stokunun Alacaklılarına Göre Dağılımı (%)	132
Grafik 3. 33: Türkiye’de Dış Borç Stokunun Alacaklılara Göre Dağılımı (Milyar \$)	133
Grafik 3. 34: Türkiye’de Merkezi Yönetim Toplam Borcun Anapara ve Faiz Ödemesinin Borç Servisine Payı (%)	135

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil No.....Sayfa

Şekil 2. 1: Afet Yönetimi Sistemi Ve Evreleri 41



KISALTMALAR

TCMB	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
AB	Avrupa Birliği
IMF	Uluslar arası Para Fonu
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
UNİCEF	Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu
UNESCO	Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü
ILO	Uluslar arası Çalışma Örgütü
WHO	Dünya Sağlık Örgütü
BM	Birleşmiş Milletler
UKEF	İngiltere İhracat Kredi Kuruluşu
IFAD	Uluslar arası Tarımsal Kalkınma Fonu
EKN	İsveç İhracat Kredi Kuruluşu
EKA	Ekonomik İşbirliği İdaresi
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
GSYH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
SARS	Şiddetli Akut Solunum Sendromu
SARS CoV2	Severe Acute Respiratory Syndrome Causing Coronavirus
MERS-CoV	Middle East Respiratory Syndrome Causing Coronavirus
CARES	Koronavirüs Yardımları ve Ekonomik Güvenlik Yasası
EBA	Eğitim Bilişim Ağı
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
VB	Ve Benzeri
VS	Vesaire
DASK	Doğal Afet Sigortaları Kurumu
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı
HMB	Hazine ve Maliye Bakanlığı
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

Borçlanma, geri ödeme karşılığında alınan parasal yükümlülüktür. Devlet veya kamu borcu ise devletin kamu harcamalarını finanse etmek ve kamu geliri sağlamak amacıyla iç ve dış finans kaynaklardan sağladığı borçların toplamıdır. Toplumsal ihtiyaçlarla artan devlet harcamalarının elde edilen vergi, resim, harç ve parafiskal gelirlerle karşılanamadığı durumda devlet yeni finansman kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır. Kamu harcamalarının kamu gelirleriyle finanse edilemediği durumda oluşan bütçe açıklarını kapatmak, ekonomik büyüme ve kalkınma yatırımlarının finansmanını sağlamak için olağan bir kamu geliri olarak görülen devlet borçlanma yolunu tercih etmektedir. Borçlanma alınan dönemde yapılacak yatırımların finansmanını karşılamış olsa da daha sonra devlete ek bir yük yüklemektedir.

Mali politikalar, devletin ekonomik ve sosyal amaçlarını gerçekleştirmek için kamu harcamaları, gelirleri ve borçlanma olan mali politika araçlarıyla devlete müdahale etmesidir. Doğal afetler, krizler, savaşlar ve salgın hastalıklar gibi olağanüstü dönemler siyasi, sosyal, mali, ekonomi vb. alanlar üzerinde olumsuz etki bırakmıştır. Yaşanan olağanüstü dönemlere karşı alınan ve uygulanan politika önlemleri etkili olmuştur. Uygulanan politikaların topluma fayda sağlayıp sağlamadığı, yarattığı fayda ile maliyet arasındaki ilişkinin dengeli olup olmadığı yetkili kamusal aktörler tarafından denetlenmektedir. Fayda ile maliyet arasındaki ilişkinin orantılı olmadığı dönemlerde uygulanan mali politika kararları kamu maliyesini olumsuz etkilemektedir.

Tarih boyunca değişik şekillerde ve birçok dönemde olağanüstü dönemlerle karşı karşıya kalınmıştır. 1347- 1351 Kara Veba salgını, 1871 Kolera salgını, 1918 İspanyol Gribi, 1929 Büyük Buhran, 1939 Erzincan depremi, 1994 krizi, 1999 Marmara depremi, 2001 ve 2008 krizleri ile 2019 yılında ilk olarak Çin’de görülen ve mali etkisi devam eden Cov-19 pandemisi örnek olarak gösterilebilir. Tarih boyunca yaşanan olağanüstü dönemler içerisinde ekonomiyi en fazla sarsan ve küresel şok olarak adlandırılan olaylardan olan Cov-19 salgını 2019 yılında Çin’in Wuhan kentinde görülmüş ve hızla dünyada yayılarak etkisini göstermiştir. Mart 2020’de Türkiye’de ilk vakanın görülmesi başlamıştır. Küresel boyuta ulaşan salgına karşı ise DSÖ salgını pandemi ilan ederek gerekli olan tedbirlerin daha hızlı hayata geçirilmesi sağlanmıştır. Seyahat kısıtlamaların getirilmesi, ülkelere giriş ve çıkışların yasaklanması veya sıkı

kontrollerin uygulanması, sokağa çıkma yasağının getirilmesi ve tedarik zincirlerinde yaşanan aksaklıklar gibi alınan önlemler ülke ekonomisi üzerinde ciddi problemlerin yaşanmasına neden olmuştur. Birçok sektörde uygulanan sübvansiyonlar, işsizlik yardımları, işveren ve iş yerlerine sağlanan desteklerin yanı sıra bazı kamu alacaklarının ertelenmesi kamu mali dengesini sarsmıştır. Alınan tedbirler ile yapılan harcamaların kamu gelirleri ile karşılanamaması bütçe açığı sorununu beraberinde getirerek iç ve dış borçlanma miktarının da artış göstermesine neden olmuştur. Bu durum ise ileride oluşabilecek bir borç krizine neden olabileceği konusunda tartışmalara neden olmuştur.

Pandemi sadece borçlanma üzerinde negatif etki yaratmamıştır. Salgına karşı alınan tedbirler ve uygulanan mali politikalar kamu harcamalarında artışa neden olmuş, ülke dışına seyahat kısıtlamalarının getirilmesi, sokağa çıkma yasakları, tedarik zincirinde yaşanan aksaklıklar, turizm gelirlerinde ve dış ticaret ödemeler dengesinde olumsuz etki yaratmıştır. Döviz kurunda yaşanan ani yükselişler mal ve emtia fiyatları üzerinde ciddi artışlara neden olmuştur. Bunun yanında salgının etkisi ile alınan tedbirler kapsamında fabrikaların faaliyetlerine ara vermesi veya kapatması işsizlik sorununu beraberinde getirmiştir. Salgının tüm dünyaya hızlı bir şekilde yayılmasının getirdiği etkileşimler ülkelerin büyüme oranlarını negatif etkilemiştir. AB üyesi olan İtalya salgının etkisiyle 2020 yılında %-9,0, Fransa %-7,8 oranı ile en az büyüme gerçekleştiren ülkelerden olmuşlardır. OECD ülkelerinden olan ve en az büyüme gösteren ülke ise %-10,8 oran ile İspanya olmuştur. Birçok ülke salgının etkisi ile 2020 yılı büyüme oranını eksi seviyelerde gerçekleştirirken Türkiye alınan tedbirler, teşvikler ve uygulanan politikalar kapsamında %1,8 büyüme göstermiştir. Salgının etkisini kaybettiği 2021 yılında tüm dünyada salgının mali etkileri devam etmekte olsa dahi kısıtlamaların kaldırılması ile üretimin canlanması büyüme oranlarında artış yaşanmasını sağlamıştır.

Çalışmada ilk olarak devlet borçları ve mali politikalar kavramlarına değinilerek ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Olağanüstü dönemlerde uygulanan mali politikalar ile bu olağanüstü dönemlerin kamu maliyesine etkisi incelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde Cov-19 pandemisi, Türkiye’de ve seçilmiş ülkelerde pandemiye karşı alınan mali tedbir ve teşvik paketlerinden bahsedilmiştir. Daha sonra ise Cov-19 pandemisinin kamu harcamaları, kamu gelirleri ve bütçe dengesi üzerine

olan etkisi tablolar ve grafikler yardımıyla açıklanmaya çalışılmış ve en son Türkiye’de pandeminin kamu borçlanmasına nasıl yansıdığı ele alınmıştır.



BÖLÜM 1: DEVLET BORÇLANMASI VE NEDENLERİ

Devlet borçları veya borçlanması toplumların ve devletlerin hayatlarında sıkça başvurdukları kaynaklardır (Akdemir ve Yeşilyurt, 2018, s. 290). Devletler kamusal faaliyetlerini finanse etmek ve kalkınma faaliyetlerini gerçekleştirmek için çeşitli kaynaklara başvurumaktadırlar. İç ve dış kaynaklardan elde edilen kamu gelirlerinin yeterli düzeyde olmaması devleti borçlanma alanına yönlendirmiştir. Devlet borçlanması günümüzde küresel bir boyut kazanmış ve devlet kamu maliyesi üzerinde ciddi baskı oluşturmıştır (Yılmaz, 2016, s. 6).

Birinci bölümde genel hatlarıyla devlet borçları kavramı, devlet borçları nedenleri (ekonomik, sosyal ve mali), devlet borçlarının kaynakları (iç ve dış) ve devlet borçlarının sınıflandırması (sağlandığı kaynağa, vadesine ve cebri unsura göre) konularına değinilecektir.

1.1. DEVLET BORÇLARI KAVRAMI

Borç kelime olarak ödünç alınmış herhangi bir şey karşılığında yerine getirilmesi gereken sorumluluk olarak tanımlanabilir. Borçlanma ise belirli bir süre sonra geri ödenmek üzere para ve benzeri değerlerin ödünç alınması işlemidir. İktisat literatüründe “public debt” veya “public borrowing” olarak adlandırılan kamu borcu, devlet veya diğer kamu kuruluşları tarafından alınan borçları ifade etmek için kullanılmaktadır (Ulusoy, 2001, s. 14). Kamu borcu, devletin kamusal gereksinimlerini karşılamak üzere iç ve dış kaynaklardan sağladığı borçların toplamı olarak tanımlanabilir. Aynı zamanda devlet borcu, kamu kredisi ve kamu borcu kavramlarıyla da aynı anlamda kullanılabilir. Borç stoku, herhangi bir dönem içerisindeki iç ve dış borçların toplam miktarıdır. Borç yükü, bir ülkenin belirli dönemdeki toplam borç stoğu miktarının GSYH’ya oranıdır (Şeker, 2006, s. 88).

Şüphesiz devletin en sağlam gelir kaynağı vergilerdir (Pehlivan, 2015, s. 177). Devletin savaşlar, terörizm, doğal afetler, salgın hastalıklar vb. gibi yaşanan olağanüstü dönemlerde kamu harcamalarının artması ve vergilerin bu giderleri karşılayamayacak duruma gelmesi bütçe açığı sorununu da beraberinde getirmektedir. Bütçe açığını kapatmak amacıyla devlet iç ve dış kaynaklardan borçlanma yolunu tercih etmektedir. Aynı zamanda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin büyük projelere yaptıkları

yatırımların finansmanında, teknoloji, askeri vb. gibi harcamalarda da finansmanın karşılanamadığı durumlarda devlet borçlanmaya gitmektedir. Bu durumda da borçlanmanın sadece olağanüstü durumların yaşandığı dönemlerde alınmadığı hatta günümüzde büyük yatırımlar için kullanılarak olağan hale geldiği görülmektedir.

Maliye politikası araçlarından olan kamu gelirlerinin çeşitli sebeplerle kamu harcamalarını karşılayamadığı durumlarda oluşan açığı kapatabilmek için devlet borçlanmaya başvurmaktadır. Borçlanmaya başvurmak ile vergi gelirleri arasında ters bir orantı vardır. Çünkü vergilendirilecek kaynaklardan elde edilen gelirlerin yeterli düzeyde olması devletin daha az borçlanmaya başvurmasını sağlayacaktır. Fakat vergilendirilecek kaynakların olması halinde devletin borçlanması kamu maliyesi üzerinde bir yük oluşturacaktır. Bu durum geçici kamu geliri olan borçlanmaya başvurulması ile alınacak olan vergi gelirlerinin alınmasının bir müddet ertelenmesine neden olmaktadır (Şahin, 2004, s. 4).

1.2. DEVLET BORÇLANMASINA ÇEŞİTLİ BAKIŞ AÇILARI

Devlet borçlanması devletin belirlediği tarihte önceden belirlenen hak sahiplerine faiz ve/veya anapara ödemeleri yapmasına ilişkin yasal bir yükümlülüktür. Kamusal ihtiyaçların finansmanı için elde edilen kamu gelirlerinin yapılan kamu harcamalarından az olması neticesinde devlet borçlanmaya başvurmaktadır. Devletin borçlanması üzerinde farklı görüşler bulunmaktadır. Bu görüşler elde edilen kamu gelirleri ve yapılan harcamalar çerçevesinden bakılarak yapılmaktadır (Özcan, 2003, s. 8-9).

1.2.1. Klasik İktisatta Kamu Borçları

Klasik iktisatçılara göre devletin hiçbir zaman borçlanmaya başvurmaması gerekmektedir. Devletin doğal afetler, salgın hastalıklar, savaşlar ve yaşanan krizler gibi olağanüstü dönemlerde borçlanmaya gitmesi gerektiği ve bu borçlanmanın normal gelirlerle yapılması gerektiği görüşünü savunmaktadırlar. Klasik iktisatçılar devlet borçlanmasını ilerde oluşacak bir yük olarak görmekte ve borcun ifasında bu yükün artacağını söylemektedirler (Şeker, 2006, s. 76). Klasik iktisatçıların görüşüne göre borçlanma “zaruri bir fena” olarak görülmekte, adalet ve diplomasi gibi gerekli olan bazı ihtiyaçların giderilmesi için borçlanmaya başvurmayı savunmaktadır (Kızıldağ,

2018, s. 20). Smith, devletin elde ettiği kamu gelirleri ile yaptığı harcamaların denk olması gerektiğini savunarak devletin olağanüstü dönemlerde borçlanmaya gitmesini gerekli görmüştür. Olağanüstü dönemlerde yaşanan olumsuzluklara karşı vatandaşların devlete borç vermesi konusunda istekli olduklarını savunan Smith, aslında bu durumun böyle olmadığını sermaye sahiplerinin bir karşılık bekleyerek ve kendi çıkarlarını göz önüne alarak yardım etmek istediğini ileri sürerek borçlanmaya tepki göstermiştir (Akdemir ve Yeşilyurt, 2018, s. 297). Klasik İktisatçılara göre kamu harcamaları, vergi, resim, harç, mülk ve teşebbüs gelirleri gibi olağan gelirler ile karşılanmaktadır. Borçlanma ise olağan bir gelir olarak kabul edilmemektedir.

Yapılan harcamaların olağan gelirler ile finanse edilememesi durumunda bütçede açık meydana gelmektedir. Oluşan bütçe açığının klasik iktisatçılara göre olağanüstü gelir olan borçlanma ile finanse edilmesi ekonomi üzerinde dengesizlik yaratmaktadır. Çünkü devletin borçlanması ile özel yatırımlarda kullanılacak verimli fonlar özel sektörden kamu sektörüne aktarılmış olur. Elde edilen kamu gelirlerinin yapılan harcamalardan daha yüksek olması bütçe fazlası durumunu ortaya çıkarmaktadır. Klasik İktisatçılar ekonomide resesyona sebep olması ihtimalinden dolayı bütçe fazlası durumunda karşı çıkmaktadırlar (Dileyici ve Özkıvrak, 2010, s. 43). Bu nedenle klasik iktisatçılara göre bütçe açığı ve fazlası verilmemeli, denk bütçe politikasına göre hareket edilmeli ve borçlanmaya gidilmemelidir.

1.2.2. Keynesyen İktisatta Kamu Borçları

Keynesyen İktisat, klasiklerin savunduğu devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiği düşüncesine karşı çıkarak devletin ekonomiye müdahalesini savunmaktadır. Ekonominin durgun zamanlarında piyasada talebin artırılması için bütçe açıklarına izin verilmekte ve borçlanmada artış gözlemlenmektedir. Ancak bu noktada açık bütçe sürekli borçlanma ile karşılanan bütçe açıklarının borçların faiziyle birlikte giderek artmasına neden olacağına dair görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşe göre, başta olağan gelir olarak görülen borçlanma, ödeme zamanında faiziyle birlikte ekonomi üzerinde yük oluşturmaktadır. Borçlanma ile oluşan bu yük en önemli kamu gelirlerinden olan vergiler ile karşılanma yoluna gidilecektir ve bu durum ekonominin negatif anlamda etkilenmesine neden olacaktır. Fakat borçlanma ile edilen kamu geliri etkili kullanıldığı takdirde gayrisafi yurt içi hasıla üzerinde artış meydana getirecektir

(Şeker, 2006, s. 78-79). Keynesyen İktisatçılar, klasik iktisatçıların savunduğu sadece olağanüstü durumlarda borçlanılması gerektiği görüşüne karşı gelir elde etmek için borçlanmanın sadece olağanüstü dönemlerde değil de olağan dönemlerde de borçlanılacağını savunmuşlardır (Balıkçioğlu, 2019, s. 3-5).

1.2.3. Neoklasik İktisatta Kamu Borçları

Neoklasik analiz, tam istihdamın yapıldığı uzun dönemli bir analizdir. Neoklasik model 3 temel özelliğe sahiptir. Birincisi, bireyler sınırlı ömüre sahiptirler. Her bir tüketici belirli bir nesile dahildir. Peş peşe gelen nesillerin ömürleri üst üste çakışır. İkincisi, bireysel tasarruflar bugünkü tüketimle gelecekteki tüketimin optimum bileşiminden oluşmaktadır. Üçüncüsü ise borç alma ve verme piyasa faiz oranından yapılmaktadır ve genel olarak bütün zamanlarda piyasalar temizlenmektedir (Özcan, 2003, s. 12-13).

Klasik İktisat, borçlanmanın gelecekte vergilerin artması anlamına geldiğini, borçlanma para arzının artması ile sonuçlanırsa, o zaman da bunun enflasyona neden olacağını iddia ediyordu. Neoklasik İktisat, borçlanmanın sadece para miktarı değişince enflasyonist etkiler ortaya çıkarmayacağını, aynı zamanda halkın likidite tercihleri değiştiği zaman da enflasyonist etkiler görülebileceğini söylemektedir (Kayrakçı, 2006, s. 37). Neoklasiklere göre, kamu açıklarının finansmanında borçlanma ya da vergilerin tercihi aynı sonuçları doğuracak yaklaşımlardır. Klasik ve Neoklasik İktisatta özel kesimden kamu kesimine kaynak aktarımı bulunmaktadır (Şeker, 2006, s. 77).

1.3. DEVLET BORÇLANMASINDA NEDENLER

Günümüzde devletin borçlanma nedenleri ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal koşullarına göre değişiklik göstermektedir. Öncelikle bu ayrım gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde değişmektedir. Devletin en önemli gelir kaynağının vergiler olması ve kamu harcamalarının bu vergileri karşılayamaması durumunda ülkeler borçlanmaya başvurmaktadır. Ülkelerin borçlanmasındaki en önemli neden büyük yatırımlar için yeterli sermaye birikimine sahip olunamamasıdır. Diğer nedenleri ise teknolojik bilgi birikimine sahip olmamak, sürekli devam eden bütçe açıkları, askeri harcamaların fazla olması, yeterli hammaddeye sahip olmamak, üretimde dışa bağımlı olunması, bütçe açıklarının

kapatılması, büyük projelere yapılan yatırımların finanse edilmesi ve olağanüstü dönemlerde yapılan harcamaların karşılanması olarak sıralanabilir (Pehlivan, 2015).

1.3.1. Mali Nedenler

Devlet borçlanması mali nedenleri olağanüstü durumlarda giderlerin finansmanı için borçlanma, bütçe dengesinin sağlamak amacıyla borçlanma, borç yükünden kurtulmak için borçlanma, kamu yatırımlarının finansmanı ve maliye politikası aracı olarak borçlanma olarak sıralanabilir.

1.3.1.1. *Olağanüstü Durumlarda Giderlerin Finansmanı İçin Borçlanma*

Olağanüstü hal ilk olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasası'nın 119. Maddesinde belirtilen bir durumdur. Bu maddeye göre olağanüstü hal (A.Y., m.119):

”Savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye atacak şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın hareketlerin oluşması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, ilan edilen istisnai bir yönetim önlemidir”.

şeklinde tanımlanmıştır.

Savaşlar, doğal afetler, salgın hastalıklar ve krizler olarak adlandırılan olağanüstü dönemlerde yapılan giderlerde artış görülmektedir. Devletin herhangi bir olağanüstü dönemle karşı karşıya gelmesi ekonomi üzerinde kuşkusuz yıpratıcı ve ağır bir yük oluşturmaktadır. Bu durumda ise devlet ilk olarak borçlanmaya başvurmaktadır. Savaş zamanında devlet hemen yeni bir vergi kanunu çıkarıp vergi gelirlerini artıramayacağı için finansman ihtiyacını karşılayamayacak hale gelir ve bu nedenle borçlanmaya başvurmaktadır. Doğal afetler, sel baskınları, salgın hastalıklar, krizler, deprem ve yangın gibi afetlerin zararlarının karşılanması da devletin kamu harcamalarını büyük ölçüde artırabilir. Savaş durumunda olduğu gibi olağanüstü

durumlarda hemen bir vergi kanunu çıkarmak mümkün olmadığı için devlet borçlanma yolunu tercih etmiştir (Meriç, 2015, s. 24-25).

1.3.1.2. Bütçe Dengesini Sağlamak Amacıyla Borçlanma

Devletin borçlanmasının mali nedenlerinden biri de bütçe dengesini sağlamak için amacıyla yapılan borçlanmadır. Bütçe gelirleri ile giderleri her daim denk olmamaktadır. Bütçe gelirlerinin giderlerinden fazla olması bütçe fazlası; bütçe giderlerinin gelirlerinden fazla olması ise bütçe açığını oluşturmaktadır. Dengeli olmayan bu durumun finanse edilmesi için kısa vadeli borçlanmaya başvurulmaktadır. Yapılan borçlanma açık ve fazla veren bütçeyi dengede tutmak için hazine işlemleri ile yapılmaktadır (Bulut, 1997, s. 9). Devletin maaşları, ücretleri, kiralari gibi yaptığı giderler düzenli; yatırım giderleri, devlet borçlarının anapara ve faiz ödemeleri ile ilgili giderler ise düzensizdir. Bu durum vergi gelirlerinde de yaşanmaktadır. Belirlenen zamanda ödenmelerine karşın vergi gelirlerinde de düzen ve düzensizlik anlamında denge bulunmayabilir. Bu durum devletin hazine bonoları ihraç ederek, bütçede oluşan açık ve fazla veren düzensiz durumu ortadan kaldırmaya çalışmaktadır (Meriç, 2015, s. 26-27).

1.3.1.3. Borç Yükünden Kurtulmak İçin Borçlanma

Devletin borçlanma nedenlerinden birisi de borç yükünden kurtulmak için borçlanmaya başvurulmasıdır. Vadesi gelmiş olan bir borcun finansmanı için eski borç yükünden kurtulmak için yeni borçlanma ile borcun kapatılması istenen bir durum olmamasına rağmen çokça kullanılmaktadır. Borç yükünden kurtulmak için borçlanan devletler elde ettikleri finansman kaynağını getiri sağlayacak olan işlerde kullanmamaları durumunda mevcut olan gelirleriyle vadesi gelmiş olan bir borcu kapatamazlar. Bu durumda da borçlanmaya başvurmak zorunda kalınır.

Borcun ifa döneminde ödenmesi gereken borçların borçlanmayla kapatılmasına borcun röfinansmanı denir (İnce, 2002, s. 26). Bu durum ilk başta borç kapandı düşüncesine varılmasına neden olsa da aslında öyle olmadığı ve faiz yükünde de artışa neden olduğu anlaşılmaktadır.

Devlet bütçe dengesinin sağlanamaması durumunda borç yükünün ve yapılan harcamaların artması durumu ile karşılaşmaktadır. Bu durum ödenmesi gereken borçların ise ifa edilmesinde gecikme ve sıkıntı yaşanmasına neden olacaktır. Ya da devlet yüksek faiz oranlı olan borçlarını daha az faiz oranına indirgeyerek bunu borç senetleri ile değiştirip var olan borcu en aza indirmek istemektedir. Artan borç taksitleri bütçe üzerinde bir yük oluşturduğu için ödenmesi gereken borçların ödenemez hale gelmesini sağlayacaktır. Bu durumda da borçlanmaya girişmek akla gelen ilk çıkar yol olmaktadır (Meriç, 2015, s. 25-26).

1.3.1.4. Kamu Yatırımlarının Finansmanı İçin Borçlanma

Yapılan harcamalar uygun yatırımlarda kullanıldığında devlete ekonomik anlamda kazanç getirmektedir (Türk, 1996, s. 276). Fakat yatırım harcamalarının tamamı gelir getirici değildir. Konut ve bina yapımı, oto yollarının bir kısmı vs. gelir getirmezler. Borçlanmayla elde edilen kaynaklar yatırım harcamalarında kullanılması durumunda bu harcamaların bir kısmı devlete gelir getirebileceği gibi piyasada maliyetleri azaltıcı veya verimliliği artırıcı sonuçlar doğurabilir. Bu bakımdan yapılan bu tür yatırımlar belirli bir sürede kendini amorte edebilir veya geri ödeyebilir.

Kamu yatırımları için yapılan harcamaların devletin olağan gelirleri ile değil de borçlanma ile ödenmesini klasik iktisatçılarda onaylamıştır. Bu yatırımlar borçlanma ile ödenecek olurlarsa belirli bir süre içinde hem faizlerini hem de borcun anaparasını geri ödeyebilirler. Bu yatırımlar genelde paralı otoyol-köprü, elektrik santralleri, metro yatırımları vb. gibi yatırımlardır (Türk, 1996, s. 276). Bu tür yatırımların bazıları aynı zamanda gelir elde etme imkanı sunarken (otoban ve köprü ücretleri gibi) bazıları da piyasada üretim ve pazarlama maliyetlerini (nakliye, hammaddeye erişim vb.) düşürücü etkiler oluşturabilir.

Ekonomik kalkınma, ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasi yönden gelişme göstermesidir. Kalkınmanın sağlanabilmesi için kamu yatırımlarının finanse edilmesi gerekmektedir. Kalkınmada daha çok yüksek maliyetli yatırımlara başvurulması vergiler ile yapılan yatırımların tamamı finanse edilemeyeceğinden dolayı devlet bunları borçlanmayla karşılamaktadır. Ne kadar borçlanma ile olsa da yapılan yatırımlar verimli olduğu sürece ekonomiye olumlu yönde katkı yaparken tersi durumda ise ekonomiye olumsuz yönde zarar verecektir. Diğer taraftan ekonomik büyüme ve kalkınma amacıyla

yapılan yatırımların kısa dönemde vergilerle finansmanının sağlanması mümkün değildir. Ayrıca söz konusu yüksek finansmanın karşılanması için vergilemeye başvurulması toplam talebi olumsuz etkileyebilir. Bu açıdan büyük finansman ihtiyacı olan büyük yatırımların borçlanmayla karşılanması çoğu zaman daha etkin olabilir.

1.3.1.5. Maliye Politikası Aracı Olarak Borçlanma

Borçlanma, kamu giderleri karşılamak için kullanılan bir finansman aracı olmakla birlikte, devletin ekonomiye müdahalesini sağlayan bir maliye politikası aracıdır. Bu anlamda, bazen meydana gelen konjonktürel dalgalanmalarda mali bir araç olarak borçlanma politikası kullanılabilir. Böyle bir durumda amaç, gelir-gider dengesini sağlamak veya borç yükünü azaltmak değildir. Bu şekilde borçlanma bir taraftan finansal amaçlı; diğer taraftan enflasyon, deflasyon, gelir dağılımı, ekonomik büyüme gibi bir takım makroekonomik amaçları gerçekleştirmek amacıyla kullanılır (Ulusoy, 2001, s. 28). Örneğin enflasyonla mücadelede parasal akımlar ile reel akımlar dengesini kurma gerektiğinden ekonomideki likidite fazlasının emilmesi gerekir. Ekonomideki likidite fazlasını emebilmek için alınacak tedbirlerden birisi borçlanmaya önem vermektir (Türk, 2005, s. 128).

Devlet enflasyon ve durgunluk dönemlerinde borçlanmanın miktarında ve vadesinde uygun değişiklikler yaparak ekonomideki likitideyi ve toplam talebi değiştirebilir. Enflasyon dönemlerinde borçlanmanın nedeni ekonomide para stoğundaki şişkinliği gidermektir, yoksa yapacağı harcamaların karşılığını bulmak değildir. Devlet durgunluk dönemlerinde ekonomide yükselmiş olan likitide tercihini düşürmek atıl, hareketsiz fonları harekete geçirmektedir. Devletin istikrar politikası uyguladığı dönemlerde, Merkez Bankasına ve bankacılık sistemine karşı borçlarını geri ödemesi istenir ve amaç ekonomideki para miktarını ve para şişkinliğini kontrol altında tutmaktır (Tokatlıoğlu ve Selen, s. 2017: 39)

1.3.2. Ekonomik Nedenler

Devlet borçlarının ekonomik nedenleri ise büyüme ve kalkınmanın sağlanması için borçlanma, dış açıkların finansmanı için borçlanma ve tasarrufların yatırımlara dönüştürülmesi için borçlanmadır. Ekonomik nedenlerdeki amaç toplam tüketimin toplam üretilen mal ve hizmetlerden fazla olduğu dönemlerde fiyatların yükselme

sebebiyle ekonomik büyüme dönemi izlenebilir. Bu durumu karşılamak ve ekonomiye tüm üretim faktörlerinin kullanılmasını sağlamak için devletin izleyeceği maliye politikası araçlarından biri de borçlanmadır. Aynı şekilde toplam talebin toplam arzdan düşük olduğu dönemlerde ortaya çıkabilecek deflasyonist etkiden korunmak için borçlanma bir maliye politikası aracı olarak kullanılabilir. Bunun dışında kamu borçları ekonomik büyüme ve kalkınma amacının gerçekleştirilmesi için önemli bir araç olarak görülebilir.

1.3.2.1. *Büyüme ve Kalkınmanın Sağlanması İçin Borçlanma*

Büyüme ekonominin belirli bir döneminde meydana gelen mal, hizmet ve üretimindeki artış olarak tanımlanırken kalkınma ise bir ülkenin sosyal, siyasi, ekonomik vb. açıdan gelişmesi olarak tanımlanabilir. Ekonomik büyüme ve kalkınma ülkelerin gelişmişlik seviyelerini gösteren maliye politikası amaçlarındandır. Ülkeler ekonomik büyüme ve kalkınma çabası içinde oldukları için büyük yatırımlara ihtiyaç duymaktadırlar. Ancak bu tür ülkelerde sermaye birikimi ve finansal kaynakların yetersiz olması vergilemeyle finansmanın önündeki en önemli engeldir. Bu ihtiyaçlar ise devletin elindeki vergi gelirleriyle karşılanmadığı durumda az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler farklı arayışlar içerisine girmektedir. Bu da ekonomiye mali yük getirerek devletin borçlanmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması için borçlanma devlete mali yük getirmesi ile yapılacak olan yatırımları etkilemektedir. Elde edilen gelirler ile yapılacak olan yatırımların istenilen sonucu vermesi ekonomiye gelir sağlarken yapılan yatırımların istenmeyen bir durumla sonuçlanması devletin borçlanma durumunda artış meydana getirmektedir (Şahin, 2010, s. 5).

1.3.2.2. *Dış Açıkların Finansmanı İçin Borçlanma*

Devlet borçlanmasının ekonomik nedenlerinden biri de dış açıkla finanse edilmesi için borçlanmaya başvurulmasıdır. Dış açık, ülkelerin dış satımdan elde ettiği gelir ile dış alımdan yaptığı gider arasındaki açıktır. Dış gelirlerinin dış giderlerinden küçük olmasıdır. Diğer bir deyişle ithalat ve ihracat arasındaki farktır. Devletler genel olarak döviz yetersizliğinden dolayı dış açık sorunu ile karşı karşıya gelmektedir. Bu

durumda da devletler dış açıkları finanse edebilmek için borçlanmaya başvurmaktadır (Meriç, 2015: 30-31).

1.3.2.3. Tasarrufların Yatırımlara Dönüştürülmesi İçin Borçlanma

Devletin borçlanmasındaki son ekonomik neden ise tasarrufların yatırımlara dönüştürülmesi için borçlanmadır. Devletin ekonomik büyüme ve kalkınma seviyesine ulaşabilmesi tasarrufların yatırımlara dönüştürülmesi ile olmaktadır. Tasarrufların istenilen sonuca ulaşılabilmesi için yatırımlara çevrilmesi son derece önemlidir. Devlet bu işlemi bankalardan borçlanarak fonları yatırımlara dönüştürerek gerçekleştirmektedir (Meriç, 2015, s. 30). Yapılan tasarrufların elde edilmek istenilen alanlarda kullanılabilmesi devletin borçlanması ile mümkün olmaktadır (Şahin, 2004, s. 8).

1.3.3. Sosyal Nedenler

Devletin sosyal nedenlerle borçlanması; gelir dağılımında adaletin sağlanması için borçlanma, sosyal güvenlik açığının finansmanı için borçlanma ve kentleşmenin sağlanması için borçlanmadır.

1.3.3.1. Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması İçin Borçlanma

Ekonomide bir yıl içerisinde üretilen mal ve hizmetlerden elde edilen gelirin, geliri elde edenler arasında nasıl paylaşıldığını gösteren bir ekonomik göstergeye gelir dağılımı denilmektedir. Gelir dağılımında adaletin sağlanabilmesi için elde edilen toplam gelirin bireyler, toplum ve sektörler arasında doğru bir şekilde paylaştırılması gerekmektedir. Borçlanma ile gelir dağılımı arasında aslında ters bir orantı vardır. Fakat alınan borç yatırım gibi harcamalarda kullanılırsa gelir dağılımını olumlu yönde etkilemektedir (Meriç, 2015, s. 31).

1.3.3.2. Sosyal Güvenlik Açığının Finansmanı İçin Borçlanma

Sosyal güvenlik, bireylerin gelirlerine bakılmaksızın yaşam kalitesini artırmaya çalışan, karşılaşılabilecek tehlikelere karşı koruyan, toplum huzurunu ve toplumun refahını ön planda tutmaya çalışan bir sistemdir. Sosyal güvenlik sistemi insan hayatında önemli bir noktada yer aldığı için harcamalarımızın bir hayli artmasına neden olmuştur. Sosyal güvenlik harcamalarının fazla olması elde edilen gelirin sosyal

güvenlik harcamalarını karşılayamaması durumunda bütçe açığı meydana gelmektedir. Ortaya çıkan bütçe açığının finansmanı için ise devlet borçlanma yolunu tercih etmektedir.

1.3.3.3. Kentleşmenin Sağlanması İçin Borçlanma

Kentleşme sosyal, toplumsal, sanayi ve ekonomik gelişmeler ile kent sayısının ve nüfusunun artması olarak tanımlanabilir. Kentleşme büyüme ve kalkınmanın sağlanması için önemlidir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerin, gelişmiş ülke seviyesine ulaşabilmesi için kentleşmesi ve sanayileşme çabası içinde olması gerekmektedir. Buna bağlı olarak ülkeler büyük yatırımlara yönelirler. Bu yatırımların finansmanı için sahip olunan kaynaklar yeterli olmadığı zaman borçlanmaya başvurmak zorunda kalınmaktadır. Ayrıca kentleşme birçok problemi de beraber getirmektedir. Nüfusun artması ile birlikte çarpık kentleşme, çevre kirliliği, hava kirliliği vb. gibi sorunlarla da karşılaşılır. Bunun dışında tarımsal üretimin azalmasına da yol açabilir. Bu açıdan hem kentleşmeyle birlikte ortaya çıkan kentsel hem de kırsal sorunların giderilebilmesi için gerekli proje ve programların uygulanabilmesi gerekmektedir ve gerek duyulan mali kaynaklar dolayısıyla borçlanmaya gidilebilmektedir.

1.4. DEVLET BORÇLANMASINDA KAYNAKLAR

Devlet borçlarının alıcılara (kaynaklara) ve borçlulara göre dağılımının yapılması ve değerlendirilmesi mümkündür. Türkiye’de iç borçların kaynakları bireyler, ticari bankalar, kamu kurum ve kuruluşları ile merkez bankası şeklinde söylenebilir. Dış borç kaynakları ise devletten devlete yardımlar, çok taraflı fon transferleri, uluslararası banka kredileri ve uluslararası sermaye piyasalarından borçlanma olarak belirtilebilir (Bülbül, Ejder ve Şahan, 2006, s. 102).

1.4.1. İç Kaynaklar

Devlet, harcamalarını yaparken gelirlerini aşan harcamaları için ihtiyaç duyduğu finansmanı, siyasi sınırları içindeki kişi, kurum ve kuruluşlardan borçlanarak sağlamaktadır. Devlet kanunların verdiği yetkilerle milli kaynaklar üzerinde tasarrufta bulunurken tasarruf sahiplerinin fonlarını kendisine transfer etmeye veya yeni kaynaklar yaratmaya çalışmaktadır. Bu şekilde ortaya çıkan iç devlet borçlarının

ekonomik tesirleri elde edildikleri kaynaklara göre farklılık göstermektedir. İç devlet borçlarının kaynakları hem borçlanılan dönemdeki üretim faktörlerinin tahsisi ve ekonomik faaliyetlere etkisi hem de faiz ve borç ödemelerinin yapıldığı devrelerde gelir dağılımı ve ekonomik faaliyetlere etkisi bakımından önem taşır (Özcan, 2003, s. 35). Devletin borçlanacağı iç kaynaklar bireyler, ticari bankalar, kamu kurum ve kuruluşları ile merkez bankasıdır (Pehlivan, 2015, s. 179).

1.4.1.1. Bireyler

Kişiler elde ettikleri gelirin bir kısmını tüketir bir kısmını da tasarruf ederler. Bazıları da bu tasarruflarını kullanmaktan belirli bir süre vazgeçip karşılığında faiz geliri elde etmek amacı ile devletin ihraç etmiş olduğu borç senetlerine yatırırlar. Doğal olarak kişiler bu tercihlerini belirlerken kullanmaktan vazgeçtikleri tasarruflarını tekrar ne zaman alabileceklerini ve bunun karşılığında devletin kendilerine ne kadar gelir sağlayacağını, tasarrufları tekrar ele geçirdiklerinde ilk başta devlete borç olarak verdikleri andaki satın alma gücünü koruyup korumayacağını detaylı olarak düşünürler. Bu konularda olumlu bir düşünceye sahip olduklarında devletin borçlanması başarıya ulaşır. Kişiler veya şirketler devletin borçlanma senetlerine para yatırmaları için senetlerin karlılığına bakarlar. Bu senetleri alırken en önemli faktör onların satın alma gücü ile ilgilidir. Ülkede enflasyon ve diğer ekonomik olumsuzluklar sonucu ellerindeki paranın değer kaybetmesi kişilerin tasarruflarını azaltacak ve bu da senetlere olan ilginin azalması sonucunu doğuracaktır (Sugözü, 2010, s. 112-113).

Devletin özel kişi ve kurumlara borçlanmasının etkisi tasarruf sahiplerinin devlet tahvili satın almadıkları takdirde bu tasarrufları ne yapacaklarına bağlı olarak da değişecektir. Eğer borç verenler bu paraları tüketimde kullanacaklarsa devletin borçlanmasının etkisi tüketim harcamalarını azaltmak şeklinde olacaktır. Tasarruf sahipleri bu paraları tasarruf edecekler ve bu tasarruflarla da yeni ihraç edilen hisse senetleri ve tahvilleri alacaklarsa o zaman devletin borçlanmasının etkisi özel yatırımları azaltmak şeklinde olacaktır. Devlet, özel kişi ve kurumların atıl tutacakları tasarruflarını borçlanma yoluyla alırsa bu durumda borçlanmanın etkisi genişletici olacaktır (Şimşek, 2000, s. 61).

1.4.1.2. *Ticari Bankalar*

Genellikle devlet tahvillerinin en büyük alıcısı bankalar olmaktadır. Çünkü bankalar çok büyük rezervlere sahip mali kurumlardır. Bankalar toplamış oldukları fonları bizzat kullanmadıkları takdirde paranın maliyetini artırmamak için devlet tahvillerine ya da hazine bonolarına yönelirler. Ancak bankaların devlet borcunun kaynağı haline gelmesi bakımından ortaya çıkan sorunlar gün geçtikçe önemini artırmaktadır. Bugün bankalar devlet borcunun en önemli kaynağı durumuna gelmiştir (Meriç, 2015, s. 35). Bankalar gerek zorunlu olarak gerekse gönüllü olarak devlet iç borçlanma senedi almaktadır. Devlet borçlanmasının etkisi tahvillerin satıldığı yerde tutulması veya başka bir yere aktarılması durumuna göre farklılık göstermektedir. İç borçların ticari bankalar tarafından finansmanı durumunda bankalar satın aldıkları tahvilleri kasasında tuttuğu sürece ekonomideki gelir akımından tahvillerin bedeli kadar bir satın alma gücü çekilmiş olacaktır. Ancak ticari bankaların bu tahvilleri Merkez Bankası'na satarlarsa hükümetin borçlanması sonucunda piyasadan çekilmiş olan satın alma gücü tekrar piyasaya dönmüş olacak ve başlangıçtaki denge yeniden sağlanmış olacaktır (Karabulut, 2010, s. 12-13).

Kalkınmanın finansmanı amacıyla ticari bankalardan borçlanma pek tercih edilmemektedir. İlk nedeni ticari bankaların finans sistemi dışındaki atıl fonların sisteme alınması konusunda fazla güçlü olmamasıdır. Dolayısıyla ticari bankalar kaydi para üreterek kredi verebilmektedir. Kaydi para yaratma kabiliyetini ise sisteme giren yeni mevduat ve para politikası uygulamaları belirlemektedir. Bu nedenle bankaların kredi verme imkanları onların kendi iradelerine bağlı değildir. İkinci nedeni ise finans sisteminin ana fon sağlayıcıları olarak özel sektöre de kredi kullanırmaktadır. Dolayısıyla kamu ve özel sektör kredi talebi açısından bir rekabet içinde bulunmaktadır. Kredi arz imkânlarının sınırlı olduğu bir ekonomide yaşanan bu kredi rekabeti özel sektörün ekonomiden dışlanma olasılığını ortaya çıkarmaktadır. İç borçlanmanın neden olacağı bu dışlama etkisi ekonomik kalkınma amacına uygun düşmeyecektir. Bu nedenle kalkınmanın iç borçlanmayla finansmanında ticari bankalardan uzak durulmasında yarar vardır (Tokathıoğlu ve Selen, 2017, s. 339-340). Ancak ekonomide resesyon ve deflasyonist bir süreç söz konusuysa ve toplam talebin daraldığı bu durumda ticari bankalarda bulunan atıl fonları ekonomik hareketliliği sağlamak

amacıyla borçlanmaya başvurulabilir. Ticari bankalarda atıl duran kaynaklar borçlanma yoluyla alınarak kamu harcaması olarak toplam talebin artması için kullanılabilir. Ayrıca bu tür borçlanmalar kısa vadeli olması durumunda bankalara faiz getirisi sağlayarak banka kaynaklarını dolayısıyla piyasada kullanılabilecek ticari ve tüketici kredisi miktarı kısa vadede toplam talep ve yatırımları teşvik edebilir.

1.4.1.3. Kamu Kurum ve Kuruluşları

Devlet ihtiyaç duyduğu finansman kaynağını sadece bireyler ya da ticari bankalardan karşılamamaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Sigorta Kurumu, Bakanlıklar, Merkez Bankası, Türkiye İş Kurumu, emekli sandıkları vb. kurumlardan da devlet finansman sağlamaktadır. Bu kurumlarda bulunan yüksek miktardaki fonlar kamu borçlanması için önemli bir kaynak teşkil eder.

Gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerde emekli sandığı ve sosyal sigortalar kurumu gibi bazı kamu kuruluşları ellerindeki büyük fonlarla kamu finansmanını desteklerler. Aynı zamanda fiyat istikrarının sağlandığı ve para değerinin korunabildiği durumlarda devlete borç vermek söz konusu kurumlar için de karlı bir yatırım aracıdır (Özcan, 2003, s. 37).

Dünya’ da birçok devlet için verimli kamu kurum ve kuruluşları devlet kaynak sağlama fonksiyonunu yerine getirirler. Özellikle yarı zorunlu veya zorunlu şekilde belirli fonları ya da kesintileri toplayan kurum ve kuruluşlar bu şekilde topladıkları büyük miktarlara erişen fonlarını devlete ya da diğer kurum ve kuruluşlara ödünç vermek suretiyle değerlendirmektedirler. Adı geçen kurumlar için sosyal güvenlik fonları bakımından devlet tahvilleri emin bir yatırım alanı olmaktadır (Meriç, 2015, s. 35).

1.4.1.4. Merkez Bankası

Merkez Bankaları bir ülkenin para politikasını şekillendiren bağımsızlığı çerçevesinde demokratik yönetime katkı sağlayan ulusal gelişme ve büyüme için hayati ekonomik değişkenleri etkileyen ve finansal istikrarı koruyan ekonomik ve politik kurumlardır. Merkez Bankası’ndan kamu açıklarının finansmanında yararlanma bazı ülkelerin izin verdiği bir uygulama olmakla birlikte bazı ülkelerde mali disiplini

bozacağı gerekçesiyle başvurulmamaktadır. Çünkü kamu açıklarının Merkez Bankası kaynakları ile finansman şekilleri olan kısa vadeli avans ve açık piyasa işlemleri sonucu Merkez Bankası para basmaktadır. Hazine'nin bu iki yolla Merkez Bankası'na olan borcu devletin bir bölümünün diğer bölümüne olan borcu olup kimi zaman geri ödemesi olmamakta ve sonuçta devlet basım maliyeti çok düşük olan paralarla mal ve hizmet alabilmektedir. Bu şekilde ekonomide birinci olarak para arzı borçlanma oranında artmakta, ikinci olarak da banka sistemindeki nakit dengesinin artması bankaların özel sektöre daha fazla kredi verebilme olanağını artırarak parasal genişlemeyi artırıcı etki yaratmaktadır (Yılmaz, 2016, s. 228). Avusturya ve İsviçre'de Merkez Bankası'nın hazineye veya kamu kesiminin diğer kurumlarına kredi (avans) vermesi yasalarla yasaklanmıştır. Almanya, Fransa, Norveç, Yunanistan, Kore vb. gibi ülkelerde böyle bir avans açılabilmesi için yasa çıkarılması, ABD'de ise bu işlemin Açık Piyasa İşlemleri Komitesi'nce onaylanması gerekmektedir. Japonya'da avans kullanımı için herhangi bir limit bulunmamaktadır. Arjantin, Kanada, İsrail ve Venezuela'da kullanılabilecek avans limitinin oranı devlet gelirlerinin miktarına bağlanırken, İspanya ve Tayland'da bu oran kamu giderlerinin miktarına bağlanmıştır (Eğilmez, 2016, s. 71-72).

Türkiye'de avanslar hazinenin yıl içerisinde gelir gider dengesizlikleri dolayısıyla Merkez Bankası'ndan kısa vadeli olarak borçlanması şeklindedir. Merkez Bankası, hazinenin kasası durumunda olduğundan hazineye kısa vadeli avans hesabı açmaktadır. Bütçe kanunları genellikle hazinenin Merkez Bankasından alabileceği avans miktarını sınırlandırmaya çalışmıştır. Çünkü Merkez Bankası'nca hazineye açılan kısa vadeli avanslar hazineyi besleyen önemli kaynaklardan birisi olmuştur. Bu kaynak ile hazine elinde her an ödenmesi gerekli giderleri karşılayacak kadar para bulundurabilmekte ve ileriki aşamalarda bütçe gelirleri tahsil edildikçe hazinenin Merkez Bankası'ndan almış olduğu kısa vadeli avanslar bütçe uygulama yılı içerisinde kapatılarak borç ödenmektedir. 2001 yılında ise bankanın hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremeyeceği hükmü getirilmiş ve hazinenin Merkez Bankasında avans kullanma imkânı kalmamıştır (Meriç, 2015, s. 65).

Hazinenin Merkez Bankası'ndan borçlanması iki şekilde olur: doğrudan borçlanma ve dolaylı borçlanma. Doğrudan borçlanma, hazinenin Merkez Bankası'ndan doğrudan doğruya nakit borçlanmasıdır. Buna parasal avans ya da hazineye avans adı verilmektedir. Dolaylı borçlanma ise hazine'nin borçlanma amacıyla çıkardığı hazine

kâğıtlarının, Merkez Bankası tarafından açık piyasa işlemleriyle satın alınması suretiyle gerçekleşir (Eğilmez, 2016, s. 71). Devletin genellikle merkez bankasından borçlanmayı tercih etmesinin nedeni devletin isteği dâhilindeki borcu merkez bankasının para basarak karşılamasıdır. Bu durum ekonomideki para arzının artmasını, faizlerin düşmesini ve bununla birlikte yatırımların artmasını sağlayacaktır. Ekonominin durgun dönemlerinde merkez bankasından borç alınması ekonomide para arzını artıracığı için borçlanmaya gidilebilir. Fakat enflasyonun olduğu dönemde borçlanmak enflasyonu artırıp para arzını düşüreceği için merkez bankasından borçlanmaktan kaçınılmalıdır.

1.4.2. Dış Kaynaklar

Devlet dış kaynaklara daha çok büyük yatırımlar yapmak için yönelmektedir. Devletin yapacağı büyük yatırımlarda elindeki iç kaynakların yetersiz olması ve bütçesi yapacağı yatırımların finansmanını karşılayacak durumda olmamasından dolayı devlet dış kaynaklardan borçlanmaya yönelmektedir. Bu durum dış kaynakların öneminin artmasına neden olmuştur. Devletler dış kaynak olarak IMF, Amerikalılar arası Kalkınma, Uluslar arası Yatırım, Afrika- Asya- İslam Kalkınma, Avrupa Yatırım ve Uluslar arası Ekonomik İşbirliği bankalarına başvurmaktadır (Meriç, 2015, s. 38).

1.5. DEVLET BORÇLANMASINDA SINIFLANDIRMA

Devlet borçlarının yapısını anlayabilmek için sınıflandırmanın yapılması son derece önemlidir. Bu yüzden borçları sağlandığı kaynağa göre, vadelerine göre ve cebir unsuruna göre borçlar olarak sınıflandırılabilir.

1.5.1. Sağlandığı Kaynağa Göre Devlet Borçları

Devletler borçlanmayı gerçekleştirmek için ya iç ya da dış kaynaklara müracaat ederler. Fakat devletlerin öncelikle kendi iç kaynaklarına yöneldikleri görülmektedir. Ancak çeşitli nedenlerle dışarıdan borçlanmaya mecbur kaldıkları veya tercih ettikleri durumlarda mevcuttur. Bir ülkenin iç borçlanma yerine dış borçlanmaya başvurmasının iki nedeni vardır: Birincisi ülke ekonomisinin dışa bağımlı olması ve ülke döviz girişlerinin yeterli bulunamaması nedenleriyle dış alımı gerçekleştirecek döviz kaynağına sahip olmamasıdır. İkincisi iç kaynakların yetersizliği nedeniyle ülke ekonomisinin ihtiyaç duyduğu fonların iç kaynaklardan karşılanmasının imkânsız

olmasıdır (Meriç, 2015, s. 76). Bir başka neden olarakta gelişmişlik seviyesini söyleyebiliriz. Gelişmiş ülkeler kendi ihtiyaçlarını rahat bir şekilde iç kaynaklarından sağlarken az gelişmiş ülkeler ihtiyaçları kendi iç kaynaklarından temini yetersiz olduğu için dış kaynaklara başvurmaktadır. Dış borçlar kullanıldıklarında ülke ekonomisine yeni bir kaynak ilavesi olur. Ancak geri ödemesi anapara yanında faiziyle gerçekleşeceğinden yurtdışına daha fazla kaynak transferine neden olacaktır. Bu nedenle dış borçların kullanımında ülke ekonomisine yük getirmeyecek alanlar tercih edilmelidir.

1.5.1.1. İç Borçlanma

İç borçlanma, devletin ülke sınırları içinde kişi ve kurumlara ulusal para birimi ile borçlanmasıdır (Şahin, 2010, s. 3). Diğer bir deyişle hükümetin ülke içinden aldığı borçlardır ve hazine bonosu, devlet tahvili, merkez bankası avansı ve kısa vadeli konsolide borçlardan oluşmaktadır.

Çağımızın modern devletlerinin küreselleşmeyle beraber hızla artan ihtiyaç ve harcamalarını klasik vergi gelirleriyle karşılamaları çok zor bir hale gelmiştir. Sosyal refahı artırmak, toplumun her geçen gün artan istek ve beklentilerini karşılamak gibi olağan; felaketler ve beklenmedik olaylar gibi olağanüstü durumlarda devlet borçlanmaya rahatlıkla başvurabilmektedir. Yirminci yüzyılın ilk çeyreğine kadar devlet borçlanmasına istisnai durumlar dışında başvurulmaması gereken bir araç olarak bakılmaktadır. Ancak İkinci Dünya Savaşı sonrası bu görüşler tamamen değişmiştir. Borçlanma verginin alternatifi bir gelir olarak toplumsal ihtiyaçların finansmanında maliyet ve kar gözetmeksizin yoğun bir şekilde kullanılmaya başlamıştır. Artık devletler yükledikleri tüm görevlerin yerine getirilmesinde borçlanmayı rahatlıkla kullanabilmektedir (Özcan, 2003, s. 5).

Bir borcun iç borç olarak değerlendirilmesinde borçlanılan kişi ve kurumların uyruğu ile borçlanmada esas alınan para cinsi önemli iki kriterdir. Eğer devlet ülke sınırları içindeki kurum ve kişilerden milli para cinsinden borçlanıyorsa bu iç borç olarak adlandırılır. Kısacası borç iç piyasalara ihraç edilmekte ve milli sermaye ile karşılanmaktadır (Şahin, 2004, s. 16). İç borçlarda alacaklı ve borçlu aynı ekonomi aynı toplumdur. Bu nedenle iç borçlar "kendi kendimize borçluyuz" diye ifade edilir. İç borçlar ekonomi içinde fonların transferini sonuçlandırır (Arsan, 1979, s. 46). Diğer bir

ifadeyle iç borçlar, dış borçlanmada olduğu gibi ekonomiye ilave bir kaynak sağlamazlar. Ekonomi içindeki mevcut fonların kamuya transferi niteliğindedir.

Devletin iç piyasalardan borçlanması dış piyasalarda borçlanmasına göre daha kolaydır. İç borçlanmada temel hedef ekonominin makul bir hızla büyümesi için gerekli kamu gelirlerini belli bir süre para basmadan takviye etmeye çalışmak sonra kamu açıklarını daraltarak toplam iç borçların milli gelire oranını büyütmemeye itina etmek sonunda da bu oranı tedricen küçültmek için gayret sarf etmektir (Sümer, 2002, s. 15).

1.5.2.1. Dış Borçlanma

Dış borçlanma, dış kaynaklardan sağlanan alınma veya geri ödenme dönemlerinde borçlu ülkenin milli geliri üzerinde arttırıcı ya da azaltıcı etkide bulunan ve uluslararası ilişkiler sonucu doğan transfer akımıdır. Dünya Bankası'na göre ise dış borç, borçlunun yabancı para, mal ve hizmet şeklinde geri ödeyebileceği borç olarak tanımlanmaktadır (Gündüz, 2008, s. 4-5). Bir başka deyişle dış borçlar, kaynağını ülke dışından alan borçlardır. Devletin dış borç kaynakları için başvuracağı yerler IMF, Dünya Bankası, Afrika-Asya-İslam Kalkınma Bankaları, Avrupa Yatırım Bankaları vb. kurumları söyleyebiliriz. Bu kurumlara devlet daha çok büyük yatırımlar için başvurmaktadır.

Devletin borç için dış kaynaklara başvurmamasının başlıca iki nedeni vardır: Birincisi, kamu harcamaları için gerekli olan vergi ve benzeri gelirlerin yeterli olmasına rağmen yapılacak kamu hizmetleri için gerekli olan malların yurtdışından ithal edilmesi zorunluluğunun bulunması başka bir ifade ile döviz ihtiyacının olmasıdır. İkincisi, iç kaynakların yetersiz olması başka bir ifade ile iç kaynaklardan sağlanan gelirlerde en son sınıra ulaşılmış olmasıdır (Pehlivan, 2015, s. 180). Dış borçlanma çeşitli kriterlere göre sınıflandırmaktadır. Bunlar: Proje ve program kredileri, bağlı ve serbest krediler, borç erteleme ve röfinansman kredileri ile dış yardımlardır.

1.5.2.1.1. Proje Ve Program Kredileri

Ülkelerin kazanç elde etmek için hazırlamış oldukları projelere karşılık olarak aldıkları kredilere proje kredileri denilmektedir. Sektörler tarafından yatırım için hazırlanmış olan projeler kredi veren ülke ya da kuruma sunulmaktadır. Kredi veren

lkeler önce projeyi incelemekte ve kredi verip vermeyeceğine karar vermektedir. Daha sonra proje yatırım için tatmin edici bulunursa kredi verilmektedir. Kredi veren ülkelerin asıl amacı kredi verecekleri projenin karlı olup olmadığına bakılmaktadır (Sugözü, 2010, s.193-194).

Program kredileri, herhangi bir projeye bağlı kalmaksızın hükümetin bütçe açıklarını karşılamak ve ithalatın finanse etmekte kullanmak amacıyla alınan dış kredilerdir. Kredi alan ülkeler program kredilerine yönelirken; kredi veren ülkeler proje kredisine yönelmektedir (Pehlivan, 2015, s. 180).

Türkiye 2021 yılında tamamı proje kredisine olmak üzere merkezi yönetim bütçe kapsamında krediler imzalamıştır. İmzalanan proje kredilerinin toplam tutarı 6.800.367.049 \$ dır. Bu proje kredileri aşağıdaki gibidir (Hazine ve Maliye Bakanlığı [HMB], 2021):

***Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) Projesi.** Bu proje 26.02.2021 tarihinde 305.591.270 \$ dır. Kreditörlüğü Uluslar arası İmar ve Kalkınma Bankası ve kullanıcı kuruluş ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığıdır.

***Ankara-İzmir Yüksek Standartlı Demiryolu Projesi.** Bu proje 16.08.2021 tarihinde 382.163.859 \$ dır. Kreditörlüğü Credit Suisse AG Londra şubesi ve Standard Chartered Bank Liderliğindeki Kreditr Kuruluşlar ve kullanıcı kuruluş ise Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır.

***Marmaray Projesi.** Bu proje 17.08.2021 tarihinde 176.535.000\$ dır. Kreditörlüğü Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası ve kullanıcı kuruluş ise Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır.

***Bandırma – Bursa –Yenişehir - Osmaneli Yüksek Standartlı Demiryolu Projesi.** Bu proje 29.09.2021 tarihinde 233.260.000 \$ dır. Kreditörlüğü Standard Chartered Bank, Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. Bahrain Branch, Finansbank A.ř. Bahrain Branchve kullanıcı kuruluş Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır.

***Kamu Binalarında Sismik Dayanıklılık ve Enerji Verimliliği Projesi.** Bu proje 07.09.2021 tarihinde 260.318.100 \$ dır. Kreditörlüğü Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ve kullanıcı kuruluş ise evre ve şehircilik Bakanlığıdır.

*** Türkiye Dayanıklı Peyzaj Entegrasyonu Projesi.** Bu proje 07.09.2021 tarihinde 132.650.700 \$ dır. Kreditörlüğü Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ve kullanıcı kuruluş ise Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığıdır.

***İstanbul Deprem Riskin Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık Projesi.** Bu proje 27.09.2021 tarihinde 116.990.000 \$ dır. Kreditörlüğü Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası ve kullanıcı kuruluş İstanbul Valiliği Proje Koordinasyon Birimidir.

***Bandırma-Bursa-Yenişehir-Osmaneli Yüksek Standartlı Demiryolu Projesi.** Bu proje 08.11.2021 tarihinde 667.243.567 \$ dır. Kreditörlüğü EKF - Danimarka İhracat Kredi Kuruluşu ve kullanıcı kuruluş ise Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır.

***Bandırma-Bursa-Yenişehir-Osmaneli Yüksek Standartlı Demiryolu Projesi.** Bu proje 08.11.2021 tarihinde 533.794.854 \$ dır. Kreditörlüğü EKN - İsveç İhracat Kredi Kuruluşu ve kullanıcı kuruluş ise Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır.

***Ispartakule-Çerkezköy Demiryolu Hattı Projesi.** Bu proje 08.11.2021 tarihinde 388.550.000 \$ dır. Kreditörlüğü Asya Altyapı Yatırım Bankası ve kullanıcı kuruluş ise Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır.

***Ankara-İzmir Yüksek Standartlı Demiryolu (SelçukOrtaklar dahil) Projesi.** Bu proje 17.11.2021 tarihinde 2.414.846.000 \$ dır. Kreditörlüğü İngiltere İhracat Kredi Kuruluşu (UKEF) garantisi altında çeşitli kreditor kuruluşlar ve kullanıcı kuruluş ise Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır.

***Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep Yüksek Standartlı Demiryolu Projesi.** Bu proje 17.11.2021 tarihinde 161.990.400 \$ dır. Kreditörlüğü JP Morgan Chase Bank+BNP Paribas S.A.+ING European Financial Services PLC ve kullanıcı kuruluş Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır.

***Kırsal Dezavantajlı Alanlar Kalkınma Projesi.** Bu proje 24.11.2021 tarihinde 21.641.139 \$ dır. Kreditörlüğü IFAD (Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu) ve kullanıcı kuruluş Tarım ve Orman Bakanlığıdır.

***Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep Yüksek Standartlı Demiryolu Projesi.** Bu proje 31.11.2021 tarihinde 550.038.181 \$ dır. Kreditörlüğü İngiltere İhracat Kredi Kuruluşu (UKEF) garantisi altında çeşitli kreditor kuruluşlar ve kullanıcı kuruluş Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır.

***Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep Yüksek Standartlı Demiryolu Projesi.**

Bu proje 31.11.2021 tarihinde 332.988.579 \$ dır. Kreditorlüğü İsveç İhracat Kredi Kuruluşu (EKN) garantisi altında JP Morgan Chase Bank ve kullanıcı kuruluş Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır.

1.5.2.1.2. Bağlı Ve Serbest Krediler

Serbest krediler, herhangi bir proje ya da kaynağa bağlanmayan kredilere denir (Seyidoğlu, 1998, s. 689). Bağlı krediler, borç verenin kendi şartlarını belirlediği kredilerdir. Eğer kredi mal kredisi şeklinde yapılmışsa bu durumda bağlı krediden bahsedilebilir. Bağlı kredilerde sağlanan finansmanın hangi mallar için kullanılacağıının belirtilmemesi ve borçlanan ülkenin ancak ilgili ülkeden istediği malları satın alabilmesi durumunda “ülkeye bağlı kredi ” ya da “orijinin de kredi” söz konusudur. Diğer taraftan satın alınacak mallar alacaklı ülke tarafından önceden belli edilebilir. Bu durumda “ülkeye mala bağlı krediler” söz konusu olmaktadır (Meriç, 2015, s. 83-84).

1.5.2.1.3. Borç Erteleme Ve Röfinansman Kredileri

Borç erteleme, ifa zamanı gelmiş olan bir borcun ödenmemesi ile hazırlanan planın ertelenen borca eklenmesidir. Röfinansman kredisi, devlet borçlarının mali nedenleri arasında da belirtildiği gibi süresi gelen borçların tekrar borçlanmayla kapatılmasına denir. Borç ertelemeyle röfinansman kredileri arsında fark vardır. Borç ertelemeğinde vadesi gelen borçlar ileriki bir tarihe,daha düşük bir faiz oranıyla ödenmek şartıyla ertelenmekte iken; röfinansman kredisinde ödenmesi gereken borç alacaklı ülke tarafından verilen yeni bir borçla ödenmekte ve alınan borç yeni bir borç olarak kabul edilmektedir (Yıldırım, 2008, s. 19).

1.5.2.1.4. Dış Yardımlar

Dış yardımlar, genel olarak bir ülke veya uluslararası bir kuruluş tarafından başka bir ülkeye veya uluslararası kuruluşa iktisadi ve sosyal kalkınmayı teşvik, demokrasi ve insan haklarında iyileştirme, sosyal eşitlik, acil durumlarda temel ihtiyaçları karşılama vb. amaçlarla verilen bağışlar, krediler ve borçlar olarak tanımlanır. Bu etkileşim esnasında genellikle gelişmiş ülkeler yardımı veren ülke

konumunda iken gelişmekte olan ülkeler ise yardımı alan ülke konumunda bulunurlar (Arslan ve Kiper, 2015, s. 9).

Dış yardımları teknik yardımlar, bağışlar ve savunma yardımları olarak ayırabiliriz. Teknik yardımlar, gelişmiş ülkelerin diğerk ülkelere bazı projelerin gerçekleştirilmesi adına sunduğu imkanlar, teknik bilgi ve verdiği hizmetlere denir. Öte yandan NATO, OECD, Dünya Bankası, BM, UNICEF, UNESCO, ILO, WHO vb. gibi kuruluşlarda teknik yardım yapmaktadır. Bağışlar, bir ülkenin ihtiyaını gidermek için karşılıksız olarak yaptığı yardımlardır. Gelişmiş lkeler ihracat artığı olduğu durumlarda diğerk ülkelere bağış yapmaktadır. Savunma yardımları ise gelişmiş ülkelerin gelişmekte ve az gelişmiş ülkelere askeri araç gereç ve ekonomik yardımda bulunmasıdır. Savunma yardımlarına örnek olarak savaş zamanında Amerika Birleşik Devletleri tarafından Avrupa ülkelerine yapılan Marshall Yardımlarını verebiliriz. Marshall yardımları, 2. Dünya savaşı sonrasında 1948-1951 yıllarında ABD tarafından hedeflenen bir ekonomik yardım paketidir. Bu yardımlardan 16 ülke yararlanmıştır.

Türkiye, Marshall Planı'ndan iki şekilde yararlanmıştır; ilki ABD'den alınacak mal ve hizmet karşılığında verilen dolar (direkt yardım) ve plana dâhil diğerk 15 Avrupa devletinden mal ve hizmet alımı hakkı yani tiraj için verilen yardımlardır. Türkiye'de 1948 – 49 ve 1949 – 50 yıllarında iki dönemlik istikraz anlaşmaları imzalanmış ve ilk devre için 38 milyonluk, ikinci devre içinse 1 milyonu teknik yardım olmak üzere 36 milyon dolarlık İstikraz Anlaşması imzalamıştır. Türkiye'nin 4 Temmuz 1948 tarihinde imzaladığı Ekonomik İşbirliği Anlaşması'na göre de %5'ler hesabı ECA(Ekonomik İşbirliği İdaresi) İdaresinin Türkiye'deki masrafları için tutulmuş, %95'ler hesabı ise ABD ile Türkiye'nin ortak kararıyla iktisadi kalkınma ve askeri gücün arttırılmasına yönelik harcamalarına ayrılmıştır. Türkiye 1948 – 49 döneminde 49,7 milyon dolar, 1949 – 50 döneminde ise 59 milyon dolar direkt yardım 117 milyon doları da 58 milyon dolarlık tiraj hakkı için yardım almıştır (Yücel, 2018, s. 25).

1.5.3. Vadesine Göre Devlet Borçları

Vadesine göre borçlar kısa vadeli, orta vadeli ve uzun vadeli borçlar olarak e ayrılır. Kısa vadeli borçlar ya da dalgalı borçlar, ifası bir yıla kadar olan borçlardır. Orta vadeli borçlar ifası bir yıldan beş yıla kadar olan borçlardır. Uzun vadeli borçlar ya da

konsolide borçlar, ifası beş yıldan fazla olan borçlardır. Bu bölümde kısa vadeli ve uzun vadeli borçlar üzerinde durulacaktır.

1.5.3.1. Kısa Vadeli Borçlar

İfası veya vadesi bir yıla kadar olan borçlara kısa vadeli borçlar denilmektedir. Devletin kısa vadeli borçlara başvurmasının başlıca nedenleri: bütçe açıklarının kapatılması, bütçe dengesinin sağlanması, olağanüstü giderlerin finansmanı ve kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki zaman itibariyle geçici dengesizleri gidermek olarak sayılabilir. Kısa vadeli borçlar para piyasalarından karşılanır ve bu durumda vade kısa, faiz haddi düşük ve risk az olacaktır. Kısa vadeli ya da dalgalı borçlar, iç dalgalı borçlar ve dış dalgalı borçlar olarak ikiye ayrılırlar. İç dalgalı borçların kaynakları hazine bonosu, merkez bankası avansı ve emanet paralardır. Dış dalgalı borçların kaynakları ise devlet tahvilidir. Kısaca bahsedecek olursak;

Hazine bonosu, vadeleri bir yıldan kısa olan iç dalgalı borçlanma senetleridir. Başka bir ifadeyle kısa vadeli borç senetlerine hazine bonosu denir. Hazine bonoları kısa vadeli, risksiz ve güvenilirdir. Vade sonunda bono sahibi faiz getirisi ile birlikte gelir elde etmektedir ve kısa vadeli fonların para piyasalarında işlem görmektedir.

Devletin kısa vadeli iç borç kaynaklarından biri de merkez bankası avanslarıdır. Bu yol devlet için en kolay ve en az maliyetli borçlanma yoludur. Ancak bu borçlanma yolu emisyon hacminin genişlemesine neden olarak enflasyona yol açtığından 25.04.2001'den itibaren durdurulmuştur. Emanet paralar, gerçek ve tüzel kişiler tarafından hazineye bırakılan geçici paralardır. Emanet paraları ikiye ayırabiliriz: Adi emanetler ve bütçe emanetleri. Adi emanetler, emanet paralar gibi gerçek ve tüzel kişilerin devlete geçici olarak yatırdığı paradır. Bütçe emanetleri, mali yılın sonuna kadar bütçe harcamalarından verilen emrine bağlanmış fakat ödemesi gerçekleştirilmemiş olan giderlerini ilgili yılın bütçesine kaydedilmek üzere bir emanet hesaba alınmasıdır (Pehlivan, 2015, s. 186-187). Başka bir dalgalı borçlanma kaynağı ise devlet tahvilleridir. Devlet tahvili, ifası bir yıl ve daha uzun süren dış dalgalı borçlanma senetleridir.

1.5.3.2. Uzun Vadeli Borçlar

Vadesi beş yıldan fazla süren borçlara uzun vadeli borçlar denilmektedir. Uzun vadeli borçlara konsolide borçlarda denilmektedir. Sermaye piyasalarından karşılanır ve bu durumda vade uzun, faiz haddi yüksek ve risk az olmaktadır. Uzun vadeli borçlanma aracı ise ifası bir yıldan fazla süren devlet tahvilleridir. Devletin uzun vadeli borçlanma nedenleri: kaynak yetersizliğini gidermek, uzun yıllar süren savaşların finansmanı, yüksek finans ihtiyacı olan ve uzun yıllar süren büyük yatırımların finansmanı ile büyük depremler, yangınlar, sel felaketleri vb. gibi olağanüstü durumlar gösterilebilir. Enflasyon zamanında devlet kısa dönemde toplam talebi düşürmek, uzun dönemde ise toplam arzı arttırmak için uzun vadeli borçlanmaya başvurmaktadır (Meriç, 2015, s. 72-73). Uzun vadeli borçlar genellikle süresiz ve süreli borçlar olarak ayrılmaktadır. Bunlardan süresiz borçlar, ödenme zamanı belirlenmemiş olan ama devam ettiği sürece faiz ödemesi yapılan borçlardır. İtfa süresi belli olan borçlar ise ödenme zamanı belli ve bir yıldan fazla olan borçlardır (Sugözü, 2010, s. 31).

1.5.4. Cebir Unsuruna Dayalı Devlet Borçları

Cebir unsuruna dayalı borçlar cebri borçlanma ve ihtiyari (gönüllü) borçlanma olarak ayrılmaktadır.

1.5.4.1. Cebri Borçlanma

Cebri borçlanma, devletin tek taraflı iradesiyle çıkardığı borç senetlerini kendi koyduğu kurallar çerçevesinde halka vermeye zorlamasıdır. Esas olan borçlanmada gönüllülük esasının geçerli olmasıdır. Fakat bazı durumlarda devlet halkı zorunlu borçlanmaya tabi tutmaktadır. Devletin borçlanma senetlerini halka zorla vermesi vergi ile benzer bir durumdur. Fakat vergilerde bu durum karşılıksız olurken borçlanmada ise eninde sonunda bu borç anapara ve faizi ile ödenecektir (Meriç, 2015, s. 45).

Devletin cebri borçlanmaya başvurduğu durumlara örnek olarak;

* 05.09.1961 yılında Türkiye ekonomisinin gelişmesini sağlamak amacıyla sanayi, ulaştırma, tarım gibi alanlara yapılacak olan yatırımların finansmanı için “Tasarruf Bonoları” çıkartılmıştır. Fakat istenen amaca ulaşamadığı için 1974 yılında uygulamadan kaldırılması,

* 01.04.1988 yılında çalışanların aylık olarak aldığı ücretlerden tasarruf kesintisi yapılması ve bu kesintilere devlet ile işverenlerinde yardımcı olmasıyla birlikte yapılan tasarrufların en iyi şekilde kullanılmasını sağlayarak çalışanları tasarruf yapmaya teşvik etmek için “Çalışanların Tasarruf Teşvik Hesabı Kesinti” uygulaması getirilmesi,

1988’den 1944 sonuna kadar Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı’nca hesabı tutulan ve nemalandırılan ÇTTH Fonu, 1 Ocak 1995’ten itibaren Hazine Müsteşarlığı yönetimine devredilmiştir. Devletin bu hesabı her ne kadar bir borçlanma aracı olarak kullandığı varsayılmakta ise de bankalara verdiği borç faiz oranında çalışanlara nema ödemesinde bulunamamıştır. Borçların geri ödemesi yapılamadığı için 30.05.2000 tarihi itibarıyla bu uygulamada yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra çalışanların yargı yoluna başvurusu ile 24.04.2003 tarihli “Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabının ve Bu Hesaptan Yapılacak Ödemelere Dair Kanun” çıkararak belki bir ödeme planında borçların geri ödenmesi yapılmıştır (Meriç, 2015, s. 46-47).

* 01.01.1987 yılında “Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanun” kapsamında SSK’dan ve Emekli Sandığından emekli olanların ya da çalışıp da henüz konut sahibi olamayanlar için fon oluşturulmuştur. Çalışanlara devlet ve işverenler tarafından konut edindirme yardımı yapılarak fonlarında biriktirilmesi sağlanması,

Bunlar ilk altı ay için ayda 3.500 TL, ikinci altı ay için 7.500 TL, üçüncü altı ay için 10.000 TL, dördüncü altı ay için 13.000 TL ve diğer aylar için ise 16.000 TL dir. Fonların kesilme tarihi olan 1995 yılında ise miktar 17.500 TL ile 80.000 TL arasında değişmiştir. 1999 yılında Türkiye Emlak Bankası hesaplarındaki toplam miktar Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Anonim Şirketine devredilerek KEY(Konut Edindirme Yardımı) hesabı kapatılmıştır. 14.08.2007 tarihli çıkarılan yönetmelikle birlikte fonda biriken paraların geri ödemesi kararlaştırılarak ödemeye başlanmıştır (Meriç, 2015, s. 49-50). 2007 yılında başlanan bu ödemelere en son 2014 yılında KEY ödeme listesi açıklanarak son verilmiştir.

1.5.4.2. İhtiyari (Gönüllü) Borçlanma

İhtiyari ya da gönüllü borçlanma, kişi veya kurumların hiçbir zorlama olmadan kendi gönüllü istekleriyle devlete borç vermesidir. Devlet ülkenin ekonomik koşullarını dikkate alarak borcun miktarını ve şartlarını söylemektedir. Borç veren taraf bu şartları değerlendirerek kendisini sıkıntıya sokmayacak ve fayda sağlayacağını düşünürse borçlanmaya başvurmaktadır.

Gönüllü borçlanmaya genellikle bütçe açıklarını kapatmak ya da ekonomik yatırımları finanse etmek amacıyla başvurulmaktadır. Ülkemizdeki en güzel gönüllü borçlanma örneği, 29.02.1984 tarih ve 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun" ile uygulamaya konulan "Kamu Ortaklığı Fonu"dur. Burada amaç, tasarrufların teşvik edilmesiyle sağlanan ek finansman kaynaklarının, kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmek için kullanılmasıdır. Kanun uyarınca çıkarılan gelir ortaklığı senetleri, hisse senetleri ve işletme haklarına ait senetler karşılığı elde edilen fonlar, Merkez Bankasında toplanarak sosyal ve ekonomik amaçlar doğrultusunda harcanmıştır. Söz konusu fonlar, devlet tarafından kalkınmada öncelikli yörelerin altyapı yatırımlarında, köprülerde, bazı barajlarda ve tüneller gibi verimli ve büyük yatırımlarda kullanılmıştır (Özcan, 2003, s. 31).

BÖLÜM 2: EKONOMİDE OLAĞANÜSTÜ DÖNEMLERDEKİ MALİ POLİTİKALAR VE KAMU MALİYESİ İLİŞKİSİ

Ekonomide olağan dönemler gibi olağanüstü dönemler dediğimiz doğal afetler, ekonomik krizler, savaşlar ve salgın hastalıklar gibi durumlarla da karşılaşmak mümkündür. Yaşanan bu olağanüstü durumlarda ticari, siyasi, askeri, sağlık, ekonomi vb. alanlarda yaşanan sıkıntılar hükümeti kamu politikası oluşturma alanına yönlendirmiştir. Kamu politikasını tanımlayacak olursak; hükümet, kamu kurum ve kuruluşları ile kamusal aktörlerin ortaya çıkan sorunu belirleyip bu soruna çözüm yolu bulmak için uyguladığı yol, yöntem, strateji gibi çalışmaların tamamı olarak söyleyebiliriz. Toplumun sorunları karşısında büyük rolü olan kamu politikalarının olağanüstü dediğimiz doğal afetler (deprem, sel, heyelan, fırtına, çığ..), salgın hastalıklar, ekonomik krizler, savaşlar vb. gibi hallerde önemi bir kat daha artmaktadır.

Bu bölümde ilk olarak olağanüstü dönemlere değinilerek olağanüstü dönemler dediğimiz savaş, ekonomik kriz, salgın hastalık ve doğal afetlerin kamu gelirlerine, kamu harcamalarına ve kamu borçlanmalarına etkisinden bahsedilecektir.

2.1. MALİ POLİTİKALAR TANIMI, AMAÇ VE ARAÇLARI

Devlet, milletler topluluğunun bir siyasal örgüt çerçevesinde oluşturduğu bir örgüt biçimi ve tüzel kişiliktir. Devlet toprak parçası üzerinde yaşayan her milletin bir olay karşısında oluşacak sorunların sonuçlarının sorumluluğunu üstlenmektedir. Devletin bu sorumlulukları yerine getirmesi de mali politikaların ön plana çıkmasını sağlamaktadır (Çadircı ve Güneş, 2022, s. 31). Mali politikaları devletin kamu harcamaları ve kamu gelirleri aracılığıyla ekonomiye müdahalesi olarak tanımlanabilir. Ekonomik istikrarın sağlanması, kaynak ve gelir dağılımında adaletin sağlanması amacıyla devlet mali politikalara başvurmaktadır. Bu amaçları gerçekleştirirken ise kamu harcamaları ve kamu gelirleri araçlarından yararlanmaktadır.

2.1.1. Mali Politikalar Tanımı

Mali politikalar veya maliye politikası, devletin ekonomik ve sosyal amaçlarını yerine getirmek amacıyla kamu gelirleri, harcamaları ve borçlanma ile ekonomiye yaptığı müdahalelerdir (Pehlivan, 2015, s. 286). Mali politikalar, belirlenen iktisadi ve

sosyal amaçlara ulaşmak için kamu gelirleri, harcamaları ve borçlanma olan mali politika araçları ile miktarında yapılan düzenlemeler olarak tanımlanmaktadır. Bir başka tanıma göre ise mali politikalar, genellikle makroekonomik amaçlara ulaşabilmek için devletin vergi ve harcama programlarındaki değişimlerinin uzlaştırılmasıdır. Yapılan tanımlamalar göstermektedir ki mali politikalarla makroekonomik hedeflere ulaşabilmek amacıyla kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının miktar ve bileşenlerinde yapılan ayarlamalarla ekonomik birimlerin kararları etkilenmeye çalışılmaktadır (Tokatlıoğlu ve Selen, 2017, s. 20-21).

2.1.2. Mali Politikaların Amaçları

Genel iktisat politikasının bir bölümünü oluşturan mali politikaların asıl önemi Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkmıştır. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletin fonksiyonları değişmiştir. Bu değişime paralel olarak kamu ekonomik faaliyetleri artmış ve kamu ekonomik kesiminin milli ekonomi içindeki nisbi öneminde de artış yaşanmıştır. Bunun sonucunda mali olaylar artış göstermiş ve genel ekonomik olaylar bu durumdan daha fazla etkilenmeye başlamışlardır (Pehlivan, 2015, s. 287). 1929 Büyük Buhran krizi döneminde ekonomik dengesizliklerin yaşanması maliye politikaların doğmasına neden olmuştur. Gerek ekonomik istikrar, ekonomik büyüme ve kalkınma gerekse de kaynak ve gelir bölüşümü gibi amaçlarla mali politikalara duyulan ihtiyaç artış göstermektedir.

Temel makroekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirmek adına giderler ve elde edilen gelirlerde yapılan düzenlemeler olarak tanımlanan mali politika, devletin hedeflediği makroekonomik ve sosyal amaçlar mali politikaların amaçlarını oluşturmaktadır. Tüm üretim faktörlerinin kullanılarak tam istihdamın sağlanması, fiyat ve ekonomik istikrarın sağlanması ile tüm ekonomik işlemlerin gösterildiği ödemeler bilançosunda dengenin sağlanması iktisat politikasının amaçlarındandır (Tokatlıoğlu ve Selen, 2017, s. 23). Bu durum iktisat politikaların amaçları ile mali politikaların amaçlarının aynı olduğunu göstererek birbirinden ayrı değilde bir bütün olarak görülmesini sağlamaktadır. Tabi bu çıkarım iktisat ve mali politika amaçlarının öneminin uygulanan alanların ve öncelik sıralarının değişmeyeceği anlamına gelmemektedir. Ekonomik, iktisadi ve sosyal koşullardan kaynaklı değişkenlik yaşanmaktadır. Mali politikaların amaçlarını şu üç şekilde söyleyebiliriz; birinci olarak

ekonomik istikrarı sağlama amacı, ikinci olarak ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlama amacı ve üçüncü olarak kaynak ve gelir bölüşümünü düzenleme ya da gelir dağılımında adaleti sağlama amacıdır.

2.1.2.1. Ekonomik İstikrarı Sağlama Amacı

Ekonomik istikrar mali veya maliye politikasının kısa dönemli bir amacıdır. İstikrar, herhangi bir durumun kararlılığını koruması hali olarak tanımlanabilir. Ekonomik istikrar kavramı ise finansal sistemlerde oluşacak enflasyon, işsizlik ve ödemeler dengesinde yaşanacak dengesizliklere karşı ekonominin bu dengeyi sağlaması şeklinde tanımlanabilir (Tokatlıoğlu ve Selen, 2017, s. 23-24). Mali politikasının amaçlarından olan ekonomik istikrarı sağlama amacı, kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin toplam miktarlarını ve bileşimini ayarlayarak toplam talepte ve buna bağlı olarak üretim ve istihdam hacminde ve fiyatlar genel seviyesinde meydana gelen kısa dönem (konjonktürel) dalgalanmaları önlemektir. Konjonktür teorisine göre bir ekonomide birbirini izleyen genişleme ve daralma aşamaları mevcuttur. Genişleme, istihdam ve üretim faaliyetlerinin artması anlamına gelir. Genişlemenin en üst noktası “boom” diye tabir edilir. Ekonomide genişlemenin en üst noktaya ulaşmasından sonra duraklama başlar. Duraklamadan sonra üretimin düşmesi ve işsizliğin artması ile birlikte milli gelirdeki artış hızı yavaşlamaya başlar. Ekonominin bu şekilde gerileme sürecine girmesi “resesyon” ya da “daralma” olarak adlandırılır. Daralma sürecinin aşaması ise “depresyon” veya “kriz” olarak nitelendirilmektedir (Pehlivan, 2015, s. 287-288).

2.1.2.1.1. Fiyat İstikrarı

Fiyat istikrarı, fiyatlar genel düzeyinin dalgalanmalardan uzak bir seyir izlemesini ifade etmektedir. Fiyatlar genel düzeyinin dengede tutulması günümüz ekonomilerinin en temel sorunu ve mali politikaların en önemli amacıdır. Ekonomide fiyat dalgalanmaları iki şekilde olmaktadır; birincisi fiyatlar genel düzeyinin sürekli yükselmesi ile enflasyon ikincisi fiyatlar genel düzeyinin sürekli olarak düşmesi ile deflasyon durumuyla karşılaşılmasıdır. Enflasyon ve deflasyon bakıldığında hiçbir ekonomide istenen bir durum değildir. Enflasyon ve deflasyonun ekonomide yaşattığı fiyat değişimleri ile getirdiği maliyetler bu durumu destekler niteliktedir. Fiyat

istikrarının sağlanması bu durumun önüne geçilmesinde çok önemlidir. Fiyat istikrarının amacı fiyatlar genel düzeyinde oluşan enflasyon ve deflasyon eğilimlerinin önlenmeye çalışılmasıdır. Fiyatlar genel düzeyinin istikrarlı bir seyir göstermesi kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacaktır. Fiyatlar genel düzeyinde istikrarı sağlamanın önemi ve devletin fiyat istikrarını sağlama amacına dönük (mali veya parasal) önlemler alma zorunluluğu paranın bir ödeme ve değer saklama aracı olarak kullanılmasından ileri gelmektedir. Paranın mal ve hizmet satın alma gücünün hızla değişmemesi, istikrarlı olması piyasada güvenin tesis edilmesi açısından önem taşımaktadır (Tokatlıoğlu ve Selen, 2017, s. 24).

2.1.2.1.2. Tam İstihdam

Ekonomik istikrarı sağlama amaçlarından biri de tam istihdamdır. İstihdam, mevcut olan işgücünü sağlamak üzere bir insanın bir işte ve bir görevde kullanılmasıdır. Tam istihdam ise arz ve talebe göre belirlenen fiyat düzeyinde çalışmak isteyenlerin çalışabildiği aşamadır. Bir başka tanıma göre ise tam istihdam ekonomide yer alan emek, sermaye, girişim ve doğal kaynakların oluşturduğu üretim faktörlerinin kullanılması olarak tanımlanabilir (Güçlüoğlu, 2017, s. 4). Üretim faktörlerinden olan emek, tam istihdam sorununun failini oluşturmaktadır. Çünkü emeğe hem diğer üretim faktörlerinin katma değer sürecine alınmasında ihtiyaç duyulması hem de emeğin bizzat sosyal bir varlık olması onu tam istihdam sorununun faili haline getirmektedir (Tokatlıoğlu ve Selen, 2017, s. 27). Ekonomide emek, sermaye, girişim ve doğal kaynaklar tamamının üretime katılmamasına “eksik istihdam” denilmektedir. Eksik istihdam piyasaya sunulan üretim faktörlerinin bir kısmının çalıştırılmaması ve mal ve hizmetlerden duyulan talebin oluşmaması ile kalkınma hızında yavaşlamanın yaşanması işsizlik problemini doğurmuştur. Eksik istihdamın tam tersi durum olan aşırı istihdam ise üretim faktörlerinin tamamının kullanılmasına rağmen arz-talep dengesizliği nedeniyle üretimin yapılmaya devam edilmesi durumudur (Güçlüoğlu, 2017, s. 4). Çalışanların deneyim, liyakat ve eğitimlerinin altında bir işte çalışıyor olmaları o ülkede eksik istihdamın var olduğunu göstermektedir. Mühendislik veya öğretmenlik diploması olan bir kişinin kasiyer veya mesleği dışında daha düşük bir ücretle bir işte çalışması bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Tam istihdamın sağlanmasının önemi eksik ve aşırı istihdam durumlarıyla karşılaştığında daha iyi anlaşılmaktadır. Tam istihdam sağlanan

ülkelerde refah düzeyi en üst noktaya ulaşmış ve belirli ücret düzeyinde çalışmak isteyenlerin iş bulabildiği bir durum oluşmuştur.

2.1.2.1.3. Ödemeler Bilançosunda Denge

Ekonomik istikrarın sağlanmasında fiyat istikrarı ve tam istihdamın ne kadar önemi varsa ödemeler bilançosunda denkliğin gerçekleştirilmesi de son derece önemlidir. Ödemeler bilançosu, cari işlemler hesabı, finans hesabı, net hata noksan hesabı ve resmi rezerv hareketleri hesaplarından oluşmaktadır. Bu hesapların toplamının sıfıra eşit olması ödemeler bilançosunda denge olduğunu göstermektedir.

Tanımına gelecek olursak ödemeler bilançosu bireylerin, bankaların, tüzel kişi ve kurumların bir dönemde başka ülkelerdeki birey, banka, tüzel kişi ve kurumlarla yaptığı tüm mali işlemlerin sonucunu gösteren bir tablodur (Göçer, 2011, s. 1). Ödemeler bilançosunda denge her zaman sağlanamamaktadır. Bu durum ise ekonomi üzerinde negatif etki oluşturmaktadır. Mali politika amaçlarında olan ödemeler bilançosunda herhangi bir dengesizlik oluşması halinde tedbirler alınarak denge sağlanmaya çalışılmaktadır (Tokatlıoğlu ve Selen, 2017, s. 28).

2.1.2.2. *Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Amacı*

Ekonomik büyüme, iktisadi hayatın temel verilerinde (işgücü, doğal kaynaklar, teçhizat) gerçekleşecek kişi başına bir yıldan diğerine daha yüksek bir reel gelir sağlayacak şekilde devamlı artışlar anlamına gelmektedir. Ekonomik büyümenin üç belirleyicisi bulunmaktadır. Bunlardan ilki olan sermaye birikimi ekonomik büyümenin yapı taşı olarak kabul edilmektedir. Bir ülkede gelişimin sağlanabilmesi için temel şart yatırımın olmasıdır. Yatırımda ancak yüksek gelirle elde edilecek olan tasarruf artışına bağlıdır. Bu kısır döngüden kurtulmanın yolu ise sermaye birikiminin artırılmasıdır. İkinci belirleyici teknolojik gelişmelerdir. Teknoloji sayesinde üretim sırasında aynı miktarda girdi kullanıp daha fazla çıktı elde edilebilecek işgücü tasarrufu ve sermaye tasarrufu sağlanacaktır. Son belirleyici ise nüfus ve işgücü artışıdır. Nüfus artışı ve ardından yaşanacak olan işgücü artışı ekonomik büyümeyi hızlandıran önemli bir uyarıcı olmaktadır (Güçlüoğlu, 2017, s. 5). Ekonomik kalkınma ise bir ülkenin sosyal, ekonomik, kültürel ve politik alanlarda değişim göstererek refah artışını ifade etmektedir.

Mali politikaların amaçlarından olan ekonomik büyüme ve kalkınma birbirini tamamlamaktadır. Ekonomik büyümenin ulaşabileceği sınır, ekonomik kalkınma düzeyiyle yani ekonominin sahip olduğu tasarruf ile yatırım şartlarıyla ilişkilidir. Ekonomide tasarruf ile yatırımların artırılması kalkınmanın sağlanmasında yeterli olmamaktadır. Çünkü tasarruf ile yatırımlardan sağlanabilecek potansiyel katma değere ulaşılması için toplumsal yapıda da önemli dönüşümlerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Örneğin, oluşturulan tasarruflarla kurulan üretim altyapısının verimli bir biçimde çalıştırılması üretimde istihdam edilen teknolojiyi kullanabilecek emek gücüne ve teknolojik ürünü tüketebilecek tüketici kitlesine ihtiyaç vardır. Teknolojiyi kullanacak nitelikli emeğin ve bu teknolojiyle üretilcek ürünleri kullanacak tüketici kitlesinin oluşturulamaması verimsizliğe neden olacaktır. Bu şartlar altında ise büyüme gerçekleştirilemeyecektir. Bu nedenle ekonomik ve kalkınmanın sağlanmasında devlete önemli görevler düşmektedir (Tokathıoğlu ve Selen, 2017, s. 28).

2.1.2.3. Kaynak ve Gelir Bölüşümünü Düzenleme Amacı

Mali politikaların ekonomik istikrarı sağlama amacı ile ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması amacının yanında bir de kaynak ve gelir bölüşümünü düzenleme amacı bulunmaktadır. Kaynak ile gelir bölüşümünde adaletin sağlanması toplumsal barış, huzur ve refahı artırarak ekonomik istikrarı sağlamaktadır. Adil olarak dağılmayan gelir ise ekonomi büyüme oranlarını, fırsat eşitliğini, ekonomik istikrarı politik ve sosyo-kültürel alanların olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır. Bu nedenle kaynak ve gelir bölüşümünün adil dağıtılması ile sosyal adaletin sağlanması piyasaya bırakılmayarak devletin müdahalesi gerekmektedir.

Kaynak ve gelir bölüşümünde adaletin sağlanması toplumdan topluma değişkenlik gösterebilmektedir. Bir ekonomide gelir dağılımını belirleyen faktörler, yapısal faktörler ve ekonomik faktörler olmak üzere iki grupta toplanabilir. Yapısal faktörler servet dağılımı, miras yasaları, doğuştan kazanılan yeteneklerin farklılığı ve eğitim olanaklarıdır. Ekonomik faktörler ise üretim faktörlerinin milli gelirden aldığı paylar ve faktör mülkiyetinin dağılımındaki eşitsizlik olarak ifade edilebilir (Tokathıoğlu ve Selen, 2017, s. 31).

2.1.3. Mali Politikaların Araçları

Piyasada belirlenen amaçları gerçekleştirmek için devlet mali politika araçlarını kullanmaktadır. Mali politika araçları kamu harcamaları, kamu gelirleri ve kamu borçlanması olarak söylenebilir. Kamu harcamaları, devletin kamu yararına olan çalışmalarını finanse etmek için yaptığı harcamalar olarak tanımlanabilir.

Kamu harcamaları, bir ülkede devleti kaynak tahsisindeki yeri ve büyüklüğünü belirlemenin en kolay yolu olarak gösterilmektedir. Kamu harcamalarının yöneldiği hizmetler iktisadi ve sosyal karakterli olabilmektedir. Örneğin yoksulluğun azaltılmasında kullanılabileceği gibi mal ve hizmet alımı için de kullanılabilir. Ayrıca mali politikası aracı olarak enflasyon gibi dönemlerde ekonomik istikrarın karşılanması için de devlet kamu harcamalarına yönelmektedir (Avcı ve Ergen, 2022, s. 93). Kamu harcamalarının mali politikalar açısından önemi, toplam mal ve hizmetlere olan talebin toplam arzı etkiye uğratmamasıdır.

Kamu harcamalarında yaşanan varyasyon, sosyal hesaplar matrisine bağlı olarak gelir akımlarının hızlanıp yavaşlamasına imkan sağlamaktadır. Buna bağlı olarak kamu harcamalarının artması sosyal hesaplar matrisine bağlı gelir akımlarını artırırken azaltılması gelir akımlarının yavaşlamasına neden olacaktır (Tokatlıoğlu ve Selen, 2017, s. 33).

Sosyal malın bulunmadığı ekonomilerde marjinal maliyete göre fiyat belirlenmektedir. Ancak piyasa başarısızlığı olarak kabul edilen ve toplu olarak tüketilen malların fiyatlandırılması ise politik süreç sonucunda vergilerle belirlenmektedir. Vergiler piyasadaki talep düzeyini yönetmek için de kullanılmaktadır. Kamu harcamalarının finansmanında vergilerden sağlanan gelirlerin yeterli olmaması devleti borçlanmaya yöneltmiştir (Avcı ve Ergen, 2022, s. 93). Mali politikaların araçlarından olan borçlanma, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamakta yetersiz kalması ile kaynak sağlamak maksadıyla başvurulmaktadır. Borçlanma ekonomik istikrar ve büyümenin sağlanması amacıyla yatırımların yapılması, olağanüstü dönemlerde giderlerin finanse edilmesi, oluşacak ödemeler dengesindeki dış açıkların ödenmesi gibi değişik nedenlerle başvurulmaktadır (Elverici, 2021, s. 30).

2.2. EKONOMİDE OLAĞANÜSTÜ DÖNEMLER VE MALİ POLİTİKA

Olağan dönem, gerçekleşmesinde herhangi bir şaşırtıcı yönü olmayan, doğal ve alışılmış olan dönemlere denilmektedir. Ekonomide olağan dönem ise ekonominin normal seyrinden sapmadan herhangi bir krize yol açmaksızın seyir göstermesidir diyebiliriz. Olağanüstü dönem ise umulmayan bir anda, ani ve alışılmışın dışında gerçekleşen doğal afetler, savaşlar, ekonomik krizler ve salgın hastalık gibi olayların meydana geldiği dönem ya da durumdur.

Bu olağanüstü dönemlerle karşılaşılması ticari, siyasi, askeri, sağlık, turizm, ekonomi vb. sektörleri olumsuz etkilemektedir. Karşılaşılan afetler, savaşlar, salgın hastalıklar ve krizlerle mücadele etmek için devlet kamu harcamalarına ağırlık vermektedir. Yapılan kamu harcamaları devletin elinde bulunan ve kamu gelirleri olan vergi, resim, harç, şerefiye, parafiskal vb. gelirlerle karşılanamaması bütçe açığı sorunuyla karşılaşılmasına neden olmaktadır. Bu durum ise hem iç piyasalardan hem de dış piyasalardan borçlanması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Olağan ve olağanüstü dönem kavramlarından sonra özellikle olağanüstü durumların meydana geldiği dönemlerden sonra yetkili makamlar tarafından başvuru alan uygulama olan OHAL (Olağanüstü Hal) kavramına değinecek olursak;

Umulmayan bir zamanda doğal afetler, ekonomik bunalım, salgın hastalıklar ve savaşlar gibi olayların yaşanması halinde başvuru alan bir yönetim biçimidir (Kurultay, 2019, s. 1). Bir başka tanıma göre olağanüstü hal ya da OHAL, devletin olağanüstü dönemlerle karşı karşıya gelmesi mevcut olan kurallarla başa çıkmasını engellemiştir ve de durumu bertaraf edebilmek adına kullandığı istisnai bir uygulamadır (Can ve Aktaş, 2017; s. 15-16).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 119. ve 120. Maddelerinde olağanüstü hal ilanı belirtilmiştir. Bu maddelere göre olağanüstü hal (A.Y., m. 119-120) :

MADDE 119 – “Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebilir” .

MADDE 120 – “Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebilir” .

şeklinde ifade edilmiştir.

Türkiye ve Dünya’da yaşanan bazı olaylar karşısında OHAL ilan edilmiştir. OHAL ilan edilen durumlar ile ilgili örnek verecek olursak;

2015 yılında Fransa’da Paris saldırıları sonrası, 2016’da Orlando gece kulübü saldırıları sonucunda Florida devleti Orange County’de, 2016’da Venezuela’da yaşanan protestolar, 2016 Türkiye askeri darbe girişimi sonrası Türkiye genelinde, 2019 yılında Dünya’da yayılan salgın hastalık nedeniyle bazı ülkelerde OHAL ilan edilmiştir. Salgın dolayısıyla OHAL ilan eden ülkeleri başta Çin olmak üzere Amerika Birleşik Devletleri, Peru, Çekya, İspanya, Lübnan, Belçika, Fransa vb. gibi birçok ülke olarak belirtebiliriz. Türkiye’de ise pandemi döneminde olağanüstü hal ilan edilmemiştir fakat salgın öncesinde ve salgın esnasında sıkı tedbirler alınmıştır.

2.3. DOĞAL AFETLERDE UYGULANAN MALİ POLİTİKALAR VE KAMU MALİYESİ İLİŞKİSİ

Olağanüstü dönemler içerisinde çok fazla karşılaşılan, etkileyen ve etkilenilen dönem doğal afetlerdir. Ani şekilde ve yıkıcı etkisi sebebiyle birçok alanı negatif alanda etkilemektedir. Yaşanılan afetler karşısınca ise hükümet gerekli sorumluluklarını almaktadır (Ünsal, 2016). Bunlardan biri de tabii afetlerden önce ya da sonra devletin mali politikalarını oluşturarak sorunu en aza indirmek veya soruna çözüm bulmaktır.

Doğal afetlerin kamu ekonomisi üzerinde kamu gelirleri, kamu harcamaları ve kamu borçlanması ile meydana gelen etkilerini kapsamaktadır. Afet öncesi ve afet sonrasında alınan önlemler kamu gelirleriyle karşılanamadığı durumda bütçeye bir yük getirmektedir. Bu durumda da ekonomi negatif olarak etkilenmekte ve devlet ortaya çıkan bütçe baskısıyla artan kamu giderlerini ödeyebilmek için farklı kaynaklardan borçlanmaya başvurmaktadır.

2.3.1. Doğal Afetler

Tabii afetler ya da doğal afetler beklenmedik, ani bir anda ve insanların kontrolü dışında gerçekleşen, şiddetli yaşanması dahilinde birçok ölüm ve yıkım olayıyla karşılaşılan tehlikeli olaylardır. Doğal afetler, kamu harcamalarının artmasına neden olarak kamu gelirleri ile ekonomik büyümenin azalmasına sebebiyet veren olay olarak tanımlanabilmektedir (Akar, 2013, s. 186). Bir başka tanıma göre ise doğal afetler kontrol dışı yaşanan, mali, kültürel, sosyal vb. alanlarda toplumu etkileyen, çalışma koşullarının kesilmesine veya durum iyileşene dek çalışmalara bir süreliğine ara verilen be bununla birlikte gayrisafi yurt içi hasılda azalmaya neden olan teknolojik, doğa ve insan kaynaklı olaylardan dolayı yaşanan olağanüstü durumdur (Çelik, Usta, Yılmaz ve Yakupoğlu, 2020, s. 50).

Deprem, sel, heyelan, çığ vb. afetlerin yarattığı sonuçlar devletin temel ihtiyaçlarının gereksiniminin karşılanmasında yıkıcı etki yaratarak kamu maliyesini olumsuzluk etkilemiştir. Doğal afetler devletin gelir sağlamak amacıyla yaptığı veya yapacağı yatırımların kötü sonuçlanmasına ve toplumda var olan yasal düzenin aksamasına neden olarak ekonomik büyüme ve kalkınmayı negatif etkilemiştir. Afetler için bazı etkenler bulunmaktadır. Bunlar toplumda yaşayan insan ya da kendiliğinden oluşan afetler şeklinde oluşması ile afet sonucunda oluşan toplumsal ve mali yıkımların yaşanması ile oluşmaktadır (Arkış, 2012, s. 2).

Doğal afetler insanın hiçbir zaman başına gelmesini istemeyeceği insanları maddi ve manevi sıkıntıya sokan birçok insanın ölümüne ve yaralanmasına yol açan ani ve felakete dönüşebilen olaylardır. Doğal afetler deprem, sel, heyelan, çığ, yangın, kuraklık, tsunami ve volkan patlamaları olarak belirtilebilir. Kısaca doğal afetlere değinecek olursak:

Yerin derinliklerindeki katmanların beklenmedik bir zamanda titremesi ve kırılması ile oluşan dalgalanmaların yer kabuğunu oynatmasına “deprem ya da seizma” denir (Gerdan, 2010, s. 12). Doğal afetler içerisinde en çok rastlanana ise depremlerdir. Türkiye’de depremlerin sık görülme sebebi ise Alp- Himalaya deprem kuşağında yer almamızdan kaynaklanmaktadır. Sadece Türkiye’de değil dünyada da çok büyük şiddetlerde deprem ve diğer doğal afetler meydana gelmektedir. Türkiye’de 27 Aralık 1939 7,9 büyüklüğünde Erzincan depremi, 17 Ağustos 1999 7,5 büyüklüğündeki

Marmara depremi, 30 Ekim 2020 6,9 büyüklüğündeki İzmir depremi, 23 Ekim 2011 7,2 büyüklüğündeki Van depremlerini; Dünya’da ise 22 Mayıs 1960 9,5 büyüklüğünde Şili depremi, 28 Mart 1964 9,2 büyüklüğünde Alaska depremi ve 26 Aralık 2004 9,1 büyüklüğünde Endonezya (Sumatra Adası) tsunamisi, 10 Nisan 1815 Endonezya Sumbawa adasında Tambora Volkan Parlması vb. gibi doğal afetleri örnek olarak gösterebiliriz. Sadece depremler değil diğer birçok afetlerde binlerce insanın ölümüne yol açmaktadır. Bazen bir doğal afet diğer doğal afetin tetiklenmesine ve gerçekleşmesine neden olmaktadır. Örneğin Endonezya’da gerçekleşen depremin ardından tsunami meydana gelmiş ve binlerce kişi hayatını kaybederken milyonlarca insanın ise evsiz kalmasına sebep olmuştur.

Kuru olan arazinin beklenenden daha fazla yağış alması ile sular altında kalması “sel ve su taşkını” şeklinde ifade edilebilir (Gerdan, 2010, s. 7). Sel ve su baskınları da depremlerden sonra en çok maddi ve manevi zarara sebebiyet veren doğal afetlerdendir. Aşırı yağışlar ve eriyen karlar bu afetin oluşmasındaki iki önemli etmendir. 1999 yılında Venezuela’da yaşanan Vargas felaketi, 1971 yılında Vietnam’da yaşanan Kızıl Nehir felaketi, dünyanın en büyük sel felaketi olan 1931 yılındaki Çin felaketi ve 2020 yılında Giresun’da yaşanan sel felaketini örnek olarak söyleyebiliriz. Tabii ki bunlar dışında Türkiye ve Dünyada çok sayıda sel ve su taşkınları meydana gelmektedir. Fakat tarihteki en büyük can ve mal kaybına sebep olan örneklerle değinilmiştir.

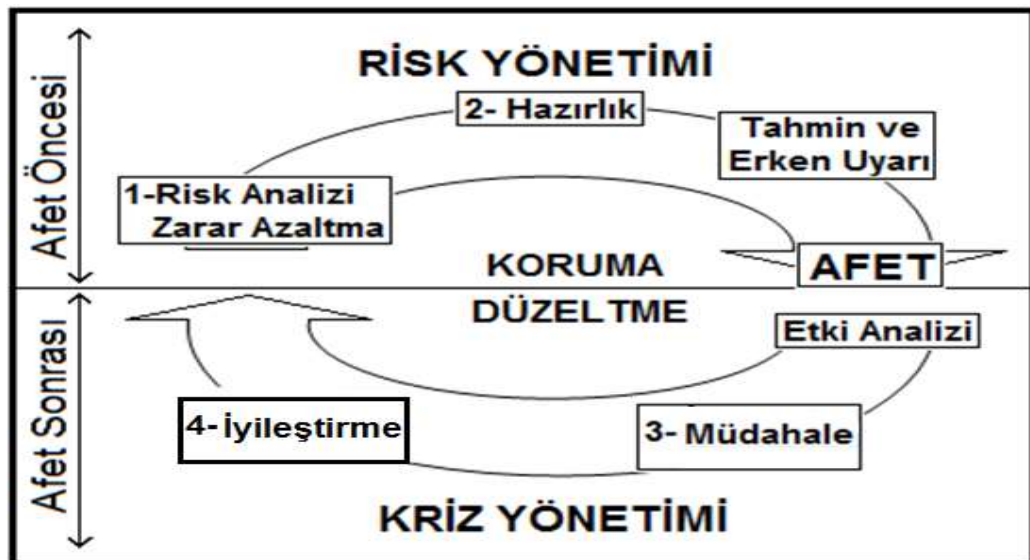
Heyelan ya da yer kayması, “kayaların yüksek yamaçlardan yerçekimi ve tetikleyici etkenler ile bulunduğu yerden ayrılarak başka bir konuma yerleşmesi olarak tanımlanabilir” (Arkış, 2012, s. 9). Yağış, bitki örtüsü, arazi yapısı yani topografya heyelanın oluşmasındaki başlıca etmenlerdir. Türkiye’de yağış ve arazi yapısından dolayı heyelan en fazla Karadeniz bölgesinde görülmektedir. 2014 yılında Hindistan’da, 2017 yılında Kolombiya’da ve 1988 yılında Trabzon’da heyelan olayları yaşanmıştır.

Çığ, iç ve dış faktörlerden kaynaklı olarak yaşanan durumun ve birikmiş olan birikiminin yüksek yamaçlardan aşağı doğru kaymasıdır. Volkan veya yanardağ patlamaları, yerin derinliklerinde olan malzemelerin sıcaklık ve basınç etkisiyle yer yüzeyine çıkmasıdır. Denizlerinin altında meydana gelen seizma, yer kaymaları gibi durumların yerkabuğundaki levhaları hareket ettirmesi ile oluşan dalgalar tsunami olarak adlandırılmaktadır (Gerdan, 2010, s. 8-13).

Doğal afetlerin yanında birde teknolojik afetler dediğimiz insan faktörünün etkili olduğu afetler vardır. Bu afetleri de savaşlar, terörizm, kimyasal kazalar, hava-deniz-kara-demir yolu kazaları, nükleer ve endüstriyel kazalar olarak söyleyebiliriz. Doğal afetler kadar teknolojik afetlerde birçok insanın ölümüne ve yaralanmasına neden olmaktadır.

2.3.2. Afet Yönetimi

Afet veya acil durum yönetimi, meydana gelen ve etkisi büyük olan afetlerin kamu kurum ve kuruluşlarının katılmasıyla yarattığı etkileri azaltmak amacıyla geniş çaplı araştırmalar yapılarak uygulanması çalışmalarıdır (Çilingir, 2018, s. 4). Bir başka tanıma göre ise afet yönetimi, toplumun afet öncesi ve sonrasında hangi durumlarla karşılaşacağı ile tekrarının yaşanmaması için halkın bilinçlendirilmesi çalışmalarının tamamı “Afet veya acil durum yönetimi” olarak tanımlanabilir (Tevfik ve Değerliyurt, 2009, s. 151). Afet yönetimi afet öncesinde, afet anında ve afet yaşandıktan sonra zararı minimum düzeye indirmek, oluşan tahribatı en kısa zamanda gidermek, oluşabilecek tehlikelere karşı vatandaşları bilgilendirmek ve afetler öncesinde tedbir alınmasını sağlayan çalışmalardır. Bu çalışmaların genel görünümü ise aşağıda gösterilmiştir (Şekil 2.1).



Şekil 2. 1: Afet Yönetimi Sistemi Ve Evreleri

Afet yönetim sistemi ve evrelerini incelemeden önce risk yönetimi ve kriz yönetimi kavramlarına değinecek olursak ortaya çıkabilecek riskleri önceden tespit

ederek bu riskleri en aza indirmek ve kontrol etmek için yapılan çalışmalar ve alınan önlemlere risk yönetimi denilmektedir. Kriz durumlarında ülkenin menfaati göz önünde bulundurularak en etkili müdahale yönteminin uygulanarak ortaya çıkan krizi iyileştirme durumuna ise kriz yönetimi denilmektedir.

Yukarıdaki Şekil 2.1 evreler afet öncesinde risk yönetimi aşamalarından olan risk analizi oluşan kötü sonuçların en aza indirilmesi ile afet öncesi hazırlık aşamaları, afet sonrası kriz yönetimi aşamalarından olan müdahale ve afet sonrası düzeltme aşamaları olmak üzere toplam dört aşamadan oluşmaktadır. Afet öncesinde tahmin ve erken uyarı sistemlerini kullanılarak olabilecek risklerin önüne geçilebilir. Afet sonrasında ise müdahale ve iyileştirme aşamalarından önce etki analizi yapılarak afetin büyüklüğünün ölçülmesini ve verdiği zarara göre iyileştirme çalışması yapmayı sağlayacaktır (Şahin, 2019).

2.3.2.1. Türkiye ve Seçilmiş Ülkelerde Afet Yönetimi Uygulamaları

Afetler, yaşanan olaylar ve yaşanan afet sıklıklarına baktığımız zaman hayatımızın vazgeçilmez bir parçası haline gelmiş durumdadır. Bu da afet yönetimine olan ihtiyacımızın giderek artmasına neden olmaktadır. Genelde yaşanan afetler sonrasında afet yönetim çalışmaları planlanırken şimdi ise afet öncesi dönemlerde de afet yönetim çalışmalarına ağırlık verilmektedir.

Karşılaşılan afetlerin meydana getirdiği yıkıcı etkilerin yaşandığı bölgelerde durumun ciddiyeti göz önüne alınarak afet yönetimi çalışmalarının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Afetin büyüklüğü ve yarattığı etkiler bazında yapılan afet ve acil durum yönetim çalışmaları bölgeden bölgeye değişiklikler oluşturmaktadır (Gerdan, 2010, s. 57). Şunu da belirtmek gerekirse her ülke hangi afet ona büyük zararlar verirse ve sık yaşanırsa o afete karşı önlem almaktadır. Bu başlık altında ise afetlerin sık yaşandığı Türkiye ve bazı ülkelerdeki afet yönetim uygulamalarına yer verilmektedir.

2.3.2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'nde afet ve acil durum yönetimini kontrol eden kurum Federal Acil Durum Yönetim Kurumu (FEMA: Federal Emergency Management Agency) olarak söylenebilir (Erkal ve Değerliyurt, 2009, s. 153). Federal Acil Durum

Yönetim Kurumunun amacı halkın bilinçlendirilerek afetin meydana getirdiği her türlü kaybın telafi edilmesi ve oluşabilecek olan afetlere karşı ülkenin korunmak istenmesidir (Arkış, 2012, s. 12).

ABD genel anlamda yaşanan her ciddi olay veya durum için farklı amaç ve hedefler belirlemekten ziyade tüm toplumu ilgilendiren sorunun belirlenip bu sorun üzerinde çalışmalar yapılmasını benimsemiştir. Toplu olarak belirlenen hedefler kapsamında vakıflar gibi kar amacı gütmeyen kuruluşlar ile kar amacıyla çalışan kurumların kaynaklarından istenildiğinde afet yönetimi için yararlanılmaktadır. Federal Acil Durum Yönetim Kurumu ya da FEMA, doğal afetler içerisinde yer alan ve yıkıcı etkisinin en fazla görüldüğü deprem olaylarının yaşanmadan sezilerek gerekli hazırlıkların yapılması ve yaşanması ile hangi durumlarla karşılaşıldığı ve afete karşı alınabilecek olan tedbirlerin neler olduğuna dair HAZUS (Coğrafi Bilgi Sistemi Tabanlı Bir Doğal Tehlike Aracı) programını ortaya koymuştur. Coğrafi bilgi sistem tabanlı tehlike aracı olan bu program acil durum yönetim ajansı tarafından geliştirilmiştir. Sayısal veriler kullanılarak olası afetlerin oluşmasını engellemek için çalışmalar yapılmaktadır (Gerdan, 2010, s. 58-64). Bu verilere göre afet bölgesine en kısa zamanda müdahale edilerek olası faciaların da önüne geçilmeye çalışılmak amaçlanmıştır.

ABD’de, Türkiye için bir örnek oluşturabilecek deprem riskini minimum düzeye indirme yasası kapsamında örgütlenmiş bir “Ulusal Deprem Tehlikesini Azaltma Programı (NEHRP)” da bulunmaktadır. NEHRP, dört kurumla iç içe halinde çalışmaktadır. Bunlar Federal Acil Durum Yönetim Kurumu (FEMA), ABD Jeolojik Araştırmalar Kurumu (USGS), Ulusal Bilim Vakfı (NSF), Ulusal Standartlar ve Teknoloji Enstitüsü (NIST) dır (Erkal ve Değerliyurt, 2009, s. 154). Amerika Birleşik Devletleri afet ile ilgili analizi yaparken “5C + A” olarak adlandırılan altı boyut kullanılmaktadır. Bu kısaltmada “C”, Yetenek (Capability), Yetkinlik (Competence), Merhamet (Compassion), Doğruluk (Correctness), Güvenilirlik (Credibility) anlamına gelir; A ise Beklenti (Anticipation) ifadesine karşılık gelir (Varol, 2019, s.194).

2.3.2.1.2. Japonya

Japonya coğrafi yapısı ve kırıklı yapısı amacı ile şimdiye kadar yaşadığı doğal afetlerde hem büyük can kayıplarına ve yaralanmalara hem de ekonomi anlamında büyük yıkıma uğramış bir ülkedir. Bu durum ise Japonya’yı her zaman afetlere karşı

hazırlıklı olma ve önlem alma konularına yönelmelerini sağlamıştır. Bu nedenlerle her doğal afeti sık yaşayan ülkeler gibi Japonya'yı da afet yönetimiyle ilgili çalışmalara önem vermeye itmiştir.

Japonya'da birçok ülke gibi yaşanabilecek olan afetlerin önceden sezilmesi ve engellenmesine yönelik çalışmalar yapmaktadır. Olası bir tsunami ve deprem riskine karşı Japonya "Okyanus Tabanı Sismik Uyarı Sistemi" (OBS= Ocean Bottom Seismic Sensor System) adında bir teşkilatlanma birliği kurarak oluşabilecek olan tehlikelere karşı önlem alınması ve devleti bu yıkım içerisinde en az hasarla atlatılmasını hedeflemektedir (Yılmaz, 2004, s. 139-140).

Japonya ulusal acil durum yönetim modelinin şekillenmesinde ulusal, bölgesel, belediyeler ve birey-halk olmak üzere dört düzeyde sorumluluklar belirlemiştir (Gerdan, 2010, s. 64). Her düzeydeki sorumluluklar farklı birimlere bağlıdır ve hepsinin ortak amacı ise afetlere karşı doğru ve sağlam önlemler alarak bu afetlerin önüne geçerek olası facialara son vermektir.

2.3.2.1.3. Rusya Federasyonu

Rusya federasyonu, 10 Ocak 1994 yılında Afet ve Acil Durum yönetimi için yayınlanan kararla Rusya Acil Durumlar Bakanlığı yani EMERCOM kurumu kurulmuştur. EMERCOM' UN amacı yaşanabilecek ve yaşanmış olan bütün afetlerin bir düzen içerisinde belirlenerek toplumu afet yönetimi kapsamında bilinçli hale getirerek afete karşı toplumsal düzenin sağlanmasıdır (Yılmaz, 2004, s. 152). Rusya'da yaşanan afetlerde alınacak tedbirler ve verilecek eğitimler de EMERCOM tarafından gerçekleştirilmektedir.

EMERCOM yaşanan afetlerde gerekli önlemler almak, arama ve kurtarma hizmetlerini en doğru şekilde yürütmek, faydalı bir eğitim hizmeti sağlamak, en kısa zamanda afetlerden etkilenen insanların sıkıntılarını gidererek normal yaşantısına dönmesini sağlamak ve gerekli sağlık hizmetlerini karşılamak görevleri arasındadır.

Rusya Acil Durumlar Bakanlığı olan EMERCOM'un halkın ve kamu kurumlarının afet ile ilgili politikalara ağırlık verilerek uygulanması, uygulanan politikaların ne kadar faydalı olup olmadığının incelenerek tespit edilmesi, yaşanan afetlere karşı afet ve acil durum yönetim alanının geliştirilmesi ve afetlere karşı düzenli

olarak eğitim verilerek halkın bilinçlendirilmeye çalışılması gibi görevleri de bulunmaktadır (Aydın, 2004, s. 152).

2.3.2.1.4. Türkiye

Türkiye bulunduğu konum itibariye birçok afetle mücadele etmek zorunda kalmıştır. Afet yönetimi ile mücadele süreci 1509 yılından başlayarak günümüze kadar devam etmiştir ve halen devam etmektedir. 1509 yılında İstanbul ‘da 13.000 insanın ölümü ile sonuçlanan 7,2 büyüklüğündeki depremle başlamıştır. Bu kadar insanın ölümüne sebep olan depreme ise halk ağzında “Küçük Kıyamet” olarak adlandırılmaktadır. Yaşanan yıkıcı depremin ardından afet sonrası politikalara önem vermeye başlanmıştır. 1999 Marmara depremine kadar afetlerle ilgili birçok kanun yürürlüğe girmiş ve kaldırılmıştır. Yaşanan afetlerin şiddeti ve yıkıcılığına bağlı olarak da kanunlarda çeşitli eklemeler ve çıkarmalarda yapılmıştır.

1958 yılında 7116 sayılı kanunla İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuş olup bölge, şehir, kasaba ve köylerin planlanması, mesken politikası, yapı malzemesi konuları ile uğraşmak, afetlerden önce ve sonra gerekli tedbirleri almak, kentsel altyapıyı gerçekleştirmek ve belediyelerle ilişkileri düzenlemek konularında görevlendirilmiştir. 1972 yılında Bayındırlık Bakanlığı’nın kuruluşu ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. 1983 yılında 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İmar ve İskân Bakanlığı ile birleştirilmesi sonucu “Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ”adını almıştır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı [CSB], 2021). 2011 yılından itibaren ise “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” bünyesinde faaliyet göstermektedir. 29 Ekim 2021 yılında ise 31643 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla yeni isim ”Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” şeklinde yeni bir isimle adlandırılmıştır.

7269 sayılı afet yasası kanunu Türkiye’de yaşanacak olağanüstü dönemlerden olan doğal afetlerin istenmeyen durumlarla sonuçlanması neticesinde bu konu ile ilgili düzenlemelerin yapılması ve gerekli tedbirler alınması konusunda son derece önemlidir (Tercan,2020, s. 7). 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetlerde Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” çerçevesinde afet fonu oluşturulmuş ve bu fon ile her yaşanacak doğal afet için farklı kanunun çıkarılması yerine bu fon kapsamında afetten etkilenenlere yardım yapılması planlanmıştır. Bu fon Genel Bütçe’ den her yıl fona aktarılan ödenekler, Kamu İktisadi Teşekküllerinin bilânço karlarının %3’ ünün bu

fona aktarılması, bağışlar, borçlandırılan vatandaşların geri ödemeleri gibi ana gelir kalemlerinden oluşmaktadır (Ertürkmen, 2006, s. 46-47).

17.08.1999 Marmara depreminin yarattığı ağır bilanço Türkiye'nin doğal afetlere hazırlıklı olmadığını ve afet yönetimi için alınan tedbirlerin yetersiz olduğunu göstermiştir. Bu durumda da mevzuatta değişikliklere gidilmiştir. İlk önce 29.08.1999 4452 sayılı “Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu” çıkarılmıştır. Daha sonra bazı Kanun Hükmünde Kararnameler yürürlüğe girerek hasar tespit çalışmalarının yapılmasının hızlandırılması, afet sonrasında yıkıma ve hasara uğrayan konutların yapılmasının hızlandırılması sağlanmıştır.

Türkiye’de afet ve acil durum yönetimi genel olarak olağanüstü dönemlerden olan doğal afetlerin yaşanmasından sonraki süreçte yapılan düzenlemeleri kapsamaktadır. İçinde bulunduğu zamanın gereklerine uygun olarak yaşayan toplumlarda afet ve acil durum yönetimi sadece doğal afetlerin yaşanmasından sonra değil olası bir tehlike ile karşılaşılabilmesi ihtimalini de göz önüne alarak çalışmalar yapmaktadır (Akyel, 2005, s. 20-21). 1999 Marmara depremi alınan kararlar ve mevzuatta yapılan değişiklikler açısından çağdaş afet yönetimi için dönüm noktası olmuştur. Bu tarihe kadar afet sonrası yapılan faaliyetlere ağırlık verilmiş ve başarı sağlanamamıştır. Bu tarihten sonra ise afet öncesi faaliyetlerinde afet sonrası faaliyetler kadar önemli olduğu anlaşılarak afet yönetimi çalışmalarına ağırlık verilmiştir.

Afet sonrasında mevcut yapılarda ortaya çıkan zararların devletin bütçe imkânlarından bağımsız telafi edilmesi amacıyla dünyadaki uygulamalara paralel olarak 27.12.1999’da çıkarılan 587 Sayılı KHK ile sigorta teminatının sunulmasını sağlamak için kamu tüzel kişiliğine sahip Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK) kurulmuştur (Arkış, 2012, s. 25). Daha sonra 10.04.2000’de 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çıkarılarak hasar tespit çalışmalarından sonra doğal afetlere karşı daha dayanıklı ve sağlam binalar yapılması hedeflenmiştir.

Afet yönetimindeki karmaşayı ve çok başlılığı ortadan kaldırmak amacıyla 29.05.2009 tarihinde 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun” TBMM’de kabul edilmiş ve 17.06.2009 tarih ve 27261 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 27261 sayılı kanunla

aslında birçok kanunun asıl amacını oluşturan yaşanacak doğal afetlerin oluşturduğu istenmeyen sonuçların belirlenerek bu duruma göre gerekli tedbirler ve politika kararlarının alınması ile uygulanmasını içermektedir (Özmen ve Özden, 2013, s. 15-17). AFAD'ın amaçlarını şöyle sıralayabiliriz;

*Afet ve acil durum yönetiminde genel bir uyum sağlayarak hedeflenen amaca ulaşılmasının sağlanması,

*Zarar azaltma odaklı bütünsel afet yönetiminin özümseren etkilenen bütün alanlara yerleşmesini sağlamak,

*Afet sırasında ve afet yaşandıktan sonra bu süreci doğru şekilde etkileyerek yönlendirmek ve yönetebilmek,

*Yaşanabilecek olan her türlü afete karşı toplumu bilinçlendirerek afete hazır konuma getirmek,

*Afete karşı alınan önlemlerde ilk akla gelen kurumlardan olmak olarak sıralanabilir (Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı [AFAD], 2021):

AFAD'ın kurulması afet yönetiminde değişiklikler oluşturmuştur. Önce afet sonrası yapılanmalar ve çalışmalar dikkate alınıp uygulanırken 2009 yılından günümüze kadar artık afet öncesi ve afet sırası çalışmalarında önem kazanarak uygulanmaya başlanmıştır. Çünkü afet yönetiminin amacı insanları yangından kurtarmak, afet sonrası ihtiyaçları gidermek ya da insanları deprem sonucu oluşan enkazdan kurtarmak değil oluşabilecek risklere karşı insanları bilgilendirmek ve insanları bu risklerden korumaktır.

AFAD kurulma öncesi durum ve sonrası değişiklikler aşağıdaki gibi belirtilebilir (Yaman, Ayrancı ve Helvacoğlu, 2020, s. 214):

Afad Kurulmadan Öncesi

*Stratejik bakış açısı eksikliği

*Birden fazla kurumun konuya liderlik etme gayret sonucu yetki karmaşası oluşması

*Kurumlar arası iletişim ve koordinasyon problemleri nedeniyle etkin müdahalede sıkıntılar yaşanması

*Kontrol ve izleme zorluğu

Afad Kurulduktan Sonrası

*Tek kurumun koordinasyonu ile yetki karmaşasının ve güç paylaşımı problemlerinin çözülmüş olması

*Stratejik yönetim anlayışının oluşturulması

*Etkin müdahale kapasitesinin konsolidasyonu

*İzleme ve kontrol kolaylığıdır.

2.3.3. Doğal Afetlerde Uygulanan Mali Politikalar

Doğal afetlerin insan hayatının vazgeçilmez bir parçası olduğunu söylemiştik. Yaşanılan afetler meydana gelen vurucu yıkımlar ve afetleri yaşama sıklığı bunu kanıtlar niteliktedir. Ortaya çıkan maddi ve manevi yıkımı en aza indirmek gerekirse yok etmek insanları afet öncesi ve sonrası bilgilendirerek bilinçlenmelerini sağlamak afet yönetimine geçilmesini ve çalışmalar yapılmasını sağlamıştır.

Teknoloji ve buna bağlı olarak birçok alanın günümüz dünyasını ele geçirmesi ile birlikte dünyadaki insanların ekonomik, kültürel ve sosyal yönden birbirine yakınlaşması ile oluşan globalleşme seviyelerinde artış yaşanmıştır. Bu durum ise yaşanan afetlerin tek başına yaşanmış olan ülkeleri değil de dünyadaki bütün ülkeleri kapsayarak birçok alanda etkilenmesine neden olmuştur (Yılmaz, 2016, s. 47).

Yaşanan ve yaşanılması muhtemel olan afetlerin zararları her zaman bağışlar, yardımlar ve borçlanmayla karşılanamadığı için afet yönetimine de dikkat ederek kamu politikaları çalışmaları yapılmıştır. Kamu politikalarının temeli anayasa, kanun ve yönetmeliklerden oluşmaktadır. Kamu politikaları kısmında ise daha çok olağanüstü dönemlerde ortaya konan mali politikalar üzerinde durulacaktır. Doğal afetlerde uygulanan mali politikaları inceleyecek olursak;

* 1972 yılında 7269 sayılı kanuna 1051 sayılı “Afet Sebebiyle Yapılan ve Yapılacak Olan Binaların Borçlandırma Bedellerinden Yapılacak İndirimler Hakkında Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir. 1051 sayılı yönetmelik afet nedeniyle yapılacak ve onarılacak binalarda maliyet ve borçlanma bedellerinin %50’sini geçmemek üzere

ailenin yıllık gelirine göre indirim yapmak için çıkarılmıştır. Yıllık geliri 12.000 TL'ye kadar olan ailelere belirli oranda indirim yapılması sağlanmıştır.

1999 Marmara depreminde ortaya çıkan hasarlar, tahribatlar ve yaşanan ölümler alınan bu ve benzeri önlemlerin yeterli olmadığını ortaya çıkarmıştır. Alınan önlemler ve uygulanan politikalar yoğun bir şekilde afet sonrası hasarı iyileştirmek içindir. Fakat yaşanan bu depremden sonra afet sonrası çalışmalara devam ederken afet öncesi politikalara da ağırlık verilmeye başlanmıştır.

* 26.11.1999 tarihinde “17.08.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir.

Olağanüstü durumlarda devletin ilk aklına geldiği ve uyguladığı yol ek vergi uygulamasıdır. Özellikle Marmara depreminden sonra ek vergi uygulamasına gidilerek toplumun vergi yükünü artırıcı politikalar ortaya çıkarılmıştır. 26.11.1999 Deprem Vergileri Kanunu kapsamında gelir, kurumlar, motorlu taşıtlar, emlak ve özel iletişim vergileri alınmıştır.

Gelir ve Kurumlar Vergisi

1998 yılında vergi matrahları üzerinden %5 oranında alınan yaşanan doğal afet nedeniyle gelir ve kurumlar vergisine ek olarak alınmıştır. Fakat 17.08.1999 veya 12.11.1999 tarihleri itibariyle Marmara depreminin etkilendiği bölgelerde istisnalar olmak kaydıyla vergi mükelleflerinden varlıklarının en az %10'unu, birinci derece akrabalarından birini kaybedenler ise gelir ve kurumlar vergisinden muaf tutulmuştur.

Emlak ve Motorlu Taşıtlar Vergisi

Emlak ve motorlu taşıtlar vergisi bir defa alınmak şartıyla 1999 yılı emlak vergisi kanundaki arsa ve arazilerden emlak vergisi matrahları üzerinden yine bir defa alınmak şartıyla 1999 yılı motorlu taşıtlar vergisi kanununda kayıtlı bulunan taşıtlar üzerinden ödemenin gerçekleştirilmesi motorlu taşıtlar vergisi miktarı kadar ek vergiye bağlanmıştır. Bu iki vergiye gelir ve kurumlar vergisi gibi depremden birinci derece kan hısımları zarar görenler ile ek olarak bina, arsa, arazi ve taşıtlarda eklenerek muaf tutulmuştur.

Özel İletişim ve Özel İşlem Vergisi

31.12.2000 tarihine kadar cep telefonu işletmecilerinin bizlere sunduğu tesis, devir, nakil ve haberleşme hizmetleri üzerinden %25 oranında özel iletişim vergisi alınmaktadır. 1999 depreminden hasar gören illere verilecek hizmetler bu vergiden muaf tutulmuştur. Özel İşlem Vergisi ise eğitime olan katkı payının artırılması için bazı işlem ve kağıtlardan alınmaktadır. İşlem türü olarak silah taşıma ve bulundurma, GSM aboneliği, gümrük idarelerine verilen beyannameler ve tapu işlemlerinde alınan vergiler şeklinde örnek verilebilir (Ünsal, 2016, s. 12).

* 30.12.2001 tarihinde “17.8.1999 ve 12.11.1999 tarihlerinde meydana gelen depremlerden zarar görenlerin vergi borçları ve vergi cezalarının terkin ile vergi usul kanunu, katma değer vergisi kanunu, harçlar kanunu ve organize sanayi bölgeleri kanununda değişiklik yapılması hakkında kanun” resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun amacı depremde zarar gören illerde yaşayanların ödenmemiş ya da deprem tarihi itibarıyla vadesi geçmemiş olan gecikme zammı, faizi, vergi cezaları, fon payları, gelir ve kurumlar vergisi emlak vergisi, MTV, çevre temizlik vergisi, veraset ve intikal vergisi ve harç mükellefi bulunanların borçlarının tamamını terkin etmektir.

1999 Marmara depreminin sonucunda etkilenen bölgelerin büyük yıkımla karşılaşması Türkiye kamu maliyesi üzerinde yıpratıcı etki oluşturmuştur. Tekrar böyle bir durumla karşılaşıldığında tedbir amaçlı Dünya Bankası zorunlu deprem sigorta kullanımının gerekliliğini savunmuştur (Taylan, 2007, s. 25). 2000 tarihinde 4452 sayılı Yetki Kanununa göre zorunlu deprem sigortası yürürlüğe konulmuştur. Bu kanundan sonra sigorta işlemlerini yürütmek üzere DASK kurulmuştur.

Doğal Afet Sigortaları Kurumu, yaşanılacak doğal afetler içerisinde deprem felaketinin doğuracağı sonuçlar nezdinde mesken sahiplerinin karşılayacağı her türlü kötü sonuçlarda meskeninin güvence altına almak adına deprem sigortasının gerçekleştirilmesi ve uygulanması için tüzel kişiliğe ait hayata geçirilen kuruluştur (Gürlek, 2006, s. 39). Zorunlu Deprem Sigortası Hazine Müsteşarlığına bağlı olarak bina sahiplerine oluşabilecek afet zararları için geliştirilen bir düzenlemedir (Çilingir, 2018, s. 17).

Sigortalanma oranlarına değinecek olursak DASK her yıl inşaat maliyetlerine göre belli bir miktar teminat sağlamaktadır. 2018 azami tutarı 190 bin TL, 7 Eylül 2019 tarihinden itibaren 215 bin TL, 2020 azami tutar 240 bin TL ve 1 Ocak 2021 için azami tutar ise 268 bin TL olarak belirlenmiştir. 25 Kasım 2022 yılından itibaren ise bütün yapı tipleri için belirlenen tutar 640 bin TL'dir. Azami tutar doğal afetler sonucunda büyük felaketle darma duman olan meskenin tekrardan yapılması için gerekli olan tutar göz önüne alınarak hesaplanmaktadır.

Tablo 2. 1: Zorunlu Deprem Sigortasına Katılım Oranı

Bölge	Konut Sayısı	Sigortalı Konut Sayısı	Police Alımı	Sigortalılık Oranı	Prim Oranı
Marmara	6.014.550	4.116.559	%40,80	%68,40	%50,20
İç Anadolu	3.332.500	1.756.274	%17,40	%52,70	%9,00
Ege	2.616.350	1.496.497	%14,80	%57,20	%19,20
Akdeniz	2.236.030	1.094.584	%10,80	%49,00	%7,30
Karadeniz	1.714.170	775.115	%7,70	%45,20	%6,90
G.D. Anadolu	991.460	459.909	%4,60	%46,40	%2,40
D.Anadolu	777.020	390.997	%3,90	%50,30	%5,00
Toplam	17.682.080	10.089.935	%100	%57,10	%100

Kaynak: Doğal Afet Sigortaları Kurumu, 2022

Bölgelere göre toplam zorunlu deprem sigortalama katılım oranına baktığımız zaman bu oranın %57,10 olduğunu görmekteyiz. Türkiye gibi yüksek deprem riski olan bir ülke için önceki yıllara göre bu oran artış göstermiş olsa da hala istenen seviyeye ulaşmamıştır. Bunun nedeni ise afetlere karşı insanların yeteri kadar bilinçlendirilememesi ve insanların “bana ve malıma zarar gelmez” düşüncesine kapılmalarından kaynaklanmaktadır. Bu düşünceden insanları kurtarmak ve sigortalama

oranını artırmak için insanların bilinçlenmelerini sağlayacak eğitimlerin verilmesi ve daha etkili yöntemler uygulanması gerekmektedir.

Tablo 2. 2: Afet Yönetimi Hedefleri

	2018	2023
Zorunlu Deprem Sigortasına Dahil Olan Konut ve İşyeri Sayısı(Milyon)	8,9	12,1
Risk Azaltma Planı Hazırlanacak İl Sayısı(Kümülatif)	-	81
Sayısal Telsiz Sistemine Dahil Edilen İl Sayısı	1	81

Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022

2019-2023 On birinci kalkınma planında afet yönetim planları arasında tablodaki üç madde hedeflenmektedir. Belirlenen hedeflere ulaşıldığı zaman depreme dayanıklı binalar, gerekli eğitimler, deprem öncesi ve sonrası alınması gereken tedbirler, hangi kurumun ne gibi planlar yapacağı, hasara uğrayan konutların sigorta kapsamıyla hızlı bir şekilde yeniden inşası kısacası topluma doğal afetlere karşı daha yaşanabilir bir hayat sunmaktadır.

* Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu’nca, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın teklif yazısı dikkate alınarak Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Koordinatörlüğü’nde Deprem Danışma Kurulu, ilgili kurum ve kuruluşların katılımıyla hazırlanan Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı-2023 (UDSEP-2023) kabul edilerek 18 Ağustos 2011 tarih ve 28029 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır (Tercan, 2018, s. 115). Hazırlanan eylem planı en fazla karşılaşılan doğal afetlerden depremin oluşturduğu tehlikelerin en aza indirilerek topluma her daim bu duruma hazırlamak için bilinçlendirici çalışmaların yapılması olarak söylenebilir (İnal ve Erbaydar, 2016, s. 36).

* 23.11.2011 tarihinde yaşanan Van depreminde Marmara depremindeki gibi ek vergiler konularak toplumun vergi yükünü artırmaktansa toplumu rahatlatıcı politikalar uygulanmıştır. Bunlardan ilki Vergi Usul Kanununda Mücbir sebep ilan edilerek vergi ödevinin gecikmesinin sağlanması ya da ortadan kaldırılmasıdır. Maliye Bakanlığı afete maruz kalan bölgelerde mücbir sebep ilan ederek ve vergi ödevini ödeyemeyecekleri tespit ederek vergi mükelleflerinin ödevlerinde kolaylık sağlamıştır. İkinci olarak afete

maruz kalan bölgelerdeki insanların depremde sonra vadesi gelmiş olan vergi ve cezalarında erteleme yoluna giderek finansal açıdan rahatlatarak afet etkisi geçtikten sonra belirlenen tarihte ödeme imkânı sunulmuştur. Son olarak ise Maliye Bakanlığı'nın deprem ve sel felaketinde mücbir sebep olarak ilan ettiği zayi olan mallara ait katma değer vergisi indirilerek uygulamasıdır (Ünsal, 2016, s. 17).

2.3.4. Doğal Afetlerin Kamu Maliyesine Olan Etkileri

Doğal afetler beklenmeyen bir anda tabi olarak gerçekleşebileceği gibi insanlardan kaynaklı olarak ortaya çıkmaktadır. Birçok insanın yaşamını yitirmesi ile birlikte devletin mali olarak zarara uğramasına neden olmaktadır. Bu durum ise doğal afetlerin sonucunun kamu maliyesi üzerinde negatif anlamda etkilemesini hatta afet büyüklüğüne göre bir kriz ile karşı karşıya gelinmesine neden olmaktadır (Avdar ve Avdar, 2021, s. 1). Yaşanan doğal afetler ekonomik kayıplara sebep olduğu için doğal afetler ile kamu maliyesi arasında ilişki oluşturmaktadır. Bu ilişki ise mali politika araçlarından olan kamu gelirleri, kamu harcamaları ve kamu borçlanması alanlarını kapsamaktadır.

Doğal afetlerin kamu maliyesine olan etkisinde kamu harcamalarında meydana gelen artışlar dikkat çekmektedir. Deprem, sel, heyelan, çığ vb. afetlerin yaşandığı bölgelerde afet zamanında arama ve kurtarma çalışmalarının yapılması afet yaşandıktan sonra ise afetten hasar gören mesken, alt ve üst yapı çalışmalarının tekrardan inşa edilmesi kamu harcamalarının artmasıyla sonuçlanmıştır. Afet büyüklüğü ise devletin kamu harcamalarının durumunu gösteren en önemli etkidir (Akar, 2013, s. 76).

Doğal afetlerin kamu harcamalarına olduğu kadar kamu gelirlerine de etkisi olmaktadır. Doğal afetlerin yaşandığı ülkelerde kamu harcamalarının yanında kamu gelirleri aynı oranda artmamaktadır. Bu durumda mali açık sorunuyla karşılaşılmasına neden olmaktadır. Mali açık sorunuyla karşılaşılmasının bir başka nedeni ise devletin temel gelir kaynaklarından olan vergilerin afet dönemlerinde tahsil edilememeleri ya da eksik tahsil edilmeleridir. Gelir ve kurumlar vergisi ile emlak ve motorlu taşıt vergisi afet yaşanan bölgelerde istenilen oranda alınmadığı takdirde vergi gelirlerinde azalma meydana gelerek ekonomiyi negatif yönde etkilemektedir.

Doğal afetler kamu maliyesi içerisinde kamu borçlanması da ciddi oranda etkilemektedir. Doğal afetlerin meydana geldiği bölgelerde üretimin durması veya aksaması ile oluşan mali zararların telafi edilmeye çalışılması, altyapıların onarılması, afet sonrası arama ve kurtarma çalışmalarının yapılması, hasar gören binaların yeniden inşasına başlanması, sağlık, konaklama, sosyal güvenlik vb. gibi yapılan giderler kamu harcamalarını artırarak kamu gelirlerinden olan vergilerinin alınmasını azaltmaktadır. Bu durumda da devlet iç ve dış borçlanmaya başvurma yoluna gitmektedir. Afetler sonrası alınan dış yardımlar büyük afetlerin yaşandığı bölgelerde ortaya çıkan maliyetler üzerinde küçük çaplı etkili olmakta bu da devletin borçlanmaya başvurusunun gerekliliğini gösteren bir başka neden olarak söylenebilir.

Doğal afetlerin yaşandığı zamanlarda afetin meydana getirdiği sonuçların en aza indirilebilmesi için ülkeler politikaya başvurmaktadır. Borçlanmanın artması ise beklenen enflasyonun artmasına yol açmakta ve bu durumda da daha yüksek nominal faiz oranı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle ihtiyari olarak hükümetler borcu sürdürülebilir bir seviyede tutmakta ve şoklara karşı vergi, enflasyon ve faiz oranları ile karşılık vermektedir. Bu tepki özellikle büyük şoklarda ve hükümetin halihazırda var olan yüksek borç stoku durumunda önemli olmaktadır. Bununla birlikte bu seçenekler potansiyel olarak önemli zincirleme etkiler yaratmaktadır. Örneğin, para arzının artırılması enflasyona yol açmaktadır. İç borçlanma faiz oranları üzerine baskı uygulamakta ve kamu yatırımlarının dışlanması ile sonuçlanmaktadır. Dış borçlanma ise döviz kurunun değerlenmesi, ithalat fiyatlarının azalması ve ihracat fiyatlarının artması ile sonuçlanmaktadır. Ayrıca döviz rezervlerinin azalması ülkeyi ödemeler dengesi krizi ile karşı karşıya bırakabilmektedir. Doğal afetler buna ek olarak ülkenin varlıkları ile ilişki risk priminin artmasını tetikleyebilmektedir (Akar, 2013, s. 79). Tabii afetler sonrası yaşanan bu negatif döngü borçlanma ve alınan yardımlar ile gerekli ve planlı çalışarak ekonomik yatırımlarda kullanılması bu döngüyü tersine çevirebilmektedir.

Türkiye bulunduğu konum itibarıyla birçok doğal afetin meydana gelme olasılığının olduğu bir ülkedir. En çok fiziksel ve ekonomik olarak etkilenilen doğal afet ise şüphesiz depremlerdir. 17 Ağustos 1999 Marmara depremi ve 2011 Van depremi yaşanan bölgelerde ciddi ölümlere ve ülke genelinde ekonomiye yarattığı negatif etki ile depremlerin en çok etkilenilen afet olduğunu açıklar niteliktedir. Yaşanan bu fiziksel ve

ekonomik kayıplar ise kamu maliyesini etkilemekte ve ekonomiye ciddi kayıplar yaşatmaktadır.

1999 Marmara depreminin olduğu bölgeler hem jeografik hem de ekonomik aktivitelerinin yoğun olduğu 7 ili etkilemekle birlikte büyük can ve mal kaybı Sakarya, Yalova ve Kocaeli’nde yaşanmaktadır. Bu yedi ilin Türkiye nüfusu içerisindeki payı %23, depremde en fazla etkilenen nüfusun payı ise %6’dır (Aktürk ve Albeni, 2002, s. 4). Türkiye’de 1999 yılında meydana gelen Marmara depreminde kamu yatırımlarında meydana gelen kayıplar ile sermaye stoğu kayıpları ek kamu harcamalarına neden olmuş ve bu ek kamu harcamaları dolaylı vergilerle finanse edilmiştir. Marmara depreminin mali etkilerini ele alan bir çalışmaya göre; depremin üretim bölgesini vurması ve etkilenen bölgede üretime ara verilmesi, deprem yaralarının sarılmasında bütçe içi kaynaklara başvurulması, bölgeden sağlanacak olan vergi gelirlerinin elde edilememesi, özel sektörün kamu bankalarından almış olduğu kredileri deprem nedeniyle zamanında ödeyememesi ve bunu devletin finanse etmek zorunda kalması gibi nedenlerle depremin etkilerinin maliyeti toplam 5.570 milyar \$ olmuştur (Akar, 2013, s. 194).

Deprem sonrası ortaya çıkan kayıplara genel olarak bakarsak; Kamu tarafından deprem sonrası hasarların giderilmesi ve yeni yapılanma çalışmalarına paralel olarak doğabilecek altyapı ihtiyaçlarının karşılanması için enerji, ulaştırma, haberleşme, güvenlik ve genel idare hizmetleri sektörlerinde kısa dönemde 200 milyon \$, orta ve uzun dönemde 400 milyon \$ olmak üzere toplam 600 milyon \$ finansman ihtiyacı bulunmuştur. Deprem sonrası tahribatın giderilmesi için gerekli finansman miktarının 500 milyon \$ ile 1 milyar \$ arasında olacağı tahmin edilmiştir (Dinmez, 2005, s. 114-115). Vergi kayıpları ve deprem nedeniyle yapılan vergi ertelemeleri ise toplam 270,2 milyara mal olmuştur. Deprem nedeniyle tahsil edilemeyen gelirler; Gelir Vergisinden 67 milyon, Kurumlar Vergisinden 38,5 milyon, Motorlu Taşıtlar Vergisinden 758 milyon, dahilde alınan KDV den 150 milyon, Banka Sigorta Muamele Vergisinden (BSMV) 2.189 milyon, Damga Vergisinden 7.268 milyon ve Harçlardan 4,5 milyon TL’dir (Akar, 2013, s. 151). Üretim kaybı ağırlıklı olarak Ağustos ayının ikinci yarısı ile Eylül aylarında ortaya çıkmış ve 1999 yılının son çeyreği ile özellikle 2000 yılının ilk yarısında etkili olmuştur. Bu durumda da büyüme oranında da değişiklikler yaşanmıştır (Dinmez, 2005, s. 129). 1998 yılında 204,6 milyar \$ olan GSMH 1999

yılında 185,9 milyar \$ düşmüş (%6,1 azalma), 2000 yılında ise yeniden bir önceki yıla kıyasla %6,3 artarak 201,5 milyar \$ ulaşmıştır (Aktürk ve Albeni, 2002, s. 13).

GSYİH değişim ise 1998 yılında 635,8 milyar \$, 1999 yılında 623,7 milyar \$ olarak düşüş seyredirken 2000 yılında ise 680,2 milyar \$ olarak artış göstermiştir. Bu göstergeler bütçeyi de etkilemekte ve 1999 Marmara depremi yılında Türkiye 5 katrilyondan fazla açık vermiştir ve bu durum da iç ve dış borçlanmaya yönelimi artırmıştır. 1999 Marmara depreminin iç ve dış borçlanmaya etkisi ise 1998 yılında iç borç 11,7 milyar TL, 1999 yılında 23,0 ve 2000 yılında ise 36,5 milyar TL olarak artış göstermiştir. Dış borç stoğu ise 1998 yılında 10,1 milyar TL, 1999 yılında 18,7 milyar TL ve 2000 yılında ise 27,2 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Yaşanan olağanüstü dönemlerle iç ve dış borçlardaki artış ekonomiyi negatif yönde etkilemektedir.

23 Ekim 2011 yılında gerçekleşen Van ile Erciş arasında meydana gelen 7,2 büyüklüğündeki deprem, 600'un üzerinde can kaybı, 4152'den fazla yaralı ve tahminen 1 milyar ile 4 milyar TL (555 milyon - 2.2 milyar USD) arasında ekonomik kayıpla sonuçlanmıştır (Özceylan ve Coşkun, 2012, s. 172). Bütçe gelirleri açısından Van depremi sonrası bölge mücbir sebep hali ilan etmiş ve bir yıl boyunca vergi, ceza ve gecikme faizinin ödenmesi ertelenmiştir. Ayrıca bütçede 2011 yılında yaklaşık 2 milyon TL olarak gerçekleşen bütçe fazlası Van'da deprem sonrası yeniden yapılanma ve iyileşme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için kullanılmıştır. Kısacası 2011 döneminde gerçekleşen bütçe fazlası Van depremine tahsis edilmiş ve bu durumda da deprem bütçe açığına neden olmamıştır. Bununla birlikte depremden etkilenen Van bölgesi için acil ihtiyaçların karşılanması, iyileştirme faaliyetlerinin yapılması ve yeniden yapılanma çalışmalarının sürdürülmesi için bu bütçe harcanmıştır (Akar, 2013, s. 200-201).

2.4. SAVAŞLARDA UYGULANAN MALİ POLİTİKALAR VE KAMU MALİYESİ İLİŞKİSİ

Savaşlara tarih boyunca birçok dönemde karşılaşılarak yaşanan bölgelerin ekonomi, siyasi ve sosyal alanlarında negatif anlamda değişimler meydana getirmiştir (Gökbunar, Gökbunar ve Uğur, 2010, s. 71). Savaşın mali etkilerinin başında işgücü kayıpları gelmektedir. Savaş nedeniyle nitelikli işgücünün yok olması, yaralanma ve ölümler neticesinde nüfusun azalması, üretim ve milli gelirde ciddi kayıplara yol açmaktadır. Üretimde yaşanan düşüş enflasyona ve karaborsaya neden olmaktadır ve

savaş nedeniyle geliri düşen halk ihtiyaçlarını karşılamada zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu dönemde kaynakların ordu ve savunma ihtiyaçlarına ayrılması temel tüketim maddeleri başta olmak üzere pek çok sektörün kaynak ihtiyacının karşılanmasında darboğazlara yol açmaktadır (Karamızrak ve Karaca, 2018, s. 161). Ortaya çıkan kayıplar ve yaşanan zorluklar olağanüstü dönemler dediğimiz savaş zamanlarında kamu maliyesini etkilemektedir. Tarihte birçok savaş meydana gelmiştir fakat ekonomiye ciddi etkileri olan savaşları I. Dünya Savaşı ve II. Dünya Savaşları olarak söyleyebiliriz. Savaş sonralarında savaşın yıkıcı etkilerini azaltabilmek amacıyla devlet mali politikalara başvurma yoluna gitmiştir.

Savaşların sosyal ve psikolojik etkilerinin yanı sıra ekonomiyi de ciddi anlamda etkilemesi kamu maliyesi ile olan ilişkini artırmaktadır. Özellikle savaş sonrası savunma, sağlık, barınma vb. gibi harcamalar artış göstermektedir. Bu durumda ekonomiye baskı uygulamaktadır. Ekonomide oluşan baskı ise gerekli tedbirler ve uygulanan kamu politikaları ile çözümlenebilmekte ya da en aza indirilebilmektedir.

2.4.1. Savaşlarda Uygulanan Mali Politikalar

Tarihimize baktığımızda pek çok savaşla karşı karşıya gelinmiş ve birçok zorluklarla karşılaşmıştır. Savaşlar sosyal, psikoloji, sağlık, savunma vb. gibi harcamalarının artmasına neden olarak ekonomide kamu maliyesine olumsuz etki yaratmaktadır. Bu durumda da mali politikalara önem artmakta ve uygulanmaktadır.

Kamu borçlanması ve vergi, savaş harcamalarıyla yakından ilişkilendirilmiştir. Savaşların neden olduğu vergilerdeki artış büyük bir etkiye sahiptir ve bu nedenle vergilendirmeye ait savaş sonrası düzeyler savaş öncesi düzeylere dönmemekte vergiler kabullenilmekte ve tartışılmamaktadır (Gökbunar, Gökbunar ve Uğur, 2010, s. 71). Savaşların sonrasında vergilerin kabullenilmek zorunda kalınması ile eskiye dönülememesi birçok problemi beraberinde getirmektedir ama en çok etkilenilen alan ise ekonomi alanı olmaktadır. Çünkü savaşlardan sonra ülkelerin sosyal ve ekonomik anlamda kalkınmaları çokta kolay olmamaktadır. Bu yüzden uygulanan mali politikalara önem artmaktadır.

Ülkelerin mali politikaları kalkınma anlamında önem arz etmektedir. Tarihsel çerçeveden bakıldığında anlaşılabileceği gibi ülkeler farklı dönemlerde değişik ekonomi

politikaları uygulamışlardır. Örnek olarak bazı ülkeler serbest piyasa ekonomisini tercih ederken bazı diğer ülkeler ise devletin ekonomiye bizzat müdahale ettiği bir sistemi benimsemiştir (Uzunkaya, 2018, s. 18).

Osmanlı devleti I. Dünya Savaşı sonunda hem mali hem de siyasi bağımsızlığını kaybetmiştir. Daha sonra gerçekleştirilen Kurtuluş Savaşı ile Türkiye Cumhuriyeti kurulmuş ve bağımsızlığını ilan etmiştir. Cumhuriyetle birlikte yenedünya ekonomisiyle bütünleşme sürecinde Atatürk ekonominin düzeltilmesi konusuna öncelik vermiştir (Kaya ve Durgun, 2009, s. 233). Bununla birlikte 17 Şubat- 4 Mart 1923 tarihinde İzmir’de iktisat kongresi toplanmıştır. Belirtilen bu kongrenin en temel amacı yeni kurulmuş olan ülkenin mali politikalarının belirlenmesidir (Uzunkaya, 2018, s. 20). İzmir İktisat Kongresi’nde benimsenmiş olan esaslara koşut olarak kongreyi izleyen yıllarda Türk ticari ve sanayi hayatını finanse edecek bazı bankaların kurulduğu gözlenmiştir. Bu bankalar Türkiye İş Bankası, Türkiye Sınai ve Maadin Bankası, Türkiye Sanayi Kredi Bankası, Emlak ve Eytam Bankası, Ziraat Bankası ve T.C. Merkez Bankası’dır. Bu dönemde bankacılık alanındaki en ilginç gelişmelerden birisi de çok sayıda mahalli bankanın kurulmuş olmasıdır. Belirlenebildiği kadarıyla 29 adet mahalli banka faaliyette bulunmuştur (Özçelik ve Tuncer, 2007, s. 257). Diğer olağanüstü durumlarda da görüldüğü gibi I. Dünya Savaşı sonrasında da alınan belli başlı vergiler artırılarak savaşın yarattığı mali yük azaltılmaya çalışılmıştır.

Türkiye II. Dünya Savaşı’na girmemesine karşın savaş zamanı ihtiyaçların artış göstermesi ile yapılan harcamalarında bunun nezdinde artması devletin bu duruma el koyarak gerekli düzenlemelerin yapılarak tedbir alınması gerektiği anlayışına varmasına neden olmuştur. Savaş zamanı mali finansman ihtiyacını karşılamak için yapılan düzenlemeler; Milli Koruma Kanunu’nun getirilmesi, mevcut vergilere yapılan zamlar, toprak mahsulleri vergisi, ayni muamele vergisi ve varlık vergisi gibi yeni vergilerdir. İhracat vergisi ise 1941 yılında yürürlüğe konulmuş, 1942 yılında gümrük çıkış vergisi olarak adlandırılmış ve 1946 yılında yürürlükten kaldırılmıştır (Dayıoğlu Erul ve Buz, 2019, s. 395). Kısaca bu vergilerden bahsedecek olursak;

Milli Koruma Kanunu 1940 yılında çıkarılan ve 1960 yılında kaldırılan savaş zamanı mali sistemde oluşan negatif etkileri minimum düzeye indirebilmek için yürürlüğe konulmuştur. Varlık vergisi kanunu ise 1942 yılında çıkarılmış ve 1944

yılında kaldırılmıştır. Bir defa olmak şartıyla alınan varlık vergisi genel olarak çiftçi ve esnaf üzerinden alınan ve tahsil edilmesini geciktiren veya yerine getirmeyenlere ceza uygulanması ile sonuçlanan kanundur. (Dayıoğlu Erul ve Buz, 2019, s. 395-396). Bu kanunun amacı savaş ortamından dolayı artan bütçe masraflarına kaynak bulmak, enflasyon ve karaborsayı azaltmak, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik sıkıntıları gidermektir (Arslan, 2015, s. 119).

Toprak Mahsulleri Vergisi, tarım ürünleri üzerinden pay almayı öngören, köylü üzerinde hem İkinci Dünya Savaşı'nda hem de savaş sonrasında etkisini gösteren ve aşarın kaldırılmasından sonra toplanan ilk dolaysız tarım gelirleri vergisi olma özelliği taşıyan ve 1946 yılında yürürlükten kaldırılan bir vergidir (Çomaklı, Koç ve Yıldırım, 2012: 62). Toprak Mahsulleri Vergisi çiftçilerin mahsullerinden sağlanan gelirler üzerinden alınmaktadır. Nitekim toprak mahsulleri vergisi, ihracat vergisi ve varlık vergisi uygulamaları savaşın sürdüğü yıllarda sona erdirilmiş ve muamele vergisinden ayrı olarak alınan istihlak vergileri kaldırılarak 1947 yılında muamele vergisi ile birleştirilmiştir (Dayıoğlu Erul ve Buz, 2019, s. 398).

2.4.2. Savaşların Kamu Maliyesine Olan Etkileri

Tarih boyunca birçok savaşla karşı karşıya kalınması sosyal, askeri, siyasi hayatı etkilediği gibi ekonomiye de sıkıntılı dönemler yaşatmıştır. I. Dünya Savaşı ile 1939-1946 yılları arasında yaşanan II. Dünya Savaşı bu duruma örnek teşkil etmektedir. Yaşanan bu savaşlarda milyonlarca asker ve sivil hayatını kaybetmiş savunma, sağlık, barınma, yeme- içme vb. gibi harcamalar artarak ekonomiyi çökme noktasına getirmiştir. Bu olağanüstü dönemlerde kamu harcamaları gereğinden fazla artmış, kamu gelirlerinde ise özellikle tahsis edilen vergi gelirlerinde azalma olmuş bu durum ise bütçe açığı sorununu beraberinde getirmiştir. Oluşan bütçe açığı sorunu ise borçlanma yoluyla telafi edilme çalışılmış ve genel olarak birçok ülkenin ekonomilerinde daralma meydana gelmiştir.

Osmanlı'da I. Dünya Savaşı konjonktürü gereği maliye iflas etmiş, yıllık enflasyon % 300'lere (Temmuz-Kasım 1914 Aralığında % 50) çıkmış, tamamen dışa bağımlı, cari harcamaları dahi karşılayamayacak bir iktisadi duruma düşülmüştür. Osmanlı'nın 1913-14 arasındaki bütçe açığı 5 milyon Osmanlı Lirasını aşkın iken her yıl gittikçe artarak sadece 1918-19'da 90 milyon Lira civarında gerçekleşmiştir. 1913-

1919 arası 7 yılda bütçe açığı toplamı ise tahmini olarak 310 milyon Osmanlı Lirasıdır. Osmanlı ve savaştan etkilenen ülkelerin yarattığı toplam doğrudan maliyetler ise 186,2 Milyar \$, toplam dolaylı maliyetler ise 151,6 Milyar \$ dır. I. Dünya Savaşı'ndan önce (1913) bazı devletlerin GSYH miktarları 512 milyar \$ ile ABD, 258 milyar \$ ile Rusya, 244 milyar \$ ile Almanya ve 226 milyar \$ ile Birleşik Krallık şeklinde sıralanmaktadır. Osmanlı devletinin GSYH'si ise sadece 25.3 milyar \$ düzeyindedir. Kişi başına düşen GSYH ise yuvarlanmış rakamlarla ABD'de 5,300 \$, Birleşik Krallıkta 4,920 \$, Almanya'da 3,650 \$, Rusya'da 1,490 \$, Osmanlı'da ise 1,100 \$'dan ibaretti (Kalaycı, 218, s. 8-21). Savaş yıllarında ise bu rakamların gerileme göstermesi ülkelerin yoksullaşmaya doğru gittiğinin göstergesidir. 1854 yılında alınmaya başlanan dış borçlarda ise I. Dünya Savaşı'ndan önce ve sonra oluşan borçlar Türkiye'ye bırakılarak 1954 yılına kadar ödenmesi sağlanmaya çalışılmıştır ve bu durum ise dalgalanmalar meydana getirerek ekonomiyi negatif yönde etkilemiştir.

1939-1946 yılları arasında yaşanan II. Dünya Savaşı ülkelerin ekonomisi üzerinde ciddi etkiler bırakmıştır. Savaşın küresel boyuta ulaşması ve makroekonomik etkilerinden dolayı Türkiye bu savaşa katılmamasına rağmen etkilenmiştir. 1929 yılında yaşanan ekonomik buhranın etkilerinin devam ettiği yıllarda bu savaşın yaşanması mali anlamda ülkeyi çıkmaza sürüklemiştir (Utkugün, 2016, s. 70). 1939-1946 yılları arasında yaşanan II. Dünya savaşında da I. Dünya savaşında olduğu gibi kamu harcamaları ciddi oranda artış göstererek bu durumun alınan kamu gelirleriyle karşılanamaması bütçe açığını meydana getirmiştir.

II. Dünya Savaşı'nın başladığı 1939 yılında 1 milyon TL tutarında bütçe açığı gerçekleşmiştir. Bütçede 1942 yılında gerçekleşen 146,5 milyon TL tutarındaki bütçe fazlası uygulamaya koyulan Varlık Vergisi dahilinde etkili olmuştur. Bu tarihten sonra savaşın etkileri ve toparlanma çabalarıyla dönemin sonuna kadar 1944, 1949 ve 1950 yıllarında açık verilmesine rağmen toparlanmalar başlamış ve genel olarak bütçe dengliği sağlanmıştır. Savaş yıllarında GSMH oranlarında da düşüşler yaşanmıştır. Kişi başına düşen GSMH oranları 1939 yılında 521 TL, 1940 yılında 487 TL iken savaş sonuna kadar bu durum 317 TL olmuştur (Üge, 2010, s. 48-54). Uygulanan varlık vergisi, milli korunma kanunu vb. vergi politikalarının II. Dünya Savaşı sonrası ekonominin toparlanmasında son derece önemli olmuştur.

2.5. MALİ KRİZLERDE UYGULANAN MALİ POLİTİKALAR VE KAMU MALİYESİ İLİŞKİSİ

Mali veya finansal kriz, üretimde meydana gelen azalmaya karşı fiyatlar genel seviyesinin bir anda düşmesine neden olmaktadır. Yatırım, üretim ve dağıtım kararlarının arz ve istenilen talebe göre ayarlandığı ekonomilerde mali sektörde canlanmanın yaşanmaması ve tutarlı seyrinde gerçekleşmemesi krizin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Yaşanan bu tutarsız seviye siyasi, sosyal, kültürel ve mali alanlarda yaşanan nedenlerle ortaya çıkmaktadır. Mali krizler genellikle kısa dönem mali krizler şeklinde de söylenilmektedir. Kısa dönem mali krizler, yabancı kısa vadeli fonların ülkeyi hızla terketmeye başlaması sonucunda döviz kurunda, faiz oranlarında ve enflasyon oranında ani sıçramalarla finans piyasalarında başlamakta ve kısa sürede üretim ve yatırım düzeyinde azalması gibi sonuçlar doğurmaktadır. Türkiye 1900 yılından sonra ekonomiye ciddi etkisi olan mali krizlerle karşı karşıya gelmiştir. En çok ekonomiyi daraltan ve “Büyük bunalım veya Kara Perşembe” olarak adlandırılan şüphesiz 1929 Ekonomik Krizidir. Yaşanan bu krizden sonra 2021 yılına kadar bazı dönemlerde krizler gerçekleşmiştir. Bu krizleri 1946 yılında İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan mali kriz, 1974 ve 1980 yıllarında yaşanan Petrol krizi, 1982 yılındaki Bankerler krizi, 1990 yılındaki Körfez krizi, 1994, 2000, 2001, 2008 ekonomik krizleri ve 2018-2022 yılları arasında yaşanan Döviz ve Borç krizi olarak söyleyebiliriz.

Mali krizlerden sonra uygulanan mali politikalarının ve krizlerin kamu maliyesine olan etkisi yadsınamaz. Ekonomik veya mali kriz ortaya çıktığı dönemde ekonomiyi ciddi oranda sarsmaktadır. Ekonomide oluşan dalgalanmalar kamu harcamalarının, kamu giderlerinin ve kamu borçlarının artmasına neden olmaktadır. Uygulanacak olan mali politikalar ise bu durumda devreye girmekte ve ekonomide oluşan dalgalanmaları toparlamaya çalışmaktadır.

2.5.1. Mali Krizlerde Uygulanan Mali Politikalar

Ekonomik veya mali kriz, finansal bazı kurum ve kuruluşların istenmeyen zamanda karşılaştığı üretim, yatırım ve dağıtım işlemlerinde tutarlı şekilde devam etmeyen ve ekonomiyi etkileyecek boyutta olan dalgalanmalar olarak ifade edilebilir

(Demir. 2013, s. 4). Türkiye’de yaşanan mali krizler Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasından kısa bir süre sonra gerçekleşen ve ekonomiye büyük zarar veren 1929 Ekonomik Krizi’dir. Tabi sadece bu kriz yaşanmamıştır. Bunun dışında 1946, 1974, 1980, 1982, 1990, 1994, 2000, 2001, 2008, 2018-2022 yıllarında da krizler gerçekleşmiştir. Her bir krizin ortaya çıkış nedenleri vardır ve bu krizler sonrasında ekonomiye can vermek amacıyla mali politikalar gerçekleştirilmiştir.

1923 yılında Türkiye Cumhuriyeti’nin ilan edilmesinden altı yıl sonra meydana gelen 1929 ekonomik buhran üretim faktörlerini durma noktasına getirerek işgücü piyasasının ciddi boyutta etkilenmesine neden olmuştur. Bununla birlikte istihdamın azalması işsizlik sorununun artmasına neden olmuştur (Uzunkaya, 2018, s. 20). Lozan Antlaşması’nın getirmiş olduğu iktisadi hükümler nedeniyle tüm yokluğu ve gelişmemişliğine karşın yeni Türk Devleti, Cumhuriyetin ilk yılları olan 1929 yılına kadarki dönemde aşırı serbest bir dış ticaret politikası izlemek zorunda kalmış ve dolayısıyla da etkili ve bağımsız dış ticaret ve himaye politikaları izleyememiştir. Lozan Antlaşması maddelerinin kabul edilmediği ve ekonomik buhranın yaşandığı 1929 yılında iyi olmayan ekonominin üzerine bu durumun yaşanması ülke maliyesini krize sürüklemiştir. Fakat buhranın yarattığı mali etkilerin en aza indirilmeye çalışıldığı buhran sonrası yıllarda alınan ve uygulanan mali politikalarla ekonomi istenilen seviyeye getirilmeye çalışılmıştır (Özkardeşler, 2015, s. 25).

Alınan tedbirlerden birisi “İthalatı Sınırlandırma Yasası”dır ve bu yasa ile birlikte ülkedeki ithalat miktarının düşürülmesi amaçlanmıştır. Buna ek olarak “Türk Parasının Korunması Kanunu” ile birlikte ülkedeki döviz alışverişleri kısıtlanmıştır. Bahsi geçen bu önlemlerin en temel nedeni ülke ekonomisinin döviz kuruna bağlı olan kırılganlığının minimize edilmeye çalışılmasıdır (Uzunkaya. 2018, s. 20). Gümrük tarifelerinin Türk Hükümetince bağımsız olarak saptanmasını kısıtlayan Lozan Ticaret Anlaşması ile belirlenen sürenin 1929 yılında dolacak olması nedeniyle yeni gümrük tarifelerini hazırlamak üzere bir komisyon kurulmuş ve 1925 yılından başlayan üç yıllık hazırlık süresi sonucunda spesifik sistemi esas alan ve dış etkilerden arınmış ilk gümrük tarife kanunu niteliği taşıyan 1499 sayılı “Gümrük Tarifesi Kanunu” 01/10/1929 tarihinde uygulanmaya başlanmış; 1929 öncesi dönemde ortalama olarak mal değeri üzerinden %14,66 olan gümrük vergileri, 1499 sayılı Kanun ile ortalama %40’a kadar yükseltilmiştir (Özkardeşler, 2015, s. 27).

1946 krizi Milli Korunma Kanunu'nun yürürlüğü girmesiyle hükümete olağanüstü yetkiler verilmesine neden olmuştur. Petrol krizi, OPEC üyesi Arap devletlerinin (yani OAPEC üyelerinin) petrol üretimini düşürüp ABD ve Hollanda'ya ambargo uygulamasıyla vuku bulmuştur. Bu ambargonun ve fiyatların artırılmasının önünü açan, daha önceki yıllarda yapılan millileştirme çalışmalarıyla mümkün olmuştur (Örki, 2019, s. 5). Küresel ölçekte 1974 yılında meydana gelen petrol fiyatlarında yaklaşık 4 kat artış (I. Petrol Krizi) ekonomileri olumsuz etkilemiş ve stagflasyon olgusu ortaya çıkmıştır. Tarihte ilk kez enflasyon ile işsizliğin bir arada artması geçmiş yıllarda ekonomi politikalarında uygulanan teorilerin terk edilmesine yol açmıştır. Keynes teorileri on yılın sonundan itibaren yerini arza dayalı politikalara bırakmasına yol açmıştır. 1974 yılında yaşanan bu ilk dalga krizler Kıbrıs Barış Harekâtı ve Türkiye'ye uygulanan ambargonun da etkisiyle ülke ekonomisinde başta altyapı olmak üzere ekonomik darboğazlara girilmiştir. Türkiye'de dış açık genişlemiş ve ödemeler dengesi sürekli açık vermiştir. 1980 yılındaki II. Petrol Krizi küresel ölçekte petrol fiyatlarının yaklaşık 2 kat artmasına yol açmıştır. Kriz sonrası işsizlik yüzde 20'lere enflasyon ise yüzde 65'lere kadar yükselmiştir. Krizin aşılması adına 24 Ocak Kararları yürürlüğe konuldu. Devalüasyona gidilmesi sonucu Türk lirası yaklaşık %48 düzeyinde değer kaybına uğramıştır. Sabit kurdan kontrollü dalgalı kur politikasına geçilmiştir (<https://tr.wikipedia.org>).

Türk ekonomisinde 1 Temmuz 1980 tarihinde kredi ve mevduat faiz oranları serbest bırakılmıştır. Bu durumda bankacılık sistemi yüksek faizlerle sürekli mevduat sertifikası üreten hale gelerek kırılganlaşmış geri ödenmeyen kredi maliyetlerindeki artış 1982 yılında “Bankerler Krizi” olarak bilinen krize neden olmuştur. Kriz sürecine kadar ucuz kredi kullanan reel sektörün faiz oranlarındaki ani yükselişle birlikte mali sıkıntıya düştüğü gözlenmiştir. 1982 yılında özellikle banker kurumlarından mevduat çekilişleriyle başlayan kriz Merkez Bankası'nın son durak kredi işlevini yerine getirmesiyle sistematik bir hal almadan önlenebilmiştir. Tasarruf sahiplerinin mağduriyetinin bir ölçüde giderilmesi amacıyla Ağustos 1983 tarihinde “Bankerzedeler Yasası” çıkarılarak 195 bankerzedelere bir yıl içinde 200'er bin TL ödenmiştir (Aydoğdu, 2012, s. 194-195).

1990'lı yılların başlarında meydana gelen Körfez Savaşı ve devam eden mali krizler ülke ekonomisi üzerinde negatif etkilerin devam etmesine neden olmuştur (Özdemir, Yiğit ve Oral, 2016, s. 164). Ekonomi kendini toparlamadan bir başka kriz olan 1994 krizi ile karşılaşmıştır.

1994 Krizi'nin nedenlerini mali ve yapısal nedenler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Krizin yapısal nedenlerinin başında hükümetin borçlanamaz durumda olması gelmektedir. Kamu kesimi borçlanma gereğindeki artış giderek iç borç yönetimi sorunu haline dönüşmüştür. Kamu borçlanma gereği iç faizlerle dış faizler arasındaki farkı açarak kısa vadeli sermaye girişlerini özendirici etki yapmıştır. Bu durum sermaye hareketlerinin girişini hızlandırırsa da piyasa aktörlerinin uygulanan politikalara olan güvenini koruyamamıştır. Bütün bu nedenlerle 1994 bunalımı sadece parasal veya finansal değil ekonominin tam sektörlerinin tıkanıdığı bir bunalım olarak tanımlanabilir (Demir, 2013, s. 68-69). Bunalımın yaşanmasından kaynaklı ise 5 Nisan bir ekonomik paket hazırlanmıştır (Özdemir, Yiğit ve Oral, 2016). 5 Nisan kararları ana hatlarıyla kısa vadede enflasyonu düşürerek, döviz kurlarında istikrarı sağlamayı ve orta vadede ise yüksek kamu açığına ve dış açığa çözüm getirerek, mali piyasalarda istikrarı sağlamayı ve bu sayede uzun vadede sürdürülebilir büyümeyi esas almaktadır (Akdoğan, 2012, s. 196-197). Fakat 1994 yılında hazırlanan istikrar programında belirlenen hedefler gerçekleştirilememiş diğer krizleri de beraberinde getirmiştir.

Bütçe dengesini sağlamak adına gelirleri artırmaya yönelik birtakım vergi politikaları uygulanmıştır. Öncelikle petrol ürünleri fiyatları artırılmıştır ve akaryakıt tüketim vergisinden bütçeye aktarılan pay % 50'den % 70'e çıkarılmıştır. 1994 yılında ücretliler dışındaki vergi mükellefleri beyan ettikleri matrahlar üzerinden ek vergi ödemişlerdir. Bir defaya mahsus olmak üzere ek emlak vergisi ile net servet üzerinden düşük oranlı bir vergi alınmıştır. KDV-ÖTV gibi tüketim vergilerinin oranları arttırılmıştır. 1994 krizinin yarattığı sonuçların uygulanan politikalarla ekonomiye olan etkisi üzerinde çalışılırken 1999 yılında yaşanan deprem bu durumu daha zor bir hale getirilmiştir. Türkiye 1999 Marmara Depremine önceki yıllarda yaşanan krizlerin artarak devam eden talebe karşı üretimin bunu karşılayamadığı dönemde etkisinin devam ettiği dönemde yakalanmıştır. Eski yıllardaki ve yeni yaşanan depremin olumsuz ekonomik etkilerinin azaltılması için IMF ve Dünya Bankası destekli bir program hazırlanmıştır. Uygulanan program etkili olması neticesinde kısa zamanda olumlu

olarak etkisini göstermiştir (Demir, 2013, s. 74-79). Fakat 1999 Marmara depremiyle birlikte olumlu seyir gösteren ekonomi depremden sonra tersi bir durum göstermiştir. Bu ekonomik olumsuzluklar beraberinde 2000 ve 2001 krizlerine neden olmuştur.

22 Kasım 2000 krizi finansal sistem kaynaklı bir krizdir ve temel nedeni de bankacılık kesimidir. Bankaların açık pozisyonlarını kapatmaya çalışmaları kamu ve özel bankaların borçlanma telaşına girmelerine neden olmuştur. Türkiye'nin dışsal piyasalarda borçlanma faizi üzerindeki risk primlerinin yükselmeye başlaması bankaların dış borçlanmasının zora girmesine neden olmuştur. Bankaların hızla yükselen likitide ihtiyaçları ve bunun için yüksek faizle likitide arayış içerisine girmeleri sonucu döviz talepleri artarken yabancı bankalarda hazine kağıtlarını da hızla satarak Türkiye'den çıkmaya başlamıştır. Bankacılık kesiminin sorunlarının yanı sıra 1999 yılında IMF ile imzalanan stand by antlaşması kapsamında uygulamaya konulan ve temel hedefi enflasyonu düşürmek olan istikrar programının istenilen hedeflere ulaşamaması programa olan güveni sarsmış ve Kasım krizine giden yolda süreci hızlandırmıştır (Bahar ve Erdoğan, 2011, s. 12).

Krizle birlikte belirginleşen ekonomik dengesizlikleri gidermek ve enflasyonu kalıcı bir biçimde düşürmek için üç yıllık bir program uygulamaya konulmuştur. Program kapsamında sıkı maliye politikası tercih edilirken kapsamlı yapısal reformların hayata geçirilmesi ve enflasyon beklentisinin aşağıya çekilmesi için çalışmalar yapılmıştır. Peşin ödenen kurumlar vergisi oranı % 20'den % 25'e çıkarılmış, gelir ve kurumlar vergisinin üçer aylık dönemlerle peşin ödenmesi sistemi 2001'e uzatılmıştır. Mevduat, repo ve yatırım ödenekleri üzerindeki stopaj oranları artırılmış, gelir vergisi dilimlerinin hedeflenen enflasyona endekslenmesi sürdürülmüş ve peşin gelir vergisi yeniden uygulanmıştır. Tüketim vergilerinin oranları yükseltilmiştir. MTV dilimleri yeniden düzenlenerek oranları arttırılmıştır (Demir, 2013, s. 82-85). Yaşanan krizlere karşı alınan ve uygulan politika kararlarında istenilen başarıya ulaşamadığı görülmektedir. Bir krizin uygulanan ekonomi paketleri ve yapılan istikrar programlarıyla eski haline getirilememesi ve sürekli yeni krizlerin baş göstermesi bu durumu kanıtlar niteliktedir (Adanur, 2012, s. 42).

Şubat 2001'deki krizi oluşturan temel aktörlerin başında kamu bankaları gelmektedir. Şubat krizinin kamu bankalarının yeniden yapılandırılmalarında gecikme yaşanması sebebiyle durumlarının daha da kötüleşmesi ve döviz talebinde bulunmaları sonucunda oluştuğu söyleyebilir. Yapısal reformların tamamlanamaması, düzeltici kur ayarlamalarında geç kalınması, kısa süreli sermaye girişlerine engel olunamaması, bankacılık sektöründe yapılması gereken düzenlemelerin gecikmesi, bu programı başarısızlığa götüren başlıca unsurlar olarak düşünülmektedir. Şubat krizinin nedenlerini genel olarak toparlayacak olursak kamu borç yükünün ağır olması, yüksek enflasyon rakamları, Merkez Bankasının ve bankacılık sektörünün krizler karşısında hazırlıksız ve zayıf olması, dış ticaret açığı ile siyasi belirsizlik ve istikrarsızlık sayılabilir (Demir, 2013, s. 86-87). Türkiye ekonomisinde uygulamaya konulan 1994 ve 1999 kura dayalı istikrar programlarının başarısız olması ve yaşanan krizler sonrası 2001 yılında sabit kur sistemi terk edilerek dalgalı kur sistemine geçilmiş ve Nisan 2001'de Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulamaya konulmuştur (Mangır, 2006, s. 470). Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ekonomiyi birden fazla sektörde ve alanda rahatlatıcı ve geliştirici etki sağlamıştır. Bu program öncelikle bankacılık sektöründe reformların yapılmasını öngörmektedir. Bu bağlamda temel amacı etkin uluslararası ölçekte rekabet edebilir ve sağlam bir bankacılık sistemine geçişi sağlamak olan Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı (BSYYP) kamuoyuna duyurulmuş ve uygulamaya konulmuştur. Bu program en maliyetli programlardan birisi olarak maliyeti 47,2 milyar \$'dır. Bankacılık sistemindeki aksaklıkların giderilmesinde büyük bir katkı sağlayan bu programın uzun vadede istenilen hedeflere tam olarak ulaşamadığı ve kalıcı bir çözüm üretmediği görülmektedir (Bahar ve Erdoğan, 2011, s. 14-16).

2008 ekonomik krizi finans temelli bir krizdir. Amerika Birleşik Devletleri'nde bankaların yanlış kredi uygulamaları ve konut piyasasında dağıtılan kredilerin geri dönmesinde yaşanan sıkıntılar krizin temelini oluşturmuştur (Engin ve Göllüce, 2016, s. 30). 2008 tarihinde Eylül ayında ilk olarak ABD'de meydana gelen ve ardından tüm dünyayı saran küresel krizin özünde tarihteki en yüksek değerdeki inşaat sektörü kredi balonu yatmaktadır. Krizin nedenleri; likitide bolluğu sonucu verilen özensiz krediler, aşırı menkul kıymetleştirme ve denetleyici kuruluşların müdahale etme konusunda geç kalmaları olarak sıralanabilir. Bunların yanında kişisel ve kurumsal borç seviyelerinde yükselme, para politikası uygulamaları, uluslararası ticaretteki dengesizlikler,

düzenlemelerdeki sorunlardan meydana gelen eksiklikler, uluslararası piyasalarda yaşanan gelişmelerin en önemli nedenleri olarak sayılabilmektedir (Uçan ve Çebe, 2018, s. 9-10). 2008 krizi ABD’de patlak verse de kısa sürede tüm dünyada etkisini göstermiş ve Türkiye’de bundan nasibini almıştır. Bu krizin etkilerinden kurtulabilmek ve açıkları en aza indirmek için birçok mali politikalar uygulanarak önlemler alınmıştır. Bunlar;

* “Varlık Barışı” vergi düzenlemesi uygulanmıştır,

*ÖTV, KDV ve ÖİV indirimleri yapılmıştır,

*Gerçek kişilere kullandırılan kredilerdeki (Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu) kesintisi oranı %15’ten %10’a düşürülmüştür,

*Yerli yatırımcılara uygulanan %10’luk stopaj sıfıra indirilmiş ve vergi borçları 18 ay süreyle %3 faizle taksitlendirilmiştir,

*Kısa Çalışma Ödeneği miktarı %50 oranında artırılarak, yararlanma süresi 3 aydan 6 aya çıkarılmış ve işsizlik ödeneği %11 seviyesine çıkarılmıştır,

*KOBİ desteği sıfır veya düşük faizli kredi desteği ve Kredi Garanti Desteği Uygulaması kapsamında KOBİ’lere verilen kredilerin %65’ine kefalet sağlanmıştır (Karaca, 2014, s. 277).

Bazı dönemlerde yaşanan mali veya finansal krizlerin yarattığı sonuçların ortadan kaldırılmak istenmesi devletleri vergi üzerinde indirim yapmaya ve ekonomiye hareket kazandıracak program ile paketler hazırlanmıştır. Mali istikrarsızlığın ortadan kaldırılarak ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması amacıyla 5358 sayılı kanun kapsamında indirimli şekilde kurumlar vergisi düzenlemesi uygulanmıştır. Kamu harcamaları ve mali canlandırma paketi ile ise kamu yatırımlarının özel sektör yatırımları için crowding-in etkisi oluşturduğu dikkate alınarak kamu yatırımlarının öncelik olması ve özellikle kamu yatırımlarına ayrılan kaynakların yüksek öncelikli ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına yönlendirilmesi benimsenmiştir. Bu amaçla ekonomide fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının yenilenmesini ve genişletilmesini sağlamak amacıyla kamu yatırım projelerine ağırlık verilmesini ekonominin krizden çıkışını kolaylaştırmak ve sürdürülebilir bir büyüme yapısını yeniden tesis etmek için

özel sektör yatırımlarını, ihracatı ve istihdamı artırmaya yönelik politikaların uygulanması kararlaştırılmıştır (Arabacı, 2017, s. 5).

2.5.2. Mali Krizlerin Kamu Maliyesine Olan Etkileri

Mali krizlerin ortaya çıkardığı olumsuzluklar tamamen bertaraf edilmeden beklenmedik anda yeni kriz ile karşı karşıya gelinebilmektedir (Demir, 2013). Tarih boyunca birçok krizle karşılaşmıştır. Ekonomiyi en fazla daraltan şüphesiz 1929 krizi olmuştur. Bu krizi ise 1994, 2001, 2008 krizi takip etmektedir. Bu krizlerden ekonominin bir hayli etkilenmesinin nedeni kısa aralıklarla meydana gelerek ekonomi tam olarak kendine gelmeden yeni bir krizin ortaya çıkmasıdır. Yaşanan bu krizler kamu maliyesinde daraltıcı etki yapmıştır. Üretimlerin durma noktasına gelmesi kamu gelirlerinin azalmasına ve kamu harcamalarının artmasına neden olarak bütçenin açık vermesine neden olmuştur. Bu durum da dış yardım ve borçlanmayı artırmıştır.

Kara Perşembe olarakta adlandırılan ve 1929 yılında küresel çapta gerçekleşen ekonomik buhran işletmelerin üretimlerini durdurma noktasına getirerek sanayi alanında gerilemeye neden olmuş ve işsizlik sorununun ortaya çıkması ile Türkiye’de finansal bir krizin yaşanmasına neden olmuştur (Açıkgöz ve Özkan, 2009, s. 4). 1929 yılında yaşanan finansal kriz gösterdiği sonuçlar neticesinde en büyük krizin olduğu söylenilebilir. Kriz Kuzey Amerika, Avrupa ve sanayileşmiş ülkeleri merkez almasına rağmen dünyanın geri kalanında da yıkıcı etkiler yaratmıştır. Kriz, dünyada 50 milyon insanın işsiz kalmasına, yeryüzündeki toplam üretimin %42 oranında ve dünya ticaretinin de %65 oranında azalmasına yol açmıştır. 1929 yılına kadar dünyada oluşan diğer krizlere bakıldığında dünya ticaretinin en fazla %7 oranında düştüğü düşünülürse 1929 bunalımının ne derece etkili olduğu ortaya çıkmaktadır. ABD ekonomik kriz döneminde birçok ülkeye yardım yaparak dış borç sağlamıştır. 1945-1950 dönemi için toplam 28,3 milyar \$ dış yardım ve borç vermiştir. Türkiye’nin GSYH’si ile mukayese edildiğinde söz konusu dönemde cari fiyatlarla Türkiye’nin GSYH’ sinin 6-7 milyar dolar olduğu göz önüne alındığında Türkiye’nin GSYH’ sinin yaklaşık 4,5 katı kadar dünyaya yardım yapmış olduğu ortaya çıkmaktadır (Akın, 2017, s. 121-124).

1994 Krizi’nin kamu borçlanmasındaki gerekliliği artırması iç faizlerle dış faizler arasındaki farkı açarak kısa vadeli sermaye girişlerini özendirici etki yapmıştır. Bu durum sermaye hareketlerinin girişini hızlandırırsa da; piyasa aktörlerinin uygulanan

politikalara olan güvenini koruyamamıştır. Sonuç olarak iktisat yazınında ikiz açık olarak nitelendirilen bütçe açıkları ile dış açıklar Türkiye’de 1994 yılı finansal krizine neden olmuştur. 1994 krizinin de ekonomide yarattığı etkiler fazladır. Bütçe giderlerinin bütçe gelirlerini karşılayamaması ve vergi gelirlerinin de bütçe giderlerini karşılamada yetersiz kalmış ve bütçe açık vermiştir. 1994 krizinde büyüme hızı ise 1993 yılında 8,4 iken 1994 yılında -5,45 olarak gerçekleşmiştir. Ciddi düşüş yaşanan bu dönemden sonra ise 1995 yılı ve sonrasında büyüme hızı tekrar yükselmeye başlamıştır (Demir, 2013, s. 68-70).

2001 krizi ise 2000 yılında yaşanan krizin etkisinin atlatılmadan kısa bir süre sonra gerçekleşmiştir. 2001 krizinin ise yaşanmasının nedenleri olarak enflasyon rakamlarının ciddi yükselme göstermesi, kamu borç yükünün giderek ağırlaşması ve dış ticaret açıklarının büyümesi olarak söyleyebiliriz. 2001 krizi döneminde de gerçekleşen bütçe gelirleri bütçe giderlerini karşılayamadığı için bütçe açığı sorunu ile karşılaşmıştır. Fakat vergi gelirlerinde 2001-2004 yılları arasında artış meydana gelmiş ve 39 milyon TL tutarındaki vergi gelirleri 90 milyon TL’ye çıkmıştır. Yapılan harcamaların ve sürekli olmamak kaydıyla alınan vergi gelirlerinin fazla miktarda gerçekleştiği 2001 yılında yaşanan krizde daha sonra bir azalma görülmüştür. Kriz zamanı konulan ve sürekli olmayan vergi gelirlerinin devamlı alınmaya çalışılması dolaylı olan vergilerde artış meydana getirerek otomatik olarak vergi gelirlerinin artmasına neden olmuştur. 2001 yılında -5,69 olarak kendini gösteren büyüme hızı 2001 yılından sonra toparlanarak 2004 yılında 9,36 seviyelerinde seyretmiştir. 2008 küresel krizi ise kısa zamanda küresel boyut kazanmış ve Türkiye’de bu durumdan nasibini almıştır. Diğer yaşanan mali krizlerde olduğu gibi 2008 küresel krizinde de vergi gelirlerinde yaşanan azalma miktarı bütçe giderlerinin gelirlerinden fazla olmasına ve bütçe açığı sorununu ortaya çıkararak artış göstermesine neden olmuştur. Dengenin sağlanamayıp bütçe açığının yaşanması devletin borç miktarını da olumsuz etkilemiştir. Bu durum gayrisafi yurtiçi hasıla oranlarında azalmaya neden olmuş ve 2007 yılında 4,66 olan gayrisafi yurtiçi hasıla oranı 2008 yılında 0,66 civarında seyretmiştir (Demir, 2013, s. 87-93).

2.6. SALGIN HASTALIKLARDA UYGULANAN MALİ POLİTİKALAR VE KAMU MALİYESİ İLİŞKİSİ

İnsanlığın varoluşundan bu yana salgın hastalıkların sebep olduğu birçok ölüme tarih tanıklık etmiştir. Bazen bu salgın hastalıklar savaşların dahi yapamadığı kaybın daha fazlasını insanoğluna yaşatmıştır. Salgın hastalıklar sadece insanların yaşamlarını kaybetmeleriyle yetinmeyip ani nüfus kayıplarına, sosyal yaşamın bozulmasına, üretimin durmasına, ekonomilerin çökmesine de neden olmuştur (Göktürk, 2021, s. 1-5). Yaşanan bu olumsuzluklar diğer olağanüstü dönemlerde de olduğu gibi kamu harcamalarının ve borçlanmanın artmasına, kamu gelirlerinin ise azalmasına neden olarak ekonomiyi darboğaza sokmuş ve mali politikaların uygulanmasının ise önemini artırmıştır. Uygulanan politikalarla salgın hastalıkların yarattığı olumsuz etkiler en aza indirilmeye ya da bertaraf edilmeye çalışılmıştır.

2.6.1. Salgın Hastalıklarda Uygulanan Mali Politikalar

Salgın hastalıklar, etkisini ani bir şekilde gösteren ve farklı semptomlarla ortaya çıkan bulaşıcı hastalıklar olarak tanımlanabilir. Salgın hastalıklar eskiye nazaran fazla yaşanan ve hızla yayılım gösteren durumdur (Parıldar, 2020). Salgın hastalıkların küresel boyut kazanmasıyla birçok insanı etkisi altına alması ise pandemi olarak adlandırılmaktadır. Geçmişten günümüze gelen ve pandemi olarak adlandırdığımız salgın hastalıklar Dünya'yı etkisi altına alarak bu salgınlarla mücadele etmeyi zorunlu kılmıştır. Birçok insanın hayatını kaybetmesine neden olan Kara Veba, Kolera, İspanyol Gribi, İnfluenza (H1N1) Virüsü, Covid-19 vb. gibi salgın hastalıklar sağlık, siyasi, psikoloji, ekonomi, ticari, sosyal gibi alanlarda insanları etkilemişlerdir. Ve bu durum salgın hastalıklara karşı alınacak gerekli politikaların önünü açmıştır. Kamu politikalarının 1951 yılından sonra önem kazanması birçok salgın hastalık döneminde uygulanmadığını sadece gerekli önlemler alınarak salgının önüne geçilmeye çalışıldığının göstergesidir. Fakat kamu politikalarının 1951 yılından sonra önem kazanmasıyla ortaya çıkan salgın hastalıkların yarattığı negatif durumları en aza indirebilmek için gerekli çalışmalar yapılmıştır.

Görünürde dört yıl süren 1347-1351 yılları arasında yaşanan Veba salgını aslında çok uzun yıllar farklı şekillerde ve semptomlarda meydana gelen ve yaklaşık 200 milyon insanın ölümüne sebebiyet veren bir salgındır. Salgının küresel boyut kazanması ile pandemi ilan edilen bu dönemde mali, sosyal, kültürel vb. alanlarda negatif sonuçlar oluşmuştur. Fakat yaşam şartlarının her alanda olumlu ilerlemesi salgının yarattığı etkilerin azalmaya başlamasına neden olmuştur (Tunç ve Atıcı, 2020, s. 341). Bu durum uzun sürmemiş ve salgın bir anda tekrarlayarak daha şiddetli gerçekleşmiştir. Salgının meydana getirdiği sonuçlara karşı Avrupa gerekli önlemleri almaya başlamıştır. Önlemlere temizlik kurallarına ekstra uyulmasına dikkat edilmesi yönünde uyarılar yapılması ile başlanmıştır. Daha sonra yenilmesine bir süre ara verilmesi gereken yiyecekler belirtilmiş ve salgının artış göstermemesi adına bulaşıcı hastalığın yaygın olduğu ülkelere gelen limanlarda bulunan mal ve insanların bir süreliğine gözetimde tutulmasına karar verilmiştir (Tekin, 2021, s. 334-335).

Kara Veba, Kolera, İspanyol ve Domuz Gribi gibi bulaşıcı hastalıkların insanlar arasında daha fazla yayılmaması ve demografik yapının bozulmaması için sağlık açısından alınan önlemler ön plana çıkmaktadır. Genel olarak bu önlemler: Ülkeye giriş ve çıkışlarda düzenli sağlık kontrolleri için testler yapılması, salgın olduğu teşhis edilen evlerin karantinaya alınarak yayılımının engellenmesi, suların testlerden geçirilerek kirli sulardan insanların içmesinin engellenmesi, hastalıklara karşı gerekli aşı çalışmalarının yapılarak uygulanması, yiyecek-içecek sektörüne daha özenle yaklaşılması ve halkı bilinçlendirerek farkındalıklar yaratılması şeklinde söylenebilir. İlk kez 2019'da Çin'de ortaya çıkan yeni tip Koronavirüs olarak adlandırılan Covid-19 salgını, diğer salgın hastalıklar gibi Türkiye'yi hatta dünyayı etkisi altına alarak birçok sektörü olumsuz anlamda etkilemiştir. Bu durumu sektörler ve sağlık açısından en az hasarla atlatabilmek için önlem ve politikaların gerekliliğine ihtiyaç duyulmuştur.

Covid-19 salgını kısa zamanda dünyaya yayılarak küresel boyut kazanmıştır. Birçok alan üzerindeki etkileri de kısa zamanda fark edilmiştir. Salgın dolayısıyla negatif anlamda yarattığı sonuçların kontrol altına alınması için gerekli tedbirler alınmış ve uygulanmıştır. Genel olarak tüm dünyada ilk olarak seyahat kısıtlaması, maske kullanımı ve sokağa çıkma yasakları getirilmiştir. Salgının boyutu alınan tedbirler açısından ülkeden ülkeye farklılıklar göstermiştir. 2019 yılının son ayında başlayan salgının 2020 Mart ayıyla Türkiye'ye gelmesi ve beklenenden hızlı bir yayılma

gözlenmemesi salgına karşı alınan tedbirlerde de artışa neden olmuştur. İlk zamanlarda dünya genelinde alınan tedbirlere ek olarak bir süreliğine eğitime ara verilmesi, yiyecek, güzellik ve eğlence amacı güden dükkanların faaliyetine ara verilmesi, belirli bir yaş üstü ve altı vatandaşlar ile il bazında ek tedbirlerin alınmıştır (Akgün, 2020, s. 206-207). 10 Ocak 2020 tarihinde ise uzman bilim insanlarından oluşan bilim kurulu oluşturulmuştur. Kısa zamanda insanların mağdur olmaması için hastaneler inşa edilmiştir ve Sağlık Bakanlığı tarafından “Hayat Eve Sığar” mobil uygulaması geliştirilerek insanların çevrelerindeki tehlikenin farkına varılmasına ve izolasyon süreçlerini takip etmeleri sağlanmıştır.

Yeni koronavirüsün yarattığı ekonomik etkiyi ölçmek karmaşıktır. Nitekim ekonomik görünüm ve buna bağlı olumsuz riskler hakkında önemli belirsizlikler mevcuttur. Hastalığın evrimi ve ekonomik etkisi son derece belirsizdir, bu da politika yapıcılarının uygun bir makroekonomik politika formüle etmelerini zorlaştırmaktadır. Salgın nedeniyle oluşan ekonomik belirsizlikteki bu ani artış, tüm dünyada hem ekonomik büyümeyi hem de finansal istikrarı riske atmaktadır. Belirlenen ekonomi politikalarına ve mali önlemlere ek olarak doğru politikalar küresel ekonomiyi desteklemek açısından hayati önem taşıyacaktır. Küresel bir pandemi altında ekonomik sıkıntı yaşayan ülkelerde merkez bankaları finansal koşulları hafifleterek, reel ekonomiye kredi akışını sağlayarak, iç ve dış finansal piyasalardaki likiditeyi artırarak talebi ve güveni desteklemelidir. Merkez bankaları, açık piyasa işlemleri, genişletilmiş vadeli borç verme ve doğrudan alımlar, repo işlemleri gibi diğer önlemler yoluyla piyasanın işleyişini desteklemek ve finansal piyasalardaki baskıları hafifletmek için piyasalara likidite sağlamalıdır. Ülke içi ve sınır ötesi likitide, finansal piyasalardaki krizin başarılı bir şekilde tersine çevrilmesinin ön şartıdır. Bu olağandışı durumlarda likidite baskıları piyasanın işleyişini tehdit ediyorsa merkez bankalarının devreye girmesi ve acil likidite sağlaması gerekmektedir. Parasal genişleme, hane halkı ve şirketler için borçlanma maliyetlerini azaltırken talebi ve güveni destekleyecektir. Faiz indirimlerine ek olarak para politikasından beklenen varlık alımlarının genişletilmesi (riskli varlıklar dâhil) hakkında ileri düzeyde rehberlik yoluyla teşvik sağlamasıdır. Genelleştirilmiş politika önlemlerini tamamlamak için belirli varlık sınıfları için geçici hedefli önlemler alınarak en çok etkilenen sektörler desteklenmelidir (Tosunoğlu ve Kasal, 2020, s. 37-39).

Tüm dünyada etkisini gösteren Covid-19 salgınına karşın salğından etkilenen ülkeler mali tedbirler almaya ve uygulamaya koymak için harekete geçmişlerdir. Amerikan Merkez Bankası FED, İspanya, Çin, Almanya vb. ülkeler aldıkları ve uyguladıkları ekonomik paketleri açıklamaya başlamışlardır. Salgının etkisinin ciddi anlamda hissedildiği Türkiye’de de Covid-19 salgınına karşı mali tedbirler uygulanmak üzere konulmuştur.

Aynı şekilde Türkiye de Koronavirüs salgınının ekonomiye verebileceği zararı minimuma indirebilmek amacıyla ciddi düzeyde Ekonomik İstikrar Kalkınma Paketi ve diğer ekonomik önlemler almıştır. Bu doğrultuda ilk önce TCMB harekete geçerek politika önlemlerini yürürlüğe koymuştur. TCMB politika faizi olan bir hafta vadeli faiz oranını %10.75’ten %9.75’e indirmiş ve bu indirime ek politika kararları da almıştır. Bu kararlar şunlardır (Tosunoğlu ve Kasal, 2020, s. 40-43):

*Bankaların sahip olmak istedikleri tüm varlıkların gerçekleştirilmesi,

*ABD Doları karşılığı swap ihalelerinin Euro ve altın karşılığı da düzenlenebilmesi,

*Reel kredi büyüme koşullarını sağlayan bankaların yabancı para zorunlu karşılık oranlarının tüm yükümlülük türlerinde ve tüm vade dilimlerinde 500 baz puan indirilmesi,

*İhracat ve döviz kazandırıcı hizmetlerin reeskont kredilerine yönelik vade uzatımı imkanının tanınmasının sağlanması,

*Bazı sektörlerin muhtasar ve KDV ile SGK primlerinin Nisan, Mayıs ve Haziran ödemelerinin altı ay uzatılması,

*Konaklama vergisinin Kasım ayına kadar alınmamasına karar verilmesi,

*İç havayolu taşımacılığında 3 ay süreyle KDV oranının %1’e indirilmesi,

*Nakit akışı bozulan firmaların bankalara olan kredi anapara ve faiz ödemelerinin asgari üç ay ertelenmesi,

*İşlerinin olumsuz etkilenmesi nedeniyle talepte bulunan esnaf ve sanatkârların Halkbank’a olan kredi borçlarının Nisan, Mayıs ve Haziran anapara ve faiz ödemelerinin 3 ay süreyle ve faizsiz olarak ertelenmesi,

- *Kredi Garanti Fonu limitinin 25 milyar TL’den 50 milyar TL’ye çıkartılması,
- *Nisan, Mayıs ve Haziran aylarında borçlarını ödemeyen firmaların kredi siciline “mücbir “sebe” yazılması,
- * Kısa Çalışma Ödeneğinin devreye alınması,
- *Belirlenen kriterlere göre ihtiyaç sahibi ailelere yapılacak nakdi yardımlar için ilave 2 milyar liralık bir fon yaratılması,
- * 2 aylık telafi çalışma süresi 4 aya çıkartılmıştır.
- * Ayrıca Ziraat Bankası, Vakıfbank, Halkbank Esnaf ve sanatkârlara ödemeleri erteleme imkânı sunmuş, firmaların kurumsal kart limitleri artırmış, ödemesiz uygun vadeli kredi seçenekleri sunmuş,
- * Kamu bankaları ödemesiz dönem seçenekleri ve uygun faiz oranları ile temel ihtiyaç destek paketi sunmuş,
- * Salgından etkilenen firmalara İş’e Devam Kredi Desteği verilmiş,
- * Esnaflara yönelik Halk Bankası “İşletme ve Finans Desteği” ile “Paraf Esnaf Kart Desteği” sunulmuştur ve Ar-Ge faaliyetlerine verilen destek artırılmıştır (Soylu, 2020, s. 182-183). Uygulanan mali politikalar ile salgına karşı direnç sağlanmaya çalışılarak salgının yarattığı olumsuz sonuçların en aza indirilmesi amaçlanmaktadır. Bunun sağlanması ise salgın boyutuna uygun ülkelerin gerekli tedbirleri alması ile uygulaması ile gerçekleşecektir. Pandemi sürecinde Türkiye ve bazı seçilmiş ülkelerde mali, sosyal, kültürel vb. alanlarda alınan tedbirler ve politikalara üçüncü bölümde ayrıntılı olarak değinilecektir.

2.6.2. Salgın Hastalıkların Kamu Maliyesine Olan Etkileri

Dünya tarihi boyunca salgın hastalıkların insanlık yaşamını etkisi altına aldığı zamanlar oldukça fazladır. Özellikle salgın hastalıkların kolayca nüfuz etmesi hastalığın etkisini tüm kıtalarda hissettirmiştir. Salgın hastalıklar insanlık yaşamını etkilediği gibi toplumların gündelik yaşamlarını ve iş yaşamlarını da etkilemiştir. Ülke yönetimleri ise salgın hastalıkların kamusal yaşama olan olumsuz etkilerini azaltmak adına birtakım kısıtlamalar uygulamak zorunda kalmıştır. Bunun sonucunda oluşan kısıtlamalar sebebiyle ülke ekonomilerinde kırılmalar meydana gelerek ülkelerin sağlık sisteminin

çökmesine, eğitimlerin duraksamasına, turizm faaliyetlerinin durmasına ve tüm kamusal alanda sosyal bir kriz ortamı oluşmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla ülkelerde büyük çaplı kısıtlamalara sebep olan salgınlar, aynı zamanda ülke yönetimlerinin salgınla mücadele etmede harcadıkları maliyetlerin bedelini de ağırlaştırmıştır (Özdere Sözer, 2021, s. 1).

Tarih boyunca birçok salgın hastalıkla karşılaşmıştır. Sosyal ve ekonomik hayatı en çok etkileyen salgın hastalıklar ise 1347- 1351 yılları arasında yaşanan Kara Veba salgını ile 2019 yılında ilk vakanın görülmesi ile tüm dünyaya yayılan Covid-19 virüsünü söyleyebiliriz. Kara veba salgını 200 milyon kişinin ölümüne neden olmasının yanında ekonomiye de sıkıntılı dönemler yaşatmıştır. Güçlü otoriteler tarafından gerekli önlemlerin alınmaması, yaşanan nüfus kaybı, üretimin aksaması ile fiyatların üç katına kadar çıkarak alım gücünün azalması, ticaret hareketliliğinin azalması sosyal ve ekonomik yaşantıya ek yük getirerek harcamaları artırmıştır. Kara veba salgını döneminde vergi gelirlerinde de mutlak düşüşler meydana gelmiştir. Salgının yaşandığı bölgelerde ölümlerle birlikte nüfusun azalması veya salgından kaçmak için ülkelerini terk edenlerin sayısının çoğalması vergi gelirlerinin azalmasına neden olmuştur. Salgının yaşandığı bölgelerde ise bu durumlardan kaynaklı bütçe açıkları sorunu ortaya çıkmış ve büyüme hızı azalmıştır. Salgından sonra ise halk, halk sağlığı, çevre ve temizlik konularında bilinçlendirme çalışmalarına ağırlık vermiştir.

Cov-19 pandemisi, borsalardan faiz oranlarına, üretim ve tüketimden işsizlik rakamlarına kadar pek çok konuda dünya ülkelerini etkisi altına almıştır. Ekonomik faaliyetleri önemli ölçüde etkileyen belirsizlik süreci tüketim ve yatırımların ertelenmesine ve ekonomik daralmaların yaşanmasına sebep olmuştur. Tüketici harcamalarını teşvik etmek için kısa süreli ödenekler ve faiz oranlarında gerçekleştirilen düşüşler ekonomide istenilen canlanmayı sağlayamamıştır. Salgından kaynaklı alınan önlemlerin işgücü piyasasına olan olumsuzluk etkisi elde edilecek olan gelirlerde de azalma meydana getirmektedir. Toplam arz ve toplam talep eşitliğinin sağlanamaması fiyatlar genel düzeyinde aşırı artışların yaşanmasına neden olmuştur. Bu durumda enflasyonun artması ile sonuçlanmış ve faiz oranlarının yükselmesiyle ekonomide mali denge sağlanması düşüncesinden uzaklaşılmasını sağlamaktadır (Tekin, 2021, s. 346).

Ekonominin genelinde yaşanacak olan durgunluk sonucunda sektörlerin birçoğunda üretim kayıpları yaşanacaktır. Bu sektörlerden gelir elde etmekte olanların kaçınılmaz şekilde gelirleri düşecek; daha da önemlisi gelir elde edenlerin büyük bir kısmı sabit düzenli gelirlerinden mahrum kalma riski ile karşı karşıya kalacaktır. Salgınla mücadele için uygulanan politikalar ile aşırı artacak olan sağlık, kamu ve sosyal harcamalar, vazgeçilen vergiler vb. sonucunda devletlerin bütçeleri ciddi anlamda baskılanacak ve zorlanacaktır (Acar ve Duran, 2020, s. 59).

Dünya ülkeleri Cov-19 pandemi döneminden etkilenen mali politika araçlarından olan kamu harcamaları, kamu gelirleri ve kamu borçları alanlarında merkezi yönetimi bütçelerini negatif yönlü etkilemiştir. Çin, OECD ülkelerinden olan ABD ve AB üyesi ülkelere İtalya Cov-19 pandemisinde en çok etkilenen ülkelerden bazılarıdır.

Cov-19 pandemisi 2019 yılında Çin’de başlayarak tüm dünyaya yayılmıştır. İlk olarak pandemi için tedbirler alınmaya başlanmış olsa da hızlı bir şekilde tüm dünyayı etkisi altına almaktan kaçınılamamıştır. Birçok insanın ölümü ile sonuçlanan Cov-19 pandemi süreci başta Çin olmak üzere tüm dünyada mali sektörü negatif etkilemiştir. Üretimin duraksaması ile elde edilen gelirlerde azalma yaşanması ve harcamaların artış göstermesi ile bütçe açığının artarak devam etmesi buna bağlı olarak borçlanmaya başvurulması pandemiden etkilenen ülkelerin kamu maliyesinde negatif etki yaratmıştır. Pandeminin başladığı 2019 yılında Çin’de GSYH 14,3 Trilyon \$ iken; GSMH 14,2 Trilyon \$ olarak gerçekleşmiştir. 2020 yılında bu rakam GSYH 14,7 Trilyon, GSMH 14,6 Trilyon \$’dır. Normalleşme sürecine geçilmesi ile mal, üretim ve hizmet miktarlarında artış meydana gelmiş ve 2021 yılında GSYH 17,7 Trilyon \$, GSMH ise 17,6 Trilyon \$ olmuştur. Çin’de 2019 pandemi döneminin başlaması ile yapılan harcamalarda da artışlar görülmüştür. 8 Trilyon \$ ile başlayan tüketim harcamaları 2021 yılında ortalama 10 Trilyon \$’a ulaşmıştır. Borçlanma da ise tüm zamanların en yüksek seviyelerine çıkarak 2019 yılında 259 Trilyon \$ olan küresel borç miktarı; 2020 yılında 292 Trilyon \$ ve 2021 yılında bir önceki yıla göre 7 Trilyon \$ artışla 303 Trilyon \$’a ulaşmıştır. Yapılan harcamalar ve borçlanmalar büyüme üzerinde de olumsuz etki yaratmıştır. 2019 yılında %5,9 olan GSYH büyüme oranı 2020 yılında %2,2 seviyelerine gerilerken; 2021 yılında artış yaşanarak %8,1 olarak gerçekleşmiştir.

Seçtiğimiz ülkelerden olan ABD ve İtalya’da da pandeminin yarattığı sıkıntılar ülke kamu maliyelerini olumsuz etkilemiştir. 2020 yılının ilk ayında ABD ilk vakanın görülmesi ile Covid-19 ile karşılaşmıştır. Pandemi öncesi 2019 yılında GSYH 21,4 Trilyon \$ iken; GSMH 21,8 Trilyon \$’dır. Pandeminin başlaması ile 2020 yılında GSYH ise 21,1 Trilyon \$, GSMH 21,5 Trilyon \$ olarak bir önceki yıla oranla azalma meydana gelmiştir. Ekonominin toparlanmaya başladığı 2021 yılında bu miktarlar GSYH 23,3 Trilyon \$, GSMH ise 23,6 Trilyon \$ olarak gerçekleşmiştir. Pandeminin başlaması ile birlikte tedbir ve mali politika önlemlerinin alınması kapsamında harcamalarda da artış meydana gelmiştir. Pandemi öncesi 2019 yılında 17,4 Trilyon \$ olan tüketim harcamaları 2021 yılında 19,3 Trilyon \$’a ulaşmıştır. ABD’nin toplam borç miktarı ise 2019 yılında 23 trilyon \$, 2020 yılında 28 trilyon \$ ve 2021 yılında ise 31 trilyon \$ olarak gerçekleşmiştir. ABD gibi İtalya’da da Cov-19 pandemi dönemi 2020 yılının ilk ayında görülmeye başlanmıştır. Etkisini hızlı bir yayılım ile göstermiş ve kamu maliyesine negatif etkileri olmuştur. Pandemi öncesi 2019 yılında GSYH İtalya’da 2,01 trilyon \$ iken; GSMH 2,03 trilyon \$’dır. Pandeminin etkisini gösterdiği 2020 yılında GSYH’da azalma meydana gelerek 1,9 trilyon \$, GSMH 1,92 trilyon \$ olarak gerçekleşmiştir. 2021 yılında ise normalleşme ile üretim ve gelirlerin artış göstermesi ile birlikte GSYH 2,11 trilyon \$, GSMH ise 2,15 trilyon \$’dır. Yapılan harcamalardaki durum ise 2019 yılında 1,58 trilyon \$ olan tüketim harcamaları 2021 yılına gelindiğinde 1,64 trilyon \$’a ulaşmıştır. İtalya’da pandemi ile oluşan bütçe açıklarını kapatabilmek amacıyla kamu borcunda artış meydana gelmiştir. Kamu borcunun GSYH’ya oranına olarak bakacak olursak 2019 yılında %155,6, 2020 yılında %184 ve 2021 yılında %150,8 olarak gerçekleşmiştir. Pandeminin ciddi etkilendiği ülkelerden ABD ve İtalya’da istenilen düzeyde yapılan harcamalar ve borçlanmanın etkisiyle ekonomik büyüme gerçekleşmemiştir. ABD pandemi öncesi 2019 yılında %2,1 İtalya %0,4 GSYH büyümesi gerçekleşmiştir. Ekonominin en çok etkilendiği yıl olan 2020 yılında ise durum ABD %-3,11 ve İtalya %-9,0’dır. 2021 yılında ise birçok ülke gibi ABD ve İtalya’da toparlanmaya başlamış ve %5,4 ile ABD %6,7 ile İtalya GSYH büyümesi yaşanmıştır.

Pandeminin Türkiye’nin kamu maliyesine etkisine bakacak olursak pandemi dönemi öncesi 2019 yılında 4,24 trilyon TL olan GSMH miktarı pandemi ile birlikte 2020 yılında 4,98 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Üretimin artması ile mal ve hizmet

gelirlerinde artış yaşanması 2021 yılında GSMH miktarını bir önceki yıla göre %43,5 oranında artmasını sağlamış ve 7,14 trilyon TL olmuştur. Kamu harcamalarını faiz harici ve faiz harcamaları olarak ikiye ayırılır. Faiz harici harcamalar personel, sosyal güvenlik, cari transfer, sermaye, borç verme gibi harcamalardan oluşurken; faiz harcamaları iç borç ve dış borç faizi, iskonto ve kısa vadeli işletmelere ait faiz ile kira sertifikası giderlerinden oluşmaktadır. Pandemi öncesi merkezi yönetim bütçesi harcamaları toplam 1 milyar TL iken bunda faiz harici harcamaların payı 900 milyon TL, faiz harcamaların payı ise 100 Milyon TL dir. Pandemi ile birlikte üretimde yaşanan aksaklıklar, yapılan harcamaların hızla artması ile 2020 yılında 1,2 milyar TL toplam harcama yapılmıştır. 1 milyar TL faiz harici harcamalar yapılırken; 133 milyon TL faiz harcamaları yapılmıştır. Normalleşmeye başladığımız 2021 yılında ise harcamalar artarak devam etmiştir. 1,6 milyar TL olan toplam harcamalar; 1.4 milyar TL'si faiz harici, 180 milyon TL'si faiz harcamaları için kullanılmıştır. Cov-19 pandemi döneminin etkisini kaybettiği 2022 yılının Ocak-Kasım döneminde ise mali sıkıntılar ülke genelinde devam etmektedir. Toplam harcamalarda da neredeyse % 100'e yakın bir ciddi artış görülmüş ve 2,5 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu miktarın 2,4 milyar TL'si faiz harici harcamalar için kullanılırken en büyük pay cari transfer ve personel harcamaları için kullanılmıştır. Ekonomik büyüme konusunda ise Türkiye birçok gelişmiş ülkeye nazaran pandemi döneminde yüksek bir artış göstermemiş olsa da pozitif seviyelerde gerçekleşmiştir. 2019 yılında % 0,7 olan GSYH büyüme oranı 2020 yılında 1,9 iken 2021 yılındaki artışla beraber %11,3 olmuştur.

Pandemi öncesi kamu gelirleri ise yapılan harcamalardan aşağı seviyede kalmış ve bütçe açığı sorununu da beraberinde getirmiştir. Kamu gelirleri içerisinde en büyük pay vergilerden elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Pandemi öncesi 875 milyon TL olan toplam gelirler içerisinde vergi gelirleri 673 milyon TL iken; pandemi ile birlikte 2020 yılında 1,028 milyar TL olan toplam gelirler içerisinde vergi gelirlerinin payı 833 milyon TL, normalleşme ile birlikte 2021 yılında 1,402 milyar TL olan kamu gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı ise 1,164 milyar TL'dir. 2022 yılının Ocak-Kasım döneminde ise toplam gelirlerde gözle görülür şekilde artış yaşanmıştır. Bu dönemde toplam gelirler 2,5 milyar TL iken; vergi gelirlerinin payı ise 2,4 milyar TL'dir.

Cov-19 pandemi döneminde elde edilen gelirler yapılan harcamaları karşılamadığı için bütçe açığı sorunuyla karşılaşıldığını söylemiştik. Ortaya çıkan bütçe açığını kapatabilmek adına devlet borçlanmaya başvurmuştur. Pandemi öncesi 1,3 milyar TL olan toplam borç pandemi ile birlikte katlanarak devam etmiştir. 2020 yılında 1,8 olan toplam borç; 2021 yılında normalleşme sürecine girilmesi ile üretimin artmasıyla toplam gelirlerde artış olmasına rağmen pandeminin negatif etkileri devam etmiştir ve toplam borç miktarı 2,7 milyar TL'ye ulaşmıştır. 2022 yılı Ocak-Kasım döneminde ise ciddi bir artışla toplam borçlanma 37,5 milyar TL'ye ulaşmıştır. Pandemi öncesinden 2022 yılına kadar toplam borçlar içerisinde iç borcun payı daha fazla iken; 2022 yılı Ocak-Kasım döneminde bu durumun tam tersi yaşanmış ve 19,8 milyar TL dış borç alınmıştır. İç kaynakların yetersizliği ve döviz ihtiyacının doğması bu dönemde dış borç miktarının artış göstermesine neden olmuştur.

BÖLÜM 3: COV-19 DÖNEMİNİN DÜNYA VE TÜRKİYE'YE OLAN MALİ ETKİLEŞİMİ VE KAMU BORÇLANMASI

İlk olarak Çin'in Wuhan kentinde gerçekleşen Cov-19 salgını beklentinin üzerinde artış göstererek dünyadaki birçok ülkede çok hızlı şekilde yayılmaya başlamıştır. 2019 yılının son ayında başlayan bu salgının etkinliği hafife alınmaması gerektiğini göstermiştir. Bu salgın Türkiye'de ise 11 Mart 2020 tarihi itibarıyla görülmeye başlanmıştır. Küresel boyut kazanarak birçok vatandaşın hayatına mal olan bu salgın kamusal düzenin bozulmasına ve mali, sosyal, eğitim, kültürel vb. birçok alanda çıkmaza girilmesine neden olmuştur (Arabacı ve Yücel, 2020, s. 92).

Cov-19 pandemisi insan sağlığı üzerinde etkili olduğu gibi birçok sektöründe (sağlık, tarım, turizm, sanayi, ticaret vb.) olumsuz etkilenmesine sebebiyet vermiştir. Salgınla mücadele edebilmek için gerekli olan mali tedbirler, teşvikler ve vergisel uygulamalar yapılmıştır. Salgının etkisinin devam etmesi ve alınan önlemler neticesinde kamu harcamalarında artış meydana gelirken; kamu gelirlerinde tersi bir durum yaşanmıştır. Bu durum ise iç ve dış kaynaklardan borçlanma miktarında artış meydana getirmiş ve ekonomik istikrar üzerinde ise yıpratıcı etkileri olmuştur.

Bu bölümde ilk olarak Cov-19 pandemi süreci ve alınan mali tedbir ve teşvik uygulamalarından bahsedilecektir. Salgının dünya ve Türkiye'ye olan kamu gelirleri ve kamu harcamaları üzerindeki mali etkileşimi ve salgının kamu borçlanmasına etkisi üzerinde durularak açıklanacaktır.

3.1. COV-19 PANDEMİSİ

2019 yılının sonuna doğru Çin'de başlayan ve hızlı şekilde artan pnömoni vakaları dikkat çekmiştir. Araştırmacılar artan pnömoni vakalarının sebebinin 2019-nCoV olarak adlandırdıkları yeni bir koronavirüs olduğunu tespit etmiştir. Bu yeni virüs ise önceden görülen SARS (Şiddetli Akut Solunum Sendromu)'a benzetildiği için SARS CoV2 (Severe Acute Respiratory Syndrome causing Coronavirus) olarak da tanımlanmıştır. Virüsün çevresindeki çubuğa benzer glikoprotein yapıları taç şeklini andırdığı için latince taç anlamına gelen corona ismini almaktadır (Aktepe, 2022, s. 26). Bu virüs türü kâğıt, cam, plastik, ahşap, alüminyum maddeler üzerinde 4-5 güne kadar yaşamını sürdürebilmektedir. Koronavirüs türleri insanlar ve hayvanlar arasında

hastalığa neden olan geniş bir virüs ailesine sahiptirler. İnsanlar arasında koronavirüsün, Orta Doğu Solunum Sendromu (MERS) ve Şiddetli Akut Solunum Sendromu (SARS) gibi daha şiddetli solunum yolu hastalıklarına sebebiyet verdiği anlaşılmıştır. Koronavirüsün mutasyona uğramış hali olan Cov-19'a SAR-CoV-2 virüsünün sebep olduğu söylenmiştir (Göktürk, 2021, s. 25).

Dünya Sağlık Örgütü, hızlı ve şiddetli yayılma gösteren, kısa zamanda dünyayı etkisi altına almasıyla küresel bir boyut kazanan ve insanların hayatına mal olan Cov-19 salgınını 30 Ocak 2020 tarihi ile “pandemi” olması şeklinde ilan etmiştir (Çetin, 2020, s. 344).

Salgının başlaması bu salgının nereden bulaştığı ve nasıl ortaya çıktığı sorularını da beraberinde getirmiştir. Yapılan çalışmalar ve araştırmalar neticesinde salgının Çin’de yer alan deniz ürünleri ve birçok hayvanın satıldığı yer olan Wuhan’da alışveriş yapılması ve o bölgede çalışılması ile ortaya çıktığı saptanmıştır. Cov-19’lu hastalarda yaygın olarak SARS-CoV ve MERS-CoV (Middle East Respiratory Syndrome causing Coronavirus) hastalıklarında olduğu gibi; yüksek ateş, kuru öksürük, nefes darlığı, terleme, halsizlik ve tat duyusunda his kaybı belirtileri göstermiştir. Yine bu tarihler arasında hayvan pazarından alınan örneklerin yeni tip koronavirus olduğu yapılan testlerde doğrulanmıştır. Sanılanın aksine virüsün bir yarasadan bulaşma özelliğinin çok zayıf olduğu ve yarasaların insanlara temas ederek virüsü yayma özelliğinin bulunmadığı anlaşılmıştır. Hastalığın hangi hayvandan yayıldığı sonradan tespit edilmiş olup bu hayvanın insan genomuna yakın bir bulaşma özelliğine sahip pangolin olduğu anlaşılmıştır (Özdere Sözer, 2021, s. 43).

Pandemi ile ortaya çıkan ve sık görülen bağ ağrısı, öksürük ve ateş gibi semptomlar daha sonra bunların yanında başka semptomların yaşanmasına da neden olmuştur. Değişiklik gösteren ve daha az rastlanan kızarıklık şikayeti, şiddetli eklem ağrıları ve ishal gibi daha ağır gerçekleşen belirtiler olarak söylenebilir. Bu belirtilerin ağır veya hafif geçirilmesi kişilerin yaş faktörü, sağlık durumu ve sağlık çalışanı olunması ile doğrudan bağlantılıdır (Göktürk, 2021, s. 21-27). 65 yaş üzeri yaşlıların ve çocukların bağışıklığının zayıf olması virüse yakalanma ve virüsten etkilenme oranlarını artırmaktadır. Araştırmalara göre kadınların erkeklere oranla daha az koronavirüse yakalanmalarının nedeni bağışıklık sistemlerinin erkeklerinkine göre daha güçlü olup

virüs kaynaklı enfeksiyonlardan daha az etkilenmeleridir. Risk faktörü olan ileri yaşın erkekleri daha çok etkilemesinin nedeni bağışıklık sistemlerindeki işlev kaybının kadınlara oranla daha hızlı şekilde ortaya çıkmasıdır (Avcı, 2021, s. 9-10).

Cov-19 virüsünün bulaşmasını önlemek ve korunmak için birçok yöntem vardır. Bu yöntemler içerisinde en kolay ve en etkili olanlar maskenin takılması, hijyen kurallarına dikkat edilmesi ve sosyal mesafenin korunması gelmektedir. Bunların dışında kapalı olan mekan ve yerlerin yerine açık ve havalandırması iyi yapılmış olan mekanların tercih edilmesi, kapalı ve kalabalık olan ortamlarda bulunulması dahilinde ise ellerin su ve sabun ile dezenfekte edilmesi, mecbur kalınmadığı sürece evden dışarı çıkılmaması, öksürme ve hapşıрма halinde burun ve ağzı dirseğin iç kısmıyla veya mendille kapatılması, aşı sırası geldiği zaman aksatmadan gerekli dozların uygulatılması, zorunluluk olmadığı sürece seyahat etmekten kaçınılması ve hastalık belirtileri başladığı zaman gerekli sağlık kuruluşlarına başvurarak testin yapılması gerekmektedir.

Cov-19 testi pozitif çıkan hastalarda ilk tedavi yöntemi gerek hastanelerde gerekse evlerde insanların kendilerini izole etmeleridir. Bu izolasyon sürecinde kronik rahatsızlığı olan ve 65 yaş üzerindeki kişilerin sağlık kuruluşlarına başvurarak gerekli görülen tedavileri yapılmaktadır. Ayrıca şiddetli solunum yolu rahatsızlığı olan ve nefes darlığı çeken hastalarda ise hastanelerde oksijen desteği sağlanmaktadır. Diğer bir tedavi yöntemi ise Türkiye’de de uygulanan Sinovac/ Coronovac ve Biontech/ Pfizer ve Turkovac aşı uygulamalarıdır. İlk olarak virüsün yayılmasından kısa bir süre sonra bilim insanları tarafından çıkarılan Sinovac / Coronovac aşısı uygulanmıştır. Bağışıklığı güçlendirerek ve insanların korunma yöntemlerine uyması ile ilk başta iki doz olarak uygulanmıştır. Virüsün hızla yayılması ise iki doz olarak yapılan aşının yetersiz olduğu anlaşılarak dört doza kadar uygulanmasının gerektiği belirtilmiştir. Bu sırada Sinovac aşısından daha etkili olduğu düşünülen Biontech/ Pfizer aşısı uygulanmaya başlanmıştır. Birer ay arayla iki doz olarak uygulanan bu aşı ise vaka ve bulaşma oranlarının artmasıyla üç doza çıkarılmıştır. Sinovac ve Biontech aşısı arasındaki en önemli farkı ise Sinovac aşısının virüs içermesi ve yıllardır kullanılan yöntemlerle üretilmiş olması; Biontech aşısının ise m-RNA olan yeni bir teknoloji ile üretilmiş olmasıdır diyebiliriz. Yerli üretim aşımız olan Turkovac aşısı ise 22 Haziran 2021’de acil kullanılması gerektiğine dair onay alarak 30 Haziran 2021’de şehir hastanelerinde uygulanmaya

başlanmıştır. Bu tarihten sonra vaka ve vefat sayılarının düşmesi ile aşı uygulaması zorunluluğu kaldırılmıştır. Bu durum ise Turkovac aşısının virüs üzerinde ne kadar etkili olduğunu yapılan çalışmalara göre net olarak açıklayamamaktadır. İnsanların inisifiyatine bırakılan bu aşının %100 koruyuculuğunun olmadığı insanların aşı olduktan sonrada gerekli olan önlemleri alarak bulaşmasını önlemeye çalışmalarının gerekliliği ise vurgulanmıştır.

3.2. COV-19 VİRÜSÜNE KARŞI BAZI ÜLKELERİN ALDIĞI MALİ TEDBİR VE TEŞVİK UYGULAMALARI

Tüm dünyayı etkisi altına alan Cov-19 pandemisinin yayılmasının önüne geçebilmek için salgından etkilenen ülkeler son derece katı önlemler alarak ekonomik ve sosyal hayatı neredeyse tamamen durdurmak zorunda kalmışlardır. Pandeminin ortaya çıkışı hemen hemen tüm dünyada eğitim, sosyal faaliyetler, çalışma hayatı, ulaşım, ticaret gibi alanların yanında özellikle ilk etapta sağlık sektörünü derinden etkilemiştir. Birçok Avrupa ülkesinde sağlık sistemi çökmüş, beraberinde ise devletler, ekonomik ve sosyal hayatın işleyişinin devam etmesini sağlama noktasında yetersiz kalmışlardır. Çoğu ülke benzer tedbirleri, kendi içinde de alma yoluna gitmiş, insanların fiziki temasını ve yakınlaşmasını önlemek adına çok yaygın ve kısıtlayıcı tedbirleri uygulamaya koymuştur (Balcı ve Çetin, 2020, s. 41). Alınan bu tedbirler ve getirilen yasaklar mükelleflerin ticari hayatını da ciddi anlamda etkilemiştir. Bu durumun en aza indirilmesi için ise gerekli mali tedbirler ortaya konularak uygulanmıştır.

Alınan tedbirler söylenildiği gibi benzer olsa da ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Seçilmiş bazı ülkelerin Cov-19 pandemisine karşı aldığı mali tedbir ve teşvik uygulamaları incelenmektedir.

3.2.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD, Cov-19 virüsünden ciddi şekilde etkilenen ülkeler arasında yer almaktadır. İlk vakaların görülmeye başlanmasıyla alınan tedbirlerden ilki Avrupa'ya seyahatlerin durdurulmasıdır. Kendi vatandaşları ve sürekli oturma izni alanlar dışında ülkeye giriş çıkışlar yasaklanmıştır. Toplu taşıma, uçak, tren ve kalabalık ortamlarda maske takma zorunluluğu getirilmiştir. Birçok ülkede olduğu gibi okullar kapatılarak online ders sistemine geçilmiştir. Cafeler, restoranlar, sinema salonları, alışveriş merkezleri gibi

eğlence içeren ve kalabalık ortamların oluşacağı mekanlar kapatılmıştır. Spor müsabakaları belirsizlikler ile birlikte ertelenmiştir. Vakaların azalması ile birlikte ise normalleşme sürecine geçilerek kısıtlamalar kaldırılmaya başlanmıştır.

ABD yaptığı kısıtlamalarla aldığı önlemlere ek olarak mali tedbir ve teşviklere de önem vermiştir. Bunları şöyle sıralayabiliriz (Eroğlu, 2020, s. 227-228):

- * Virüsün ABD ekonomisine verdiği darbeyi yumuşatmak amacıyla ilk olarak faiz oranları % 0,5 oranında düşürülmüştür. 23 Mart'ta Fed ayrıca 125 milyar dolarlık tahvil satın alarak piyasaya daha fazla yardım edeceğini duyurmuştur,

- * Öğrenci kredilerindeki faiz ödemelerinden feragat edildiği duyurulmuştur,

- * Trump yönetimi 27 Mart'ta ekonomiyi desteklemek için 2 trilyon \$ bir 'virüs yardım paketi' CARES (Koronavirüs Yardımları ve Ekonomik Güvenlik) Yasası'nı güvence altına almıştır. CARES yasasına göre geliri 75.000 \$'dan az olan her yetişkin Amerikalıya veya 150.000 \$'dan az çiftlere verilecek 1200 \$, 17 yaşın altındaki her çocuk için 500 \$, işsizlik tazminatını haftalık 600 \$ artırmak, işsizlik ödeneği desteğini 13 ay artırmak ve serbest meslek sahibi ve bağımsız yüklenicilere hak kazanma hakkını genişletmek, ABD Hazine Bakanlığı tarafından küçük ve büyük işletmelere verilecek 500 milyar \$ kredi ve kredi garantileri, küçük işletmelere kredi ve hibe sağlamak için 377 milyar \$, acil hibeler için 10 milyar \$ ve mevcut ödemelerin ertelenmesini sağlamak için 17 milyar \$ ayrılması, Endüstriler, şehirler ve eyaletler için 500 milyar \$ bir kredi programının oluşturulması, Federal konut programlarında dört ay boyunca kiracıların tahliyesinin yasaklanması, 25 milyar \$ gıda yardımı, Sağlık için 100 milyar \$ tahsis edilmesi, Afet Yardım Fonu'na (koruyucu ekipman tedarikini içeren) 45 milyar \$ yönlendirilmesi, Tüketim vergisi ve yakıt vergisi indirimi, ulusal güvenliğe yönelik 17 milyar \$ ayrılması ve çiftçilere 14 milyar \$ ayrılmasını kapsamıştır.

3.2.2. Almanya

Virüsün hızla yayıldığı ve etkisinin kısa zamanda hissedildiği ülkelerden biri de Almanya'dır. Almanya ekonomisinde diğer ülkelerde olduğu gibi Cov-19 salgınından ciddi anlamda etkilenmiştir. Almanya hükümeti salgınla mücadelede gerekli mali tedbir ve mali teşvik önlemleri almıştır. Bu tedbir ve teşviklere değinecek olursak;

* Almanya Hükümeti sağlık ekipmanı, hastane kapasitesi ve Ar-Ge (aşı) için yapılan harcama, işverenlerin ve çalışanların gelirlerini korumak için kısa vadeli işe daha fazla erişim sübvansiyon yardımları,

* Cov-19 salgınından ciddi şekilde etkilenen küçük işletme sahiplerine ve serbest meslek erbablarına 50 milyar € hibe ve vergi ertelemeleri,

* Yeni işe başlayanlar için 2 milyar € risk sermayesi fonu, geçici olarak uzatılmış işsizlik sigortası süresi ve ebeveyn izni yardımları yapmıştır,

* Geçici bir KDV indirimi, salgından etkilenen toplum için gelir desteği, güçlü KOBİ'ler için hibeler, yerel yönetimlere mali destek için doğrudan yapılan yardımlar, ihracatçılar ve ihracat finansmanı bankaları için genişletilmiş kredi garantileri gibi teşvikler yapılmıştır (Eroğlu, 2020, s. 228).

* Ödenemeyen vergiler için Alman hükümeti var olan cezalardan feragat edileceğini söylemiştir.

* Cov-19 salgınından etkilenen işletmelerin Katma Değer Vergisi ve Kurumlar Vergisi ödemeleri belirli bir tarihe kadar ertelenmiştir.

* Hastaneler, belirli tarihler aralığında sağlık personellerine koruyucu giysiler satın alınması için hasta başına 50 € ek ödeme alacaktır. Eğitim ve Araştırma Bakanlığı ise 150 milyon € ek bir bütçe ile üniversite hastaneleri araştırma ağı oluşturulmasını destekleyecektir (Koç ve Yardımcıoğlu, 2020, s. 142).

3.2.3. Çin

Çin koronavirüs salgınının ortaya çıktığı ilk ülke olmuş ve kısa zamanda hızlı bir yayılım göstermiştir. Çin'in vakaların görülmeye başlamasıyla gereken önlemleri almaması virüsün tüm dünyaya yayılmasına neden olmuştur. Vakaların artması ile birlikte karantinaya giren kişi sayısı da artmıştır ve salgına kaşı gerekli önlemler alınmaya başlanmıştır. Ayrıca karantina önlemlerini ihlal edenlere ise üç yıla kadar hapis cezası uygulanmasına karar verilmiştir. İlk olarak Çin tarafından koronavirüse karşı “Sinovac/ Coronavac” aşısı üretilmiştir. Faz çalışmaları tamamlandıktan sonra ise sağlık kuruluşlarında insanlara uygulanmaya başlanmıştır. Aşının bağışıklığı güçlendirici etkisi ve yeterli önlemlerin alınması ile salgının yayılımı azaltılmaya çalışılmıştır. Birçok ülke ise aşının koruyuculuğuna güvenerek Çin tarafından kendi ülkelerine getirterek kullanmaya başlamıştır. Zaman zaman vaka ve vefat sayılarında

düşüş gözlemlenip normalleşme sürecine girilse de tam olarak virüs etkisini kaybetmemiştir. Salgının ortaya çıkması ile birlikte diğer ülkelerde olduğu gibi Çin ekonomisinde olumsuz etkilenmiştir. Çin’de alınan mali tedbir ve teşvik uygulamaları şu şekildedir (Eroğlu, 2020, s. 229):

- * Salgının yayılmaya başlamasından bir müddet sonra olan 3 Şubatta ters repo işlemleri 174 milyar 4 Şubatta ise 71 milyar \$ arttırılmıştır,

- * Yetkililer salgından ağır darbe alan ekonomi üzerindeki baskıyı hafifletmek için hafifletici tedbirleri artırırken ters repo anlaşmalarının faiz oranı %2.40’tan %2.20’ye indirilmiştir,

- * 16 şubatta bir yıllık orta vadeli kredi faiz oranı 10 baz puan düşürülmüştür. 20 Şubat’ta ise bir yıllık ve beş yıllık ana faiz oranları sırasıyla 10 ve 5 baz puan düşürülmüştür,

- * 13 Mart’ta banka rezerv gereklilikleri düşürülmüştür ve kredinin verilmesi için yaklaşık 79 milyar \$ serbest kalmıştır,

- * Asya Altyapı Yatırım Bankası (AIIB), Çin’in Cov-19’un yayılmasını kontrol etmesine yardımcı olmak için tıbbi ekipman olarak 1 milyon \$ katkıda bulunmuştur,

- * Pandemi ile başa çıkmak için birçok sektör ve işletmelerden KDV ile birlikte vergi oranları düşürülmüştür,

- * Özel sektör yatırımını canlandırmak için ücretleri büyük ölçüde düşüreceğini ve aynı zamanda ekonomiyi canlandırmaya yardımcı olacak “yeni altyapının” geliştirilmesini hızlandıracağını açıklamıştır,

- * Salgından etkilenen şirketler için beş yıldan sekiz yıla kadar vergi kaybı taşıma süresi getirilmiştir,

- * Ayni ve nakdi yapılan bağışlar vergiden muaf tutulmuştur.

3.2.4. İtalya

Koronavirüsün en sık görüldüğü ve ölüm sayılarının her geçen gün arttığı ülkelerden biri olan İtalya’da genel olarak alınan tedbirlerden farklı yerel yönetimler vasıtasıyla güvenlik önlemleri alınmıştır. Belediye başkanları sosyal medya üzerinden videolar çekerek ve sokak sokak dolaşarak halkının evden dışarı çıkmaması gerektiğini

söylemiştir. Kuralları ihlal edenlere yüksek para cezaları getiren İtalyan hükümeti ceza limitini 400 € ile 3000 € arası olarak belirlemiştir. Ayrıca açıklanan kararnameye göre Cov-19 testleri pozitif çıkmasına rağmen karantinada kalma emrini “kasıtlı olarak ihlal eden” kişiler için 1 ile 5 yıl arasında hapis cezası istenilmiştir (Yılmaz, 2020, s. 2227). Salgından ciddi anlamda etkilenen İtalya ekonomisi gerekli bazı mali tedbirler ve teşvik uygulamaları almıştır:

* 25 milyar € (28,3 milyar \$) değerinde iki paket açıklanmıştır. 12 milyar € bir paket, sağlık sistemi için fazladan fon sağlayacak ve şirketlere ve hanehalklarına vergi ve kredi ödemelerinin dondurulması ve artırılması da dâhil olmak üzere bir dizi önlem sağlayacaktır,

* Cov-19'dan etkilenen şirketlere likidite ve 400 milyar € üzerinde banka kredisi sağlamayı amaçlayan yeni bir acil durum kararnamesi açıklanmıştır. Mart ayındaki bir önceki teşvik paketiyle birleştirilen yeni yasa, bankaların toplam 750 milyar € (809,78 milyar \$) üzerinde kredi sunmasına izin verecektir,

* 15 Mayıs'ta 55 milyar € (GSYH'nin % 3,5'i) "Yeniden Başlatma" mali önlemler paketi kabul edilmiştir. Bu paketin içeriğinde aileler için daha fazla gelir desteği (14,5 milyar €), sağlık sistemi için fon (3,3 milyar €) ve KOBİ'lere yönelik hibeler ve vergi ertelemeleri (16 milyar €) yer almaktadır,

* 8 Ağustos'ta hükümet yeni bir üçüncü destek paketini kabul etmiştir. Bu destek paketi ise işgücü ve sosyal önlemler (12 milyar €), diğer şeylerin yanı sıra aileler ve bazı işçiler için ek gelir desteği, kısa süreli çalışma programının uzatılması ve yeni çalışanlar için sosyal güvenlik katkısının askıya alınmasını içermektedir (Eroğlu, 2020, s. 228).

* Turizm, eğlence, eğitim gibi alanlarda faaliyet gösteren firmalar için KDV, emlak ve gelir vergileri ödemeleri ertelenmiştir,

* Nakliye sektöründe faaliyet gösteren firmalar için liman vergi ve harçlarının ödemeleri askıya alınmıştır,

* Eğlence, tarım ve turizm sektöründeki ve serbest meslek çalışanlarına, vergiye tabi gelire dahil edilmesi gerekmeyen 600 € tutarında götürü indirimi sağlanmıştır (Koç ve Yardımcıoğlu, 2020, s. 137).

* Sağlık Bakanlığına 20.000 den fazla sağlık personeli alımı yapılacağı kararı alınmıştır.

* Tıbbi ve bireysel koruma cihazları üreten şirketlere devlet taafından sübvansiyonlu finansman ve hibe desteği verilmesi kararkaştırılmıştır (Koç ve Yardımcıoğlu, 2020, s. 142).

3.2.5. Türkiye

Cov-19 pandemisinden etkilenen ülkelerden bir diğeri de Türkiye'dir. Türkiye'de birçok ülke gibi pandemiden sosyal, kültürel, sağlık, eğitim, psikoloji, ekonomi alanlarında ciddi oranda etkilenmiştir. Dünya Sağlık Örgütü'nün salgın hastalığın küresel boyut kazanması ile pandemi ilan etmesinden önce çalışmalara başlanmış ve tedbirler alınmıştır. Türkiye'de alınan ilk tedbir 10 Ocak'ta Sağlık Bakanlığı yönetiminde Koronavirüs Bilim Kurulu Merkezi kurulmasıdır. Daha sonra toplanan kurulda alınan kararlar doğrultusunda uçuşlar durdurulmuş ve beraberinde sokağa çıkma yasakları, gerekli kapanmalar vb. önlemlerde sırasıyla alınmaya ve uygulanmaya başlanmıştır.

Pandemi sürecinde 9 ilde 17 adet hastane inşa edilerek büyük bir başarıya imza atılmıştır denilebilir. Alınan tedbirlerle kısa bir zaman içerisinde kademeli olarak normalleşmeye gidilerek ekonomi canlandırılmaya çalışılmıştır. Bu süreçte olumsuz etkilenen Türkiye ekonomisini canlandırmak amacıyla mali tedbir ve mali teşvik uygulamaları alınmıştır. Bu tedbir ve teşvik uygulamaları şunlardır (Eroğlu, 2020):

* 2 milyondan fazla mükellefin muhtasar, KDV ve prim ödemelerinin 6 ay ertelenmesi: Bu kapsamda yaklaşık 53,6 milyar TL'lik muhtasar, KDV ve sosyal güvenlik primi tahsilatı ertelenmiştir,

* Tüm gelir vergisi mükellefi 1,9 milyon vatandaş da mücbir sebep hali kapsamına alınmasına,

* Otel kiralama ve konaklama ile ilgili yasal ödemelerin 6 ay ertelenmesine,

* Vergi beyanname verme ve tahakkuk eden vergi ödeme sürelerinin ertelenmesine,

* Beyannamelere istinaden tahakkuk eden vergilerin ödeme sürelerinin ise altı ay uzatılmasına,

* 65 yaşın üzerinde ve kronik rahatsızlığı nedeniyle sokağa çıkamayacak olan vergi mükellefi vatandaşların beyanname ve ödemelerinin yasağın sonuna kadar ertelenmesine,

* Konaklama vergisinin uygulanmasının 2021 yılı Ocak ayına kadar ertelenmesine,

* Yurt içi havayolu taşımacılığında 3 ay süreyle KDV oranının % 18'den % 1'e indirilmesine,

* Bireysel kredi müşterilerinin taksit, kredi kartı ödemeleri 3 aya kadar öteleyebilmesine,

* Kamu bankaların aylık 5 bin TL'nin altında geliri olan tüm vatandaşlar için temel ihtiyaç desteği paketini devreye almasına,

* Salgından etkilenen tüm firmalara "İş'e Devam Kredi Desteği" verilmesine,

* Halkbank tarafından tüm esnaflar için " işletme ve finans desteği " ile " paraf esnaf kart desteği " paketlerinin hayata geçirilmesine,

* Asgari ücret desteğinin işletme büyüklüğüne bakılmaksızın sürdürülmesine,

* İşten çıkarmaları önlemek için koronavirüsten etkilenen iş yerlerinde çalışanlara yönelik olarak kısa çalışma ödeneğinin devreye alınmasına,

* Kısa çalışma ödeneği ile faaliyetlerini azaltan ya da durduran işletmelerde çalışan vatandaşlara 3 ay maaş desteği verilmesine,

* İhtiyaç sahibi 2 milyon 111 bin haneye 1.000 TL nakdi yardım yapılması bu kapsamda 2 milyar TL'lik paketin devreye alınmasına,

* Geliri 5 bin liranın altında olan 6,7 milyon vatandaşa 40 milyar lira finansman desteği verilmesine,

* İşsiz kalanlara ve yardım talebinde bulunan 5.5 milyon aileye 1.000 TL yardım yapılmasına,

* Belediyelere ek olarak 3 milyar TL'lik kaynak sağlanmasına,

* Belediyelerin aylık vergi payı ödemelerinde borçlarına karşılık yapılan 3 milyar TL’lik 3 aylık (nisan-mayıs-haziran) kesintinin yapılmamasına,

* Devlet destekli alacak sigortası kapsamının genişletilmesi: Bu kapsamda devlet destekli alacak sigortası 25 milyon TL’den 125 milyon TL’ye çıkartılmasına,

* Halkbank aracılığıyla 1 milyon 300 bin çiftçiye 27 milyar lira destek sağlanmasına,

* Tüm sağlık çalışanları için performans ödemelerinin 3 ay boyunca en üst seviye olan tavandan yapılması: Bunun için 4,5 milyar TL ek kaynak sağlanmasına,

* Türkiye’de vatandaşların yardımı ile salgının negatif etkilerinden kurtulmak adına “*Biz Bize Yeteriz Türkiye*” kampanyası başlatılmıştır. Bu kampanya kapsamında 2 milyar TL’nin üzerinde bir para toplanmış ve bu miktar ihtiyacı olan vatandaşlar arasında paylaştırılmıştır.

* Kredi kartı faizi oranlarında da düzenlemeler yapılmıştır. TL cinsinden kredi kartı aylık faiz oranı %1,40’yan %1,25’e, yabancı para cinsinden kredi kartı aylık faiz oranı %1,12’den %1’e, TL cinsinden kredi kartı aylık gecikme faizi oranı %1,70’den %1,55’e, yabancı para cinsinden aylık kredi kartı gecikme faizi oranı %1,42’den %1,30’a düşürülmüştür.

* KOSGEB kredileri 300 bin TL’den 3 milyon TL’ye, vadeleri ise 48 aydan 60 aya çıkarılmıştır.

* Özel tüketim vergi oranları artırılarak vergi kaybının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

* 2022 yılında Cov-19 virüsünün getirdiği aşırı fiyat artışlarından dolayı alım gücünün düşmesiyle asgari ücrete ara zam yapılarak 4250 TL’den 5500 TL’ye çıkarılmasına karar verilmiştir.

* Cov-19 dönemi en düşük 1.000 TL olan emekli maaşında düzenleme yapılarak 1500 TL’ye çıkarılmıştır. 2022 Ocak ayı zammı ile birlikte ise bu durum 2500 TL olarak düzenlenmiştir.

* 3 milyondan fazla vatandaşa ise 1000 TL tutarında sübvansiyon yardımı yapılmıştır.

3.3. COV-19 PANDEMİSİNİN DÜNYA ÜZERİNDE YARATTIĞI MALİ ETKİ

Çin'in Wuhan kentinde başlayıp bütün dünyayı etkisi altına alan Cov-19 pandemisi, salgının yarattığı sonuçlar neticesinde başta mali olmak üzere bütün alanları etkileyerek hayatı durma noktasına getirmiştir (Özdere Sözer, 2021, s. 49). Ülkeler salgınla mücadele etmek için birçok mali teşvik uygulamaları ve önlemler almışlardır. Salgının etkisi makroekonomik olarak tüm dünyada hissedilmiştir ve negatif etkilenmiştir. Dolayısıyla salgınla mücadele için birçok ülke harcamalarda bulunmuş ve bu da kamu harcamalarında şüphesiz bir artışa neden olmuştur. Cov-19 pandemisi birçok sektörde daralmalar yaşanmasına da neden olmuştur. Salgınla beraber birçok ülkede işsizlik ve enflasyon rakamlarında artış görülmüştür. Üretim, ticaret, turizm gelirleri vb. azalmıştır. Cov-19'un yaratmış olduğu finansal sorunlar dünya genelinde hemen hemen her ekonomide az ya da çok negatif etkilerin yaşanmasına sebep olmuş ve bir kriz dönemine girilmiştir. Ekonomisi güçlü olan devletler bile salgın nedeniyle hastalanan insanların tedavisinde yapılan aşırı harcamalar ve güç durumda kalan firmalara yapılan destekler neticesinde, yüksek enflasyon ve işsizlik riski ile karşı karşıya kalmıştır. Gün geçtikçe daha da yayılan Cov-19 salgını finans-bankacılık, sanayi, ulaşım, sağlık, havayolları, tarım, enerji, ticaret vb. gibi pek çok alanı negatif olarak etkileyerek ekonomide bir durgunluğa sebep olmuştur (Öner, 2021, s. 43-45).

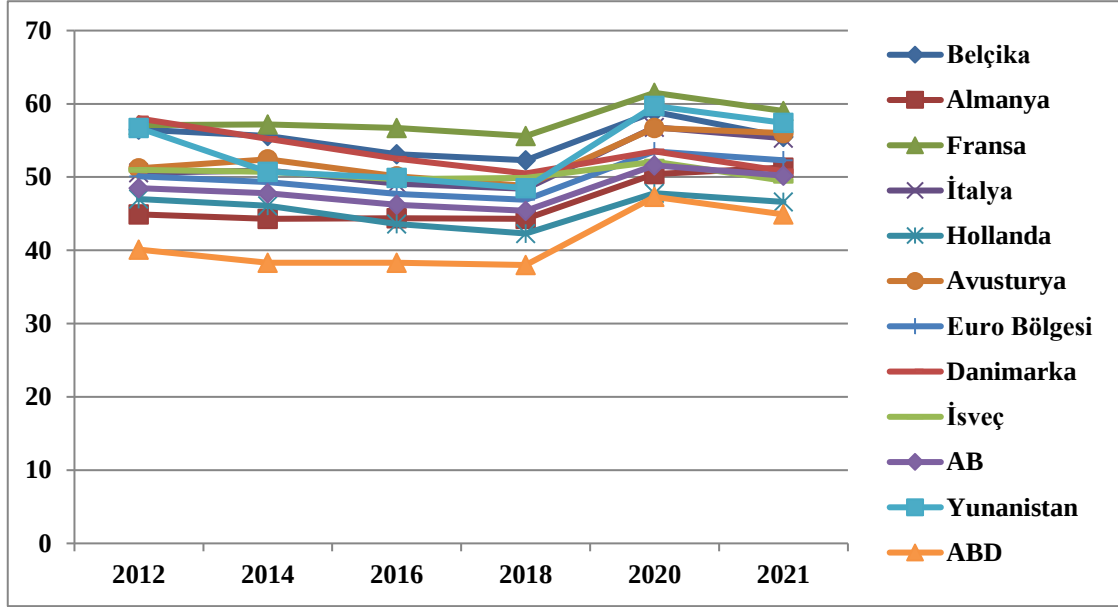
Küresel salgın istihdam, ticaret, sağlık vb. birçok sektörde negatif etki oluşturmaları ülke ekonomilerinin büyümesini ve gelişmesini engellemiştir. Örneğin salgında etkilenen ülkelerde olan ABD ekonomisi pandeminin etkili olduğu yıllar olan 2019 yılında % 2,3 büyüme gerçekleştirirken, 2020 yılında ekonomik büyüme % -2,8 şeklinde gerçekleşmiştir. 2021 yılında ise % 5,9 olarak kaydedilmiştir. Salgının ilk ortaya çıktığı Çin'de büyüme ise 2019 yılında % 6,1 olarak gerçekleşirken 2020 yılında % 2,3 şeklindedir. 2021 yılında toparlanmaya başlayan ekonomi % 8,1 büyüme kaydetmiştir. Avro bölgesine bakarsak durum pandemi öncesi 2019 yılında % 1,6 olan büyüme 2020 yılında % 6,1 şeklindedir. 2021 yılında ise % 5,3 olarak gerçekleşmiştir. OECD ülkelerinde ise durum 2019 yılında % 1,8 2020 yılında % -5,3 şeklindedir. 2021 yılında ise % 5,7 olarak gerçekleşmiştir.

Cov-19 pandemisi dünya ekonomisi ve ülkelerin mali sistemi üzerinde ekonomiyi daraltıcı yönde etkiler bırakmıştır. Küresel salgının etkisinin uzun süre devam etmesi alınan politika önlemleri yapılan harcamaların miktarını da artırmıştır. Elde edilen gelirlerin ise kamu harcamalarını karşılayamaz hale gelmesi bütçe dengesinin olumsuz sonuçlanmasına neden olmuştur. Bütçe dengesinin sağlanabilmesi için ise ülkeler borçlanmaya başvurmuştur. Bu durum ise borç yükü durumu ile karşı karşıya kalınmasıyla sonuçlanmıştır. Cov-19 pandemisinin dünya ülkeleri kamu maliyesi üzerindeki etkisini kamu harcamaları, kamu gelirleri, kamu borçlanması ve bütçe dengesi şeklinde incelenecektir.

3.3.1. Kamu Harcamaları Yönünden Etkileri

Cov-19 pandemisi, 2019 yılında ortaya çıkması ile beraber ülke ekonomilerini ciddi anlamda sarsıntıya uğratmıştır. Küresel salgınla birlikte alınan önleyici politika uygulamaları üretimin azalmasına sebebiyet vermiştir. Üretime karşı tüketimin tam tersi bir durum göstererek artarak devam etmesi ülke ekonomilerini negatif etkilemiştir. Ülkelere göre değişmekle birlikte kamu hizmetleri, vergi oranlarında indirimler, sübvansiyon yardımları, işletmelere verilen krediler ve sosyal yardım için harcamalar yapılmıştır. Bu harcamalar küresel salgının etkilerini hafifletmiş olsa da ülkelerin kamu maliyesi üzerinde beklenmedik gerçekleştirmelerin yaşanmasına neden olmuştur (İsazade, 2021, s. 16).

Grafik 3.1’de seçilmiş ülkeler bazında yapılan toplam harcamaların GSYH’ya oranı verilmiştir.

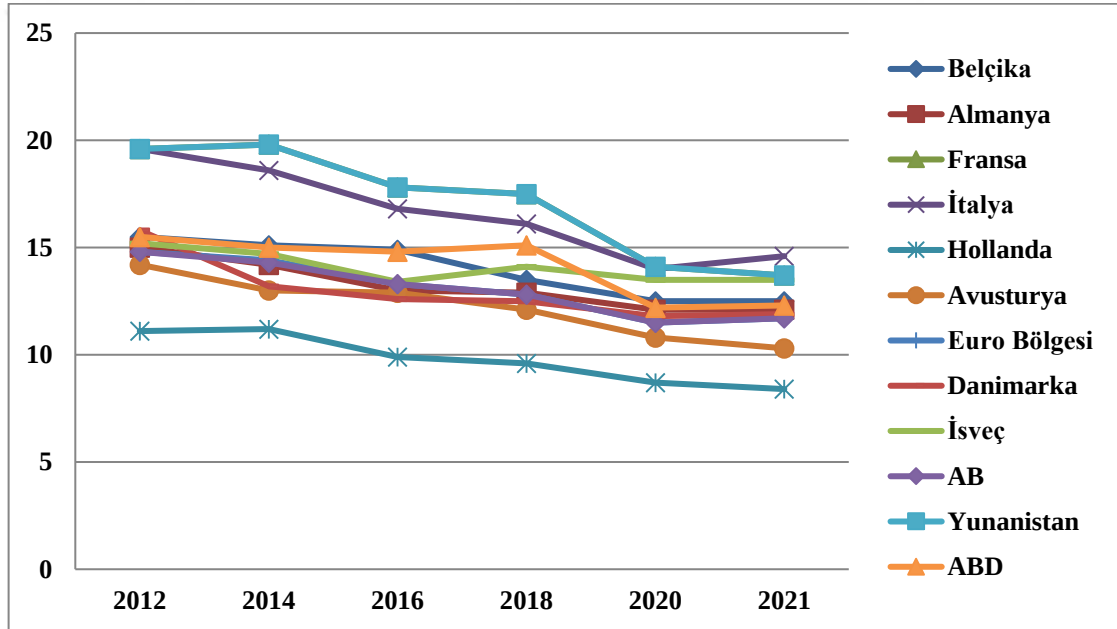


Grafik 3. 1: Seçilmiş Ülkelerin Toplam Kamu Harcamaları (GSYH %)

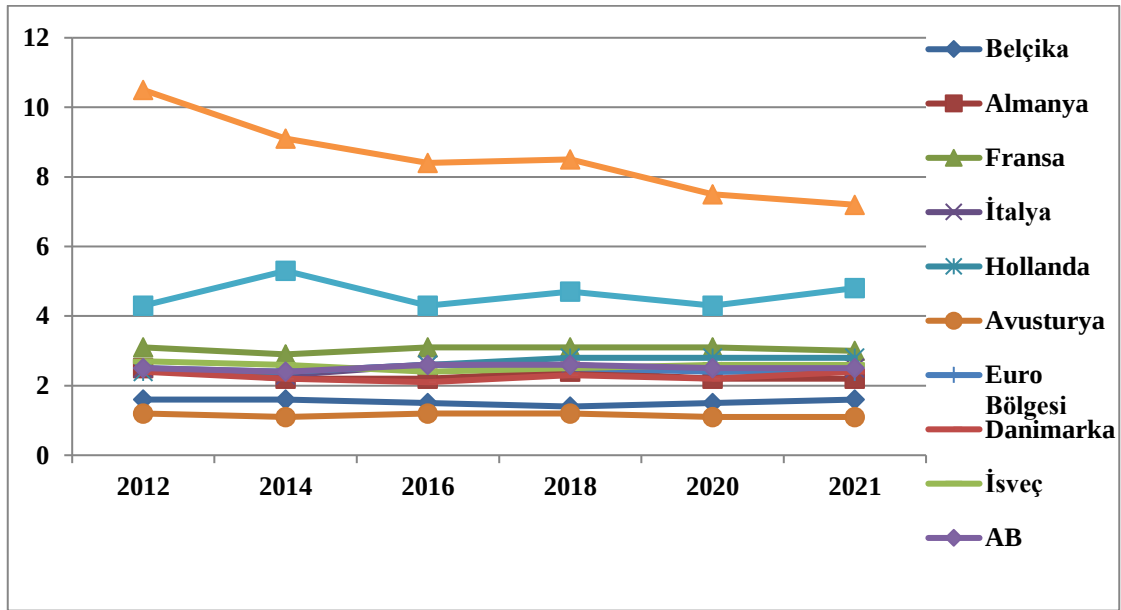
Grafik 3.1 genel itibariyle baktığımız zaman küresel salgının etkisini gösterdiği 2020 ve 2021 yıllarında harcamaların gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki oranları diğer yıllara göre artış göstermiş olsa da genel olarak inişli çıkışlı şekilde aynı seyirlerde gerçekleştiği söylenebilir. Örneğin, bir Avrupa ülkesi olan Belçika’da yapılan harcamaların oranı 2018 yılında % 52,3 şeklinde iken; pandeminin etkili olduğu 2020 yılında % 58,9 şeklinde gerçekleşmiştir. Salgına karşı alınan tedbirlerin kaldırılmaya başlanmasıyla üretimde yaşanan artış veriler üzerine yansımış ve 2021 yılında Belçika’da bu oran azalma göstermesiyle % 55,5 oranında gerçekleşmiştir. ABD’de ise 2018 yılında % 38 olan harcamaların oranı ciddi bir artışla 2020 yılında % 47,3 olmuştur. 2021 yılında da % 44 dolaylarında gerçekleşmiştir. AB üyesi olan ülkelerde birçok ülkede olduğu gibi en fazla oran 2020 yılında yaşanmış ve % 51,6 şeklinde 2021 yılında ise % 50,2 olmuştur. Euro bölgesinde de durum aynı seyirlerde gerçekleşmekle beraber 2020 yılında % 53,5 ve 2021 yılında %52,3 şeklinde gerçekleşmiştir.

Merkezi yönetim hükümet harcamalarını fonksiyonel sınıflandırmaya göre ayırdığımız zaman genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenliğine ilişkin hizmetler, ekonomik işler için hizmetler, çevre koruma hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri ile sosyal koruma hizmetlerine yapılan harcamalardan oluşmaktadır.

İlk fonksiyonel kalem olan genel kamu hizmetleri harcamaları ülkelerin temel faaliyetlerinin yürütülebilmesi için yapılan harcamalardan oluşmaktadır. Grafik 3.2’de genel kamu hizmetleri için yapılan harcamaların toplam hükümet harcamalar içindeki oranları verilmiştir.



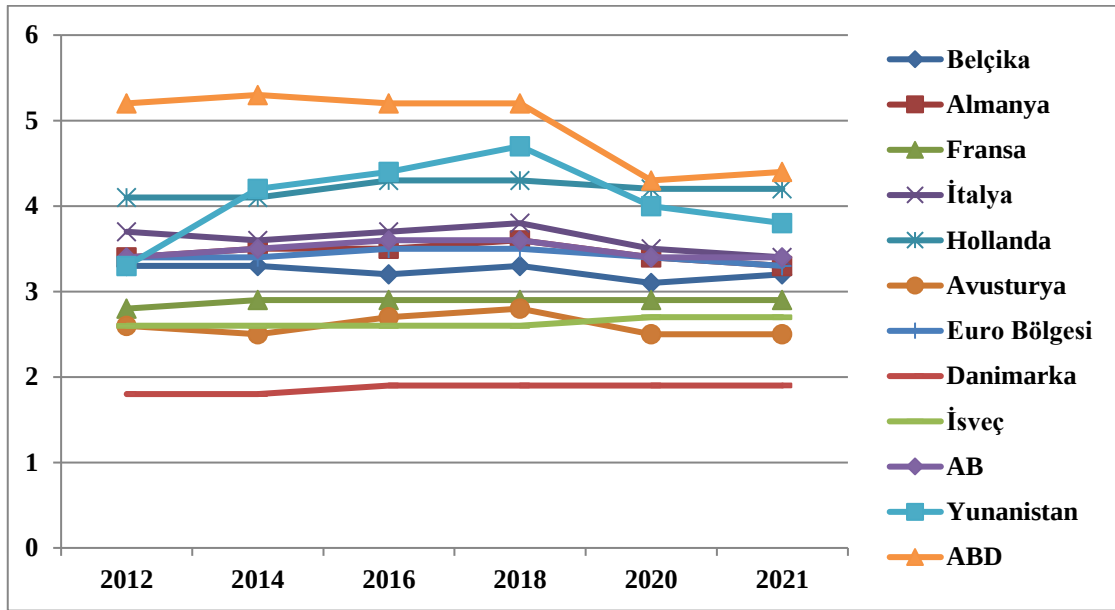
Grafik 3. 2: Seçilmiş Ülkelerin Genel Kamu Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)



Grafik 3. 3: Seçilmiş Ülkelerin Savunma Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci kalemi “Savunma Hizmetleri”dir. Grafik 3.3’te savunma hizmeti için yapılan harcamaların toplam hükümet harcamalarına oranı verilmiştir. Savunma için yapılan harcamaların gösterilen oranlara göre küresel salgından kaynaklı olarak arttığını ya da azaldığını söylenememektedir. Yapılan harcamaların oranı son yılda çok değişikliğe uğramayarak genel olarak aynı seyirde gerçekleşmiştir.

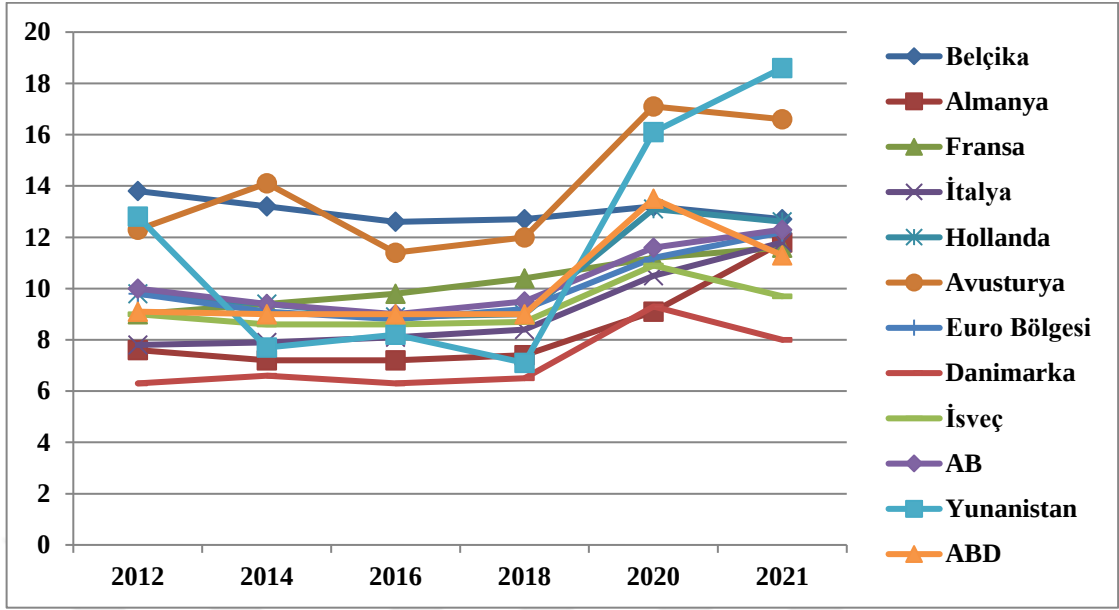
Merkezi yönetim hükümet harcamalarının fonksiyonel sınıflandırma üçüncü kalemi “Kamu Düzeni ve Güvenliği Hizmetleri” dir. Toplum düzenini ve güvenliğini her açıdan ele alarak iç huzur ve düzenin sağlanmasını amaçlamaktadır. Grafik 3.4 ise kamu düzeni ve güvenliği hizmetlerinin toplam harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.



Grafik 3. 4: Seçilmiş Ülkelerin Kamu Düzeni ve Güvenliği Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Grafik 3.4’de gösterilen kamu düzeni ve güvenliği hizmetleri için yapılan harcamaların toplam hükümet harcamalarına oranlarına bakıldığı zaman küresel salgından etkilenmediği bu harcama kalemi içinde söylenebilir. Son on yıl içerisinde grafiğe göre ciddi değişiklikler olmamakla beraber en fazla oran ABD ve Yunanistan ülkelerinde görülmüştür.

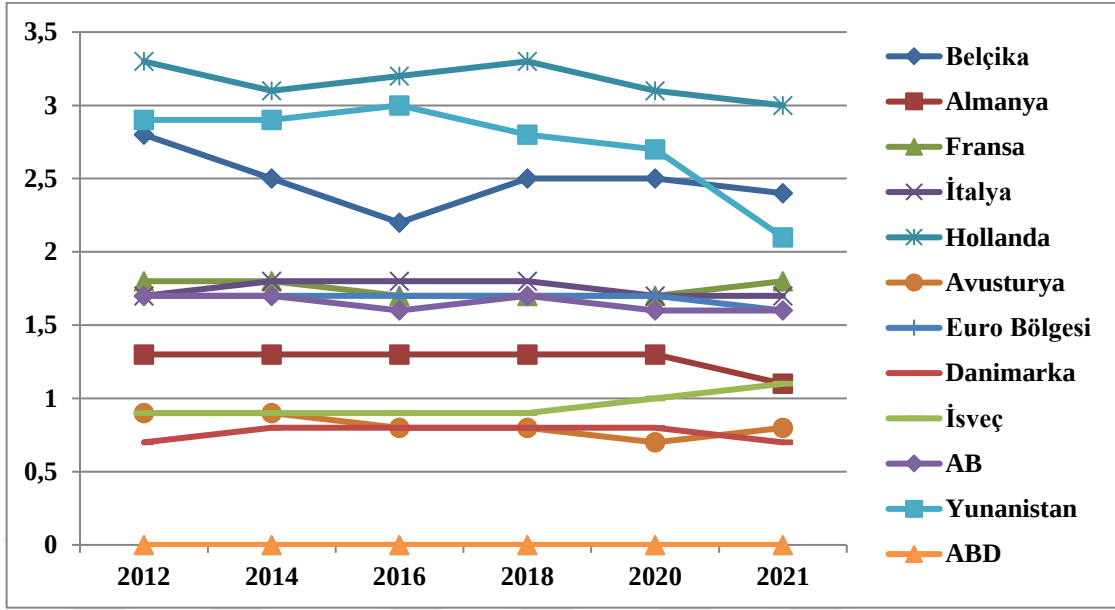
Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında dördüncü kalem “Ekonomik İşler ve Hizmetler” dir. Grafik 3.5’te yapılan ekonomik işler ve hizmet harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.



Grafik 3. 5: Seçilmiş Ülkelerin Ekonomik İşler ve Hizmetler (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

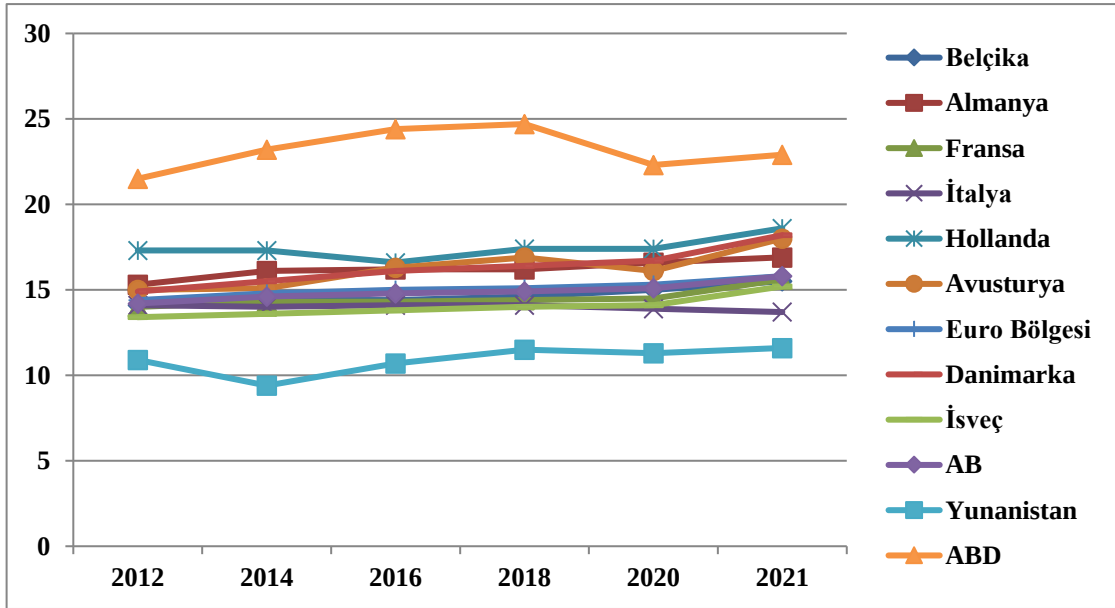
Grafik 3.5'te gösterilen ekonomik işler ve hizmetlerin toplam hükümet harcamalarına oranları son on yılda seçilmiş ülkelere bakıldığında zaman bir artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu hizmet için yapılan harcamaların en fazla seyrettiği ülkeler Avusturya ve Yunanıstandır. Bu ülkeleri ise Belçika, Hollanda ve ABD takip etmektedir. Harcamanın en fazla gerçekleştiği Avusturya'da 2018 yılında % 12 olan oran 2020 yılı itibariyle % 17 şeklinde gerçekleşmiştir. Reel bir artış gerçekleştiği söylenebilir fakat bu artışın tamamen küresel salgından kaynaklandığı söylenememektedir. 2021 yılında ise % 16,6 şeklinde gerçekleşmiştir. Diğer en fazla artış olan Yunanıstan'da ise durum 2018 yılında % 7,1 2020 yılında % 1,1 ve 2021 yılında % 18,6 şeklinde artış gerçekleşmiştir.

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında beşinci kalem "Çevre Koruma Hizmetleri"dir. Grafik 3.6'da çevre koruma hizmetlerinin toplam harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.



Grafik 3. 6: Seçilmiş Ülkelerin Çevre Koruma Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

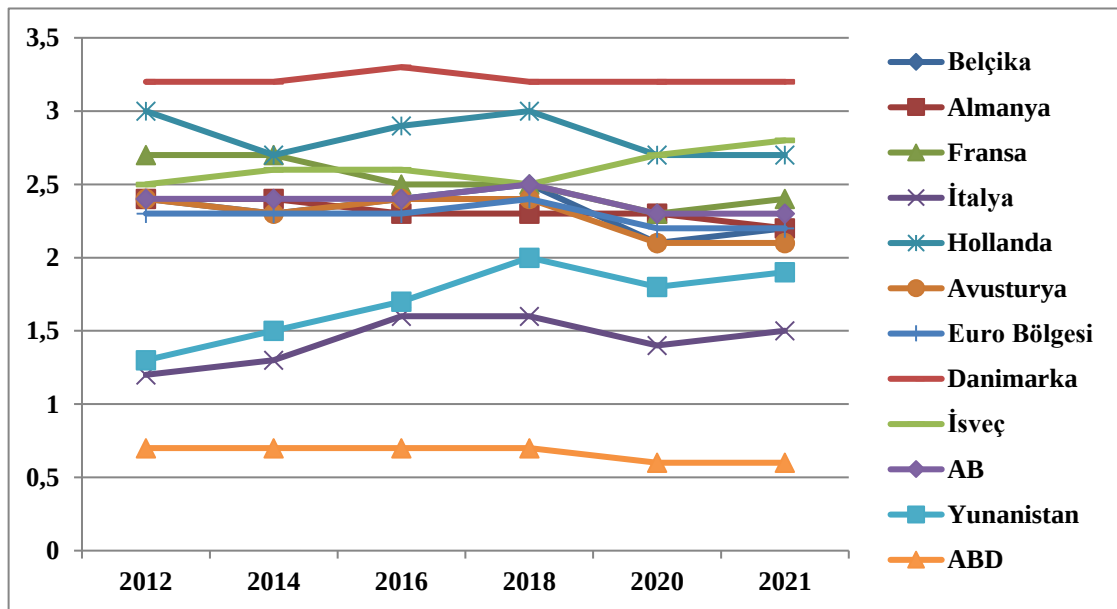
Grafik 3.6’da gösterilen çevre koruma hizmetleri için yapılan harcamaların son on yıl ülke oranlarına bakıldığında genel itibariyle aynı seyrinde devam etmiştir. Küresel salgının ortaya çıkması ile 2020 ve 2021 yıllarında çevre koruma hizmetlerinde görülür bir artış gerçekleşmemiştir. Bu durum ise yapılan harcamaların artıp veya azalması pandemiden kaynaklı olmadığını göstermektedir.



Grafik 3. 7: Seçilmiş Ülkelerin Sağlık Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında altıncı kalem “Sağlık Hizmetleri”dir. Grafik 3.7’de 2012-2021 yılları arası seçilmiş ülkelerin sağlık alanında yaptığı hizmetlerin toplam hükümet harcamalarına oranları verilmiştir. Cov-19 pandemisi bir sağlık virüsü olarak ortaya çıkarak birçok alanı etkilemiştir. Salgının sağlık alanında ortaya çıkması sağlık harcamalarının artmasına neden olmuştur. Salgınla mücadele edebilmek amacıyla alınan politika önlemleri de harcamaların artış göstermesiyle sonuçlanmıştır. Ülkelerin gelişmişlik seviyeleri, ekonomik yapıları ve salgının yayılım hızı yapılan sağlık harcamaları üzerinde etkilidir. Küresel salgının etkilerinin görüldüğü 2020 ve 2021 yıllarında diğer yıllara oranla sağlık harcamalarının toplam tüketim harcamaları içerisindeki payında çok yüksek oranda bir artış gerçekleşmemiş olsa da pandemiden kaynaklı harcamalar artmıştır. Grafiğe göre toplam harcamalar içerisinde en fazla pay 2020 yılında % 22,3 ve 2021 yılında % 22,9 şeklinde ABD gerçekleşmiştir.

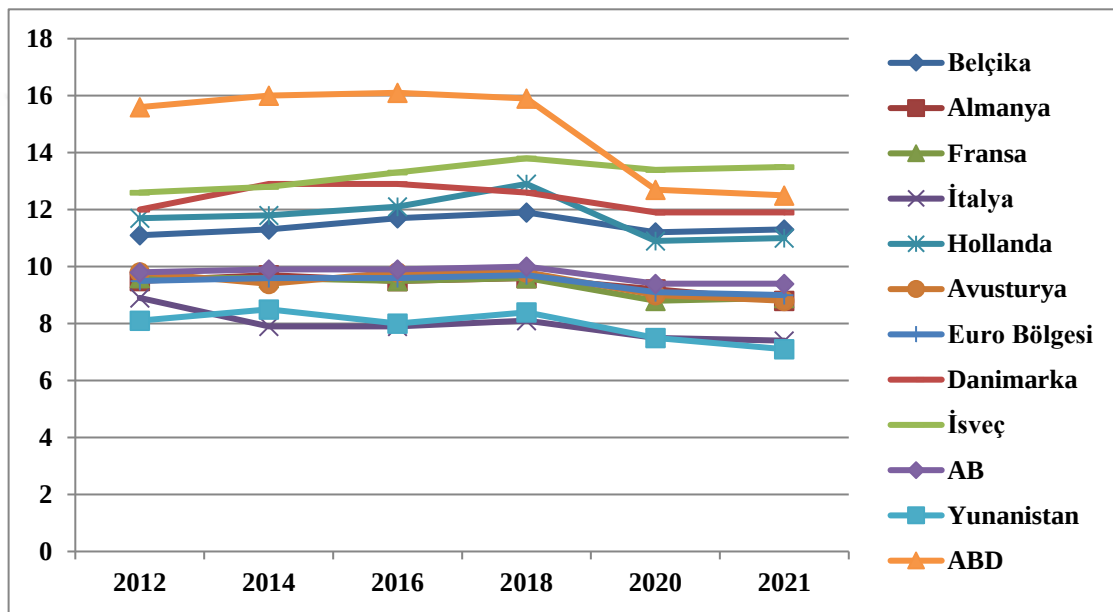
Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında yedinci kalem “Rekreasyon, Kültür ve Din Hizmetleri”dir. Grafik 3.8’de rekreasyon, kültür ve din hizmetleri için yapılan harcamaların toplam tüketim harcamaları içerisindeki oranı verilmiştir.



Grafik 3. 8: Seçilmiş Ülkelerin Rekreasyon, Kültür ve Din Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Grafik 3.8’de son on yıl yapılan rekreasyon, kültür ve din hizmetlerinin toplam harcamalar içerisindeki payına bakıldığında aynı seyrinde hatta azalma eğiliminde gerçekleştikleri görülmektedir. Bu durum ise yapılan hizmet harcamalarının pandemiden kaynaklı olmadığını göstermektedir.

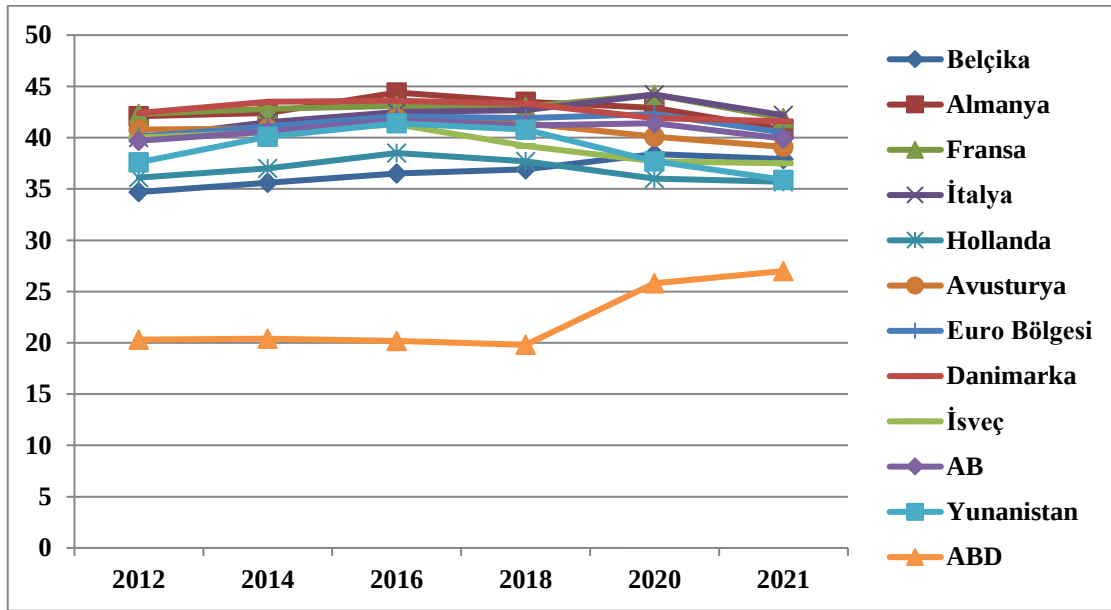
Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında sekizinci kalem “Eğitim Hizmetleri”dir. Grafik 3.9’da eğitim hizmetlerinin toplam tüketim harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.



Grafik 3. 9: Seçilmiş Ülkelerin Eğitim Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Diğer harcama kalemlerinde de söylediğimiz gibi eğitim hizmetleri için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı da genel itibariyle aynı seyrilerde gerçekleşmiştir. Pandemi kaynaklarındaki değişkenliğin eğitim hizmeti için yapılan harcamaları artırdığı söylenememektedir. Hatta küresel salgının etkili olduğu yıllarda eğitim hizmeti harcamalarında artıştan ziyade azalış görülmektedir.

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında dokuzuncu ve son kalem “Sosyal Koruma Hizmetleri”dir. Grafik 3.10’da sosyal koruma ve sosyal yardım hizmetlerinin toplam hükümet harcamaları içerisindeki payı verilmektedir.



Grafik 3. 10: Seçilmiş Ülkelerin Sosyal Koruma Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

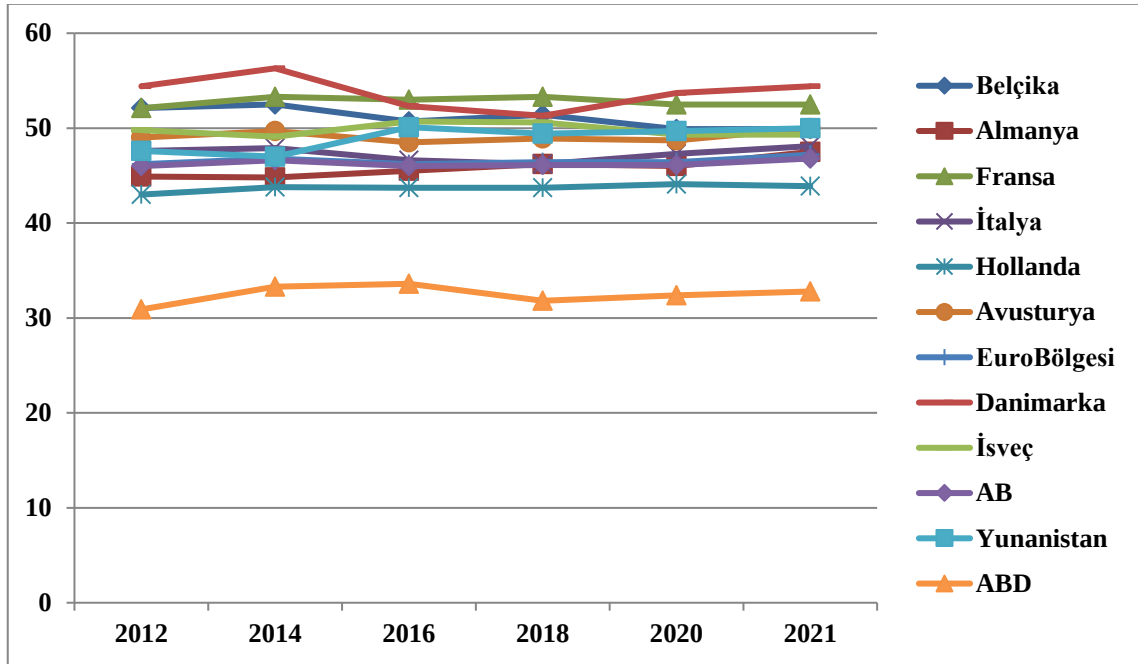
Grafik 3.10'a göre her ülkenin küresel salgından etkilenmesinin aynı düzeyde olmaması alınan politika önlemlerinde de ülkeden ülkeye farklılıklar görülmesine neden olmuştur. 2012-2021 yılı sosyal koruma hizmetlerinin toplam harcamalar içerisindeki payına baktığımız zaman yıllar itibariyle çok artış veya azalış görülmemektedir. Küresel salgınla beraber 2020 yılında bir önceki yıla göre Almanya, Hollanda, Danimarka, İsveç, Yunanistan ve Avusturya'da sosyal koruma hizmetlerinin payında azalma görülürken; ABD, Belçika, Fransa, İtalya, AB ve Euro bölgesinde ise çok olmasa da bir artış görülmüştür.

3.3.2. Kamu Gelirleri Yönünden Etkileri

2019 yılında ilk vakaların görülmesinde sonra 2020 yılında hızla yayılan küresel şok olarakta adlandırılan Cov-19 pandemisi makroekonomik anlamda hemen hemen bütün ülkelere negatif anlamda etkisini göstermiştir. Cov-19 salgının etkisi hayal gücünün de ötesinde sadece insan hayatının kaybı ile sınırlı olmayıp sosyal hayatı ve ekonomi düzenini yerle bir ettiği ve ülkelerin ekonomik istikrarını ve varlığını tehdit ettiği görülmektedir (Çetin, 2020, s. 344). Küresel salgınla mücadele edebilmek amacıyla ülkeden ülkeye farklılık göstermiş olsa da genel olarak alınan mali politika önlemleri kapsamında vergisel indirimlerde düzenlemeler yapılması kamu gelirlerini

etkilemiştir. Salgının ortaya çıktığı ilk zamanlarda seyahat yasaklarının getirilmesi ve işletmelerin faaliyetlerinin durdurulması da üretimin azalmasına neden olarak kamu gelirlerini olumsuz etkilemiştir.

Grafik 3.11’de seçilmiş ülkelerin toplam kamu gelirlerinin GSYH içindeki payı verilmiştir.



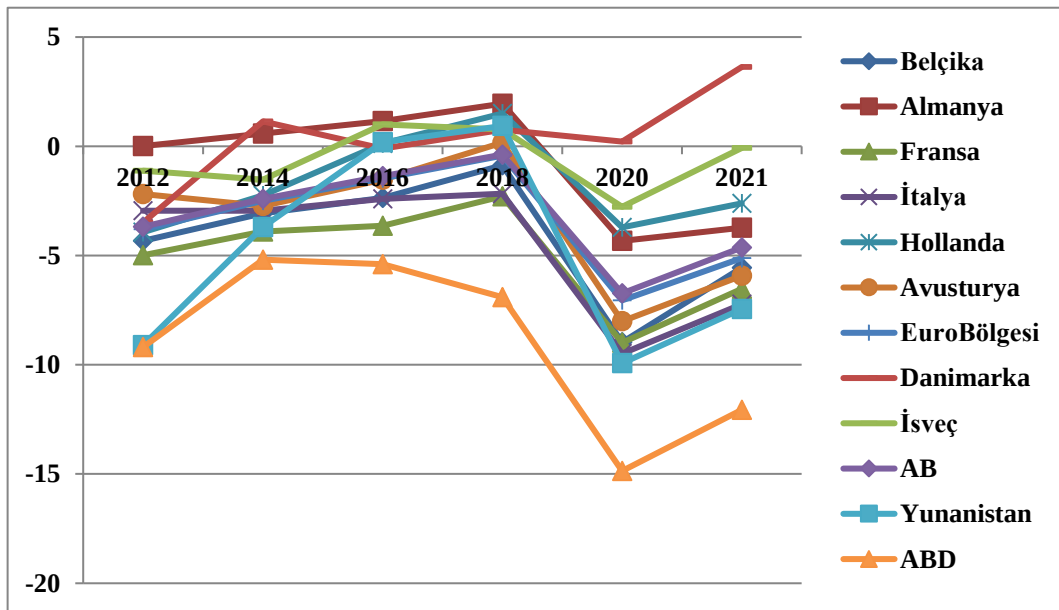
Grafik 3. 11: Seçilmiş Ülkelerde Toplam Kamu Gelirleri (GSYH %)

Grafik 3.11’de dünyanın gelişmiş ülkelerinden olan Almanya’da pandemi öncesinde 2018 yılında kamu gelirlerinin payı % 46,2 iken pandemi ile beraber bu pay 2020 yılında % 46 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Salgının yayılım hızının azaldığı ve tedbirlerin kaldırılmaya başlandığı 2021 yılında üretiminde artması ile kamu gelirlerinde artış görülmüş ve % 47,5 şeklinde olmuştur. Fransa’da ise durum benzer şekilde gerçekleşmiştir. 2018 yılında % 53,3 şeklinde olan kamu gelirlerinin payı 2020 yılında azalma yaşaması ile % 52,5 ve 2021 yılında ise aynı seyrinde devam etmiş ve bir önceki yıllara aynı paya sahip olmuştur. Diğer gelişmiş ülkelerden olan ABD’de ise durum pandemi öncesi 2018 yılında kamu gelirlerinin gayrisafı yurtiçi hasıla içindeki payı % 31,8 ve 2020 yılında artış göstererek % 32,4 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan tedbirlerin kısa zamanda kaldırılması kamu gelirlerinin payı üzerinde olumlu etki yaratmış ve 2021 yılında ise % 32,8 şeklinde gerçekleşmiştir.

3.3.3. Bütçe Dengesi Yönünden Etkileri

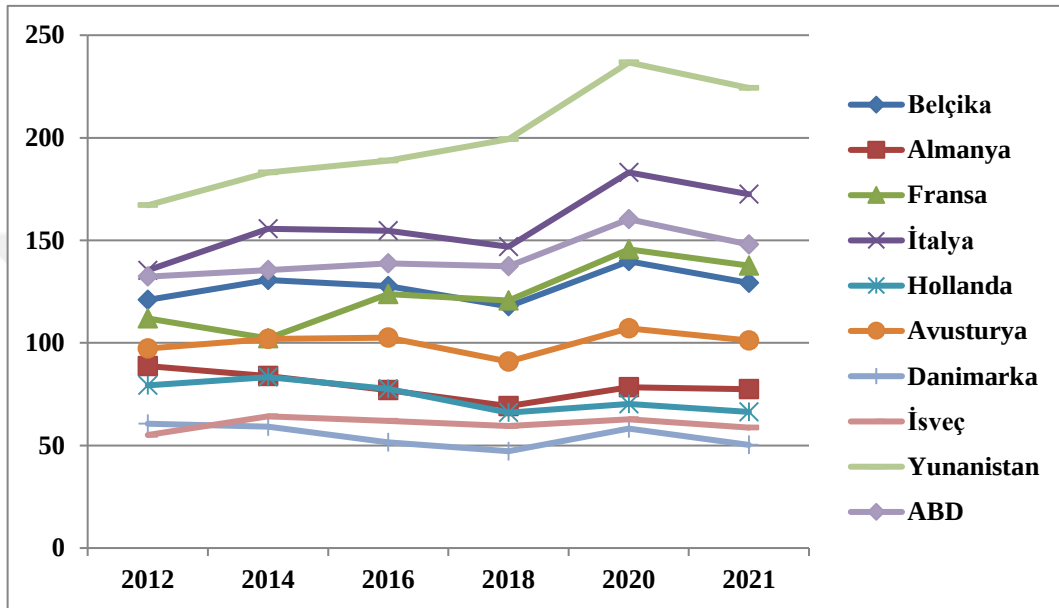
Cov-19 pandemisi birçok ülkede büyük bir sağlık krizine ve küresel ekonomide büyük aksamalara yol açmıştır (Bilgiç Ulun, 2020, s. 93). ABD, Almanya, Fransa, Çin, İtalya ve Japonya gibi dünyanın en gelişmiş ülkelerinin en çok gerçekleşen arz ve talebi pandemi nedeniyle olumsuz etkilenmiştir. Fabrikaların kapatılması ile üretimin durması tedarik zincirinde aksamaların olmasıyla sonuçlanmıştır. Cov-19 pandemisi dünyanın en büyük ekonomileri de dahil olmak üzere birçok ülkeyi ekonomik durgunluk ve krizle karşı karşıya bırakırken daha önce yaşanan ekonomik krizlerden farklı olarak hem gelişmekte olan ekonomileri hem de gelişmiş ekonomileri de etkilemektedir (Türk, Ak Bingül ve Ak, 2020, s. 626). Cov-19 pandemisindeki şok; büyük bir hızla talep azalması ve arz tarafında ise firmaların nakit depolama yönünde pozisyon alması ile başlayan ve bununla da maliyetlerin artması ile arz şoklarının oluşması şeklinde ilerleyen ekonomik süreç şeklinde gerçekleşmiştir (Eryüzlü, 2020, s. 13).

Cov-19 pandemisi makroekonomik olarak bütçe dengesi üzerinde reel bir artış gerçekleşmesine neden olmuştur. Alınan ve uygulanan politika önlemleri ile kamu harcamaları artış gösterirken kamu gelirleri ise bunu karşılayamaz hale gelmiş ve bütçe açığı sorunu baş göstermiştir. Grafik 3.12’de seçilmiş ülkelerde gerçekleşen bütçe açığının GSYH göre oranı gösterilmektedir.



Grafik 3. 12: Seçilmiş Ülkelerde Toplam Bütçe Açığı (GSYH %)

Ekonomik istikrar ve kalkınmasını sağlamak isteyen ülkelerin gerekli kaynakları bulamaması ya da elinde bulunan kaynakların istenilen seviyede olmamasından ötürü devlet borçlanmadan yararlanmıştır (Yurdadoğ, Akça ve Albayrak, 2021, s. 97). Cov-19 pandemisi ile birlikte oluşan bütçe açığı ile de borçlanma olgusu artış göstermiştir. Bu durum ise ekonomiyi krize sürükleyen bir neden olarak söylenebilir.



Grafik 3. 13: Seçilmiş Ülkelerde Toplam Kamu Borçlanması (GSYH %)

Grafik 3.13'te 2012-2021 yılları arasındaki seçilmiş ülkelerin toplam borçlanmasının GSYH içindeki oranı gösterilmektedir. Grafiğe göre pandemi yılı olan 2020 yılında toplam borçlanmanın gayrisafi yurtiçi içindeki payı en fazla gerçekleşen ülkeler Yunanistan, İtalya, ABD, Fransa ve Belçikadır.

3.4. COV-19 PANDEMİSİNİN TÜRKİYE ÜZERİNDE YARATTIĞI MALİ ETKİ

Cov-19 pandemisi tüm dünyada etkili olduğu gibi Türkiye üzerinde de daraltıcı ve yıkıcı etkileri olmuştur. Ekonominin neredeyse her alanında olumsuz bir etki bırakmıştır. Cov-19 pandemisi ekonomik büyümeye, işsizlik oranlarına, enflasyona, ödemeler dengesine, gelirlere, harcamalara, borçlanmaya ve bütçe dengesinde negatif etki bırakarak ekonomide resesyonun oluşmasına yol açmaktadır. Ekonominin genelinde yaşanacak bir resesyon sonucunda sektörlerin birçoğunda üretim kayıpları yaşanacaktır. Bu sektörlerden gelir elde etmekte olanların kaçınılmaz şekilde gelirleri

düşecek daha da önemlisi gelir elde edenlerin büyük bir kısmı sabit düzenli gelirlerinden mahrum kalma riski ile karşı karşıya kalacaktır. Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal devlet olmasının gereği olarak devletler vatandaşlarını bu risklere karşı korumak durumunda olacaktır. Bu durumda salgınla mücadele için uygulanan politikalar ile aşırı artacak olan sağlık, kamu ve sosyal harcamaları, vazgeçilen vergiler vs. sonucunda devletlerin bütçeleri ciddi anlamda baskılanacak ve zorlanacaktır. Diğer yandan devletin kurumlarında uygulanan yarı zamanlı çalışma modelleri sonucunda verimlilik giderek azalmakta zaman maliyeti ise giderek artmaktadır. Bunun yanı sıra uygulanacak olan yatırım programları ertelenmekte devletin bütçe imkanları çoğunlukla sosyal ve kamu harcamalarına kaydırılmaktadır (Duran ve Acar, 2020, s. 59). Yaşanan durumun ise giderek artması olası bir kriz durumunun habercisi olduğunu göstermektedir.

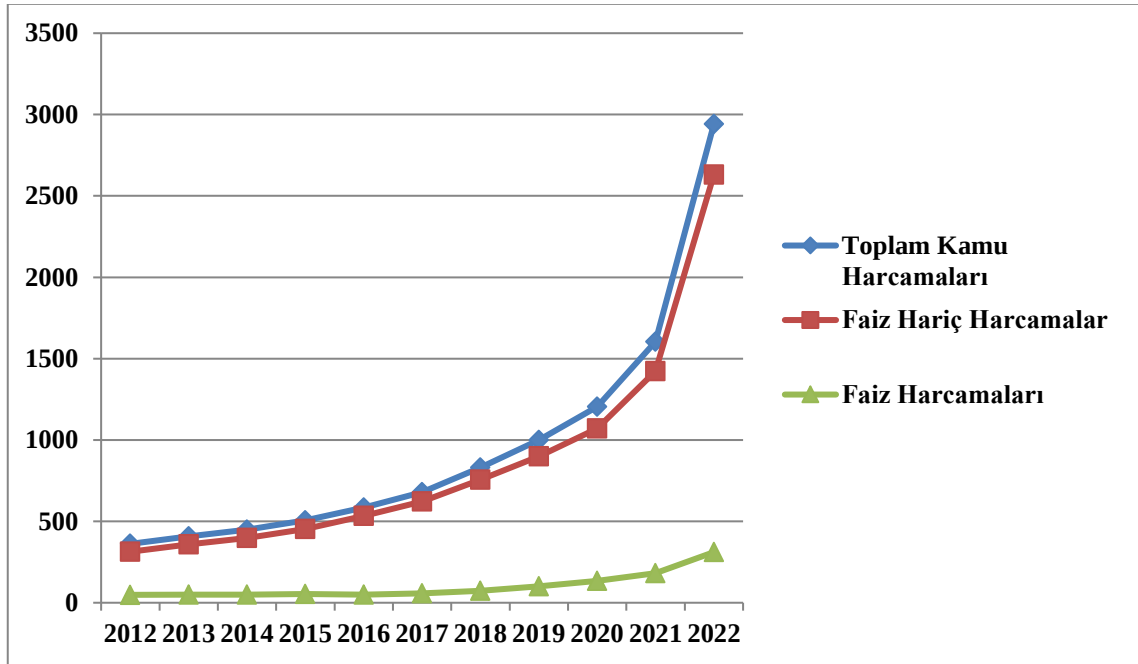
Cov-19 pandemisi ekonominin neredeyse her alanını etkilemesinin yanı sıra çalışmanın içeriğine göre pandeminin mali etkileşim olarak kamu harcamalarına, kamu gelirlerine ve bütçe üzerindeki etkisi incelenecektir. Salgının kamu borçlanması üzerindeki etkisi ise ayrı bir başlık altında ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

3.4.1. Kamu Harcamaları Yönünden Etkileri

Kamu harcamaları, devletin kamu yararı için kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla yaptığı harcamalardır. Kamu harcamalarının öncelikli amacı, mal ve hizmetlerin üretimini sağlamaktır. Ancak toplumun refahını yükseltmek için sadece mal ve hizmet üretimi yeterli gelmemektedir. Bunun yanında toplumdaki bireylerin hayat standartlarının yükseltilmesi için yeterli düzeyde gelire de sahip olması gerekmektedir (Pehlivan, 2015, s. 68). Küresel salgının etkisini göstermeye başlamasıyla devletin aldığı vergisel önlemler ve teşvik uygulamaları elde edilen gelirlerde düşüş yaşanmasına neden olmuştur. Yapılan harcamaların ise artış göstermesi ile birlikte açık meydana gelmiş ve ekonomi daralma eğilimi göstermiştir. Gerek ekonomik gerekse de siyasi nedenlerle oluşan kamu gelir ve gider dengesizliklerini gidermenin çeşitli yolları mevcuttur. Bunlardan en önemlileri harcamaların azaltılıp vergilerin artırılması ya da borçlanmaya başvurulmasıdır. Bu finansman türlerinin hangisinin seçileceğine ise ilgili ülkenin mevcut ekonomik, siyasi ve sosyal şartları dikkate alınarak karar verilmektedir. Kısa vadede vergilerin artırılması hukuki, siyasi, iktisadi ve mali açıdan sınırlılıklar içerdiğinden ülkeler genellikle iç ya da dış borçlanmayı tercih etmektedir.

Diğer bir deyişle artan kamu harcamalarının getirdiği finansman ihtiyacı vergilemenin barındırdığı çeşitli sınırlardan dolayı borçlanmaya duyulan ihtiyacı her geçen gün artırmıştır (Yurdadoğ, Akça ve Albayrak, 2021, s. 89).

Merkezi yönetim bütçe harcamalarının 2012-2022 yılları arası miktarı grafik 3.14'te gösterilmektedir.

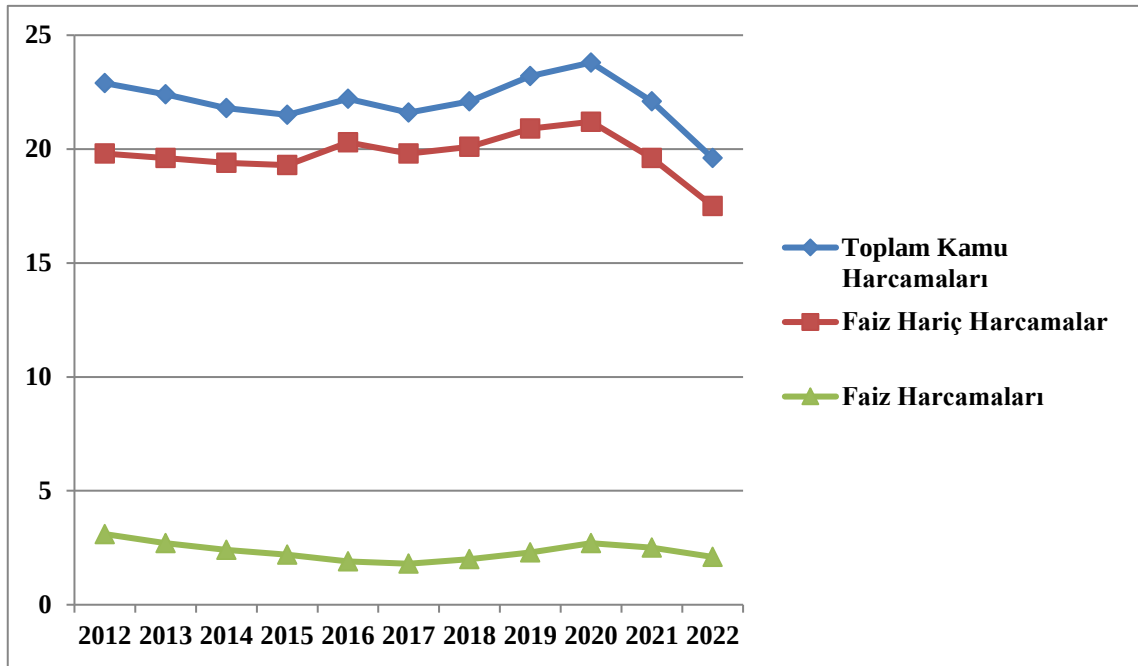


Grafik 3. 14: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları (Milyar TL)

Grafik 3.14'te 2012 yılında toplam kamu harcamaları 361,8 milyar TL'dir. Toplam kamu harcamaları içindeki faiz harici harcamaların payı 313,4 milyar TL ve faiz harcamaların payı ise 48,4 milyar TL'dir. Faiz hariç harcamalar; Personel, sosyal güvenlik kurumu devlet primi, mal ve hizmet alımları, cari transferler, sermaye giderleri ve transferleri, borç verme ile yedek ödeneklerden oluşmaktadır. Faiz harcamaları ise iç borç faizi, dış borç faizi, iskonto ve kısa vadeli işlemlere ait faiz ile kira sertifikaları giderlerinden oluşmaktadır. Yıllar itibariyle artarak devam eden toplam kamu harcamaları pandemi öncesi 2019 yılında 1 trilyon TL'ye ulaşmıştır. Bu miktarın 900 milyar TL'si faiz dışı harcama 100 milyar TL'si faiz harcamaları için kullanılmıştır. Faiz dışı harcamaları içinde ise en fazla paya sahip olan harcamalar cari transfer ve personel harcamalarıdır. Faiz dışı harcamalar içinde en fazla pay ise iç borç faizi için kullanılmıştır. Pandemi ile birlikte 2020 yılında kamu harcamalarında geçen yıla göre % 20,3 artış göstermiş ve 1203,7 trilyon TL'ye ulaşmıştır. 2021 yılında % 33,2 oranında

bir artış görülen toplam kamu harcamaları 1603,5 trilyon TL olmuştur. 2022 yılında ise son on yılın % 83,4 oranıyla en fazla artış göstermesi ile toplam kamu harcamaları 2941,4 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Merkezi yönetim bütçe harcamalarının 2012-2022 yılları arası GSYH'ya göre dağılımı Grafik 3.15'te gösterilmektedir.

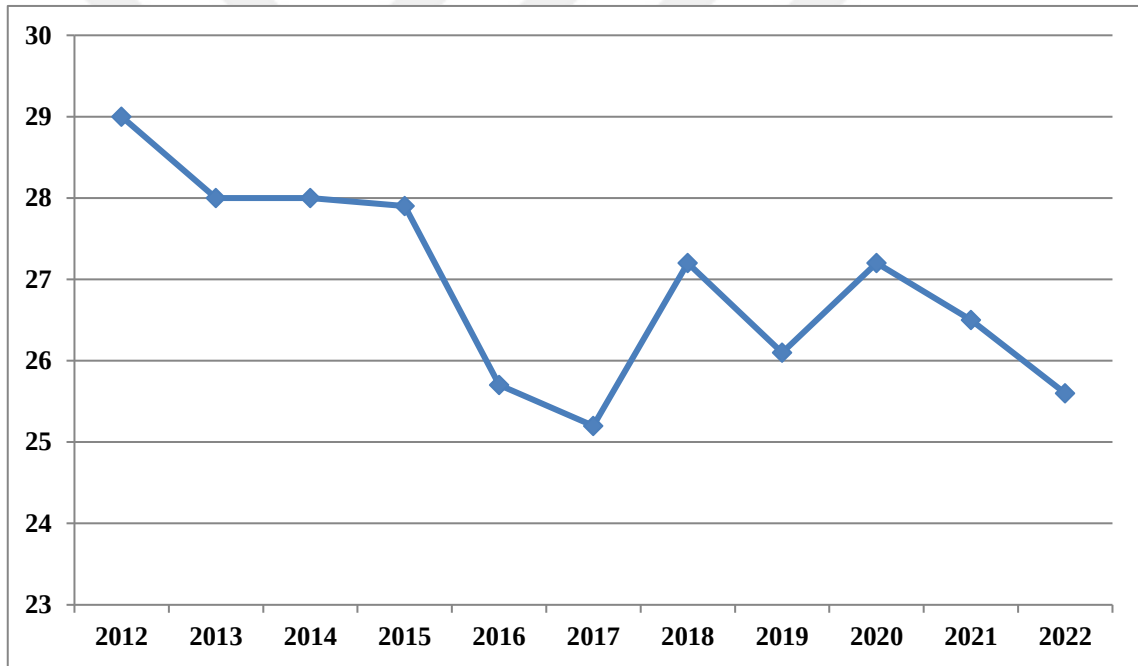


Grafik 3. 15: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları (GSYH %)

Son on yıl verilerine baktığımız zaman 2012 yılında toplam kamu harcamalarının oranı % 22,9 şeklinde iken bunun % 19,8'i faiz dışı harcamalardan oluşmaktadır. 2016 yılı hariç genel olarak azalma gösteren bu oran pandemi öncesi 2019 yılı itibarıyla artmaya başlamıştır. 2019 yılında % 23,2 olan toplam kamu harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı 2020 yılında % 23,8 şeklinde gerçekleşmiştir. 2021 yılında pandeminde etkisinin devam ettiği fakat ekonominin toparlanmaya başladığı bu yılda hem kamu harcamalarının hem gayrisafi milli hasılanın artış göstermesi bu oranın azalmasını sağlamıştır. 2021 yılında % 22,1 olan bu oran 2022 yılında % 19,6 şeklindedir. Toplam kamu harcamalarının neredeyse tamamına yakını faiz dışı harcamalardan oluşmaktadır. Bu durum ise grafikte de görüldüğü üzere kamu harcamaları ile çok yakın eğimde ilerlemiştir.

Merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri içerisinde kamu harcamaları önemlidir. Türkiye 2005 yılında itibaren analitik bütçe sınıflandırması sistemine geçerek yapılan bütün kamu harcamalarının ne için ve hangi amaçla yapıldığı ayrıntılı olarak incelenmeye başlanmıştır. Bu yapılan harcamaların ne için ve hangi amaçla yapıldığını gösteren sınıflandırma şekli ise fonksiyonel sınıflandırmadır (Çalışır ve İnal, 2021, s. 81). Bu sınıflandırma kapsamında Türkiye’de 2012-2022 yılları arası yapılan harcamalar ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında ilk kalem “Genel Kamu Hizmetleri” dir. Grafik 3.16’da genel kamu hizmetleri için yapılan kamu harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.

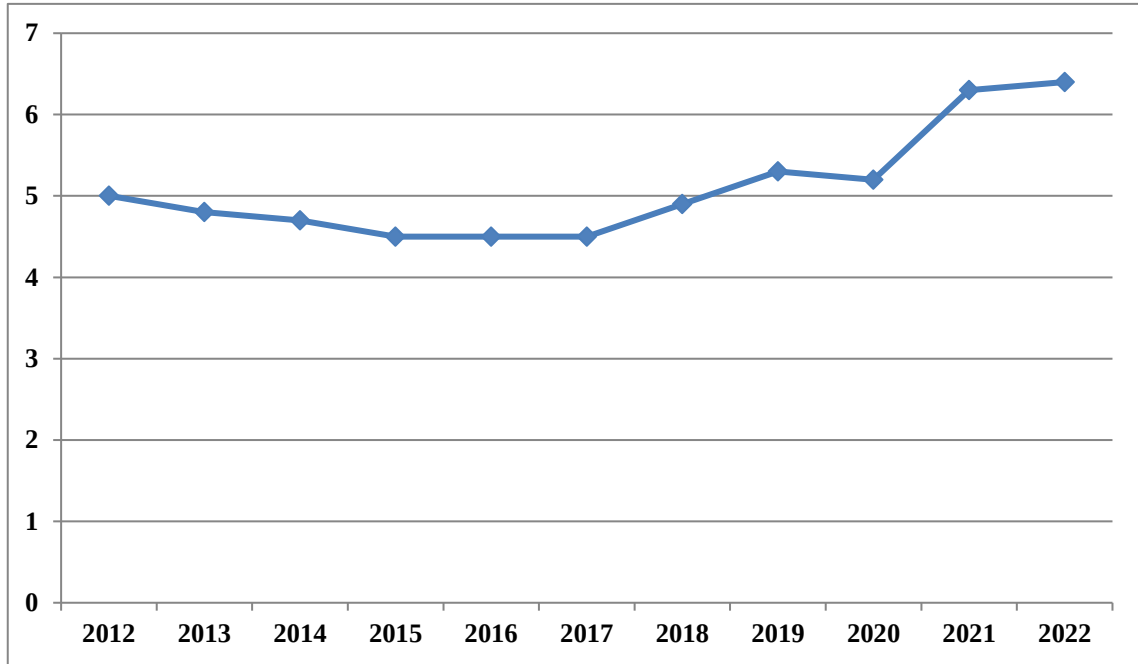


Grafik 3. 16: Türkiye’de Genel Kamu Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Genel kamu hizmetleri; yasama ve yürütme organları, finansal ve mali işler, dışişleri hizmetleri, genel hizmetler, dış ekonomik yardım hizmetleri, temel araştırma hizmetleri, genel nitelikli transferlere ilişkin hizmetler, borç yönetimi hizmetleri, genel kamu hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ile sınıflandırmaya girmeyen genel kamu hizmetlerinden oluşmaktadır. Grafik 3.16’da genel kamu hizmetleri harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı pandemi öncesi 2019 yılında % 26,1 iken pandeminin başladığı 2020 yılında % 27,2 seviyesine yükselmiştir.

Bu yıldan sonra ise azalma görülmüş ve sırasıyla % 26,5 ve % 25,6 şeklinde gerçekleşmiştir.

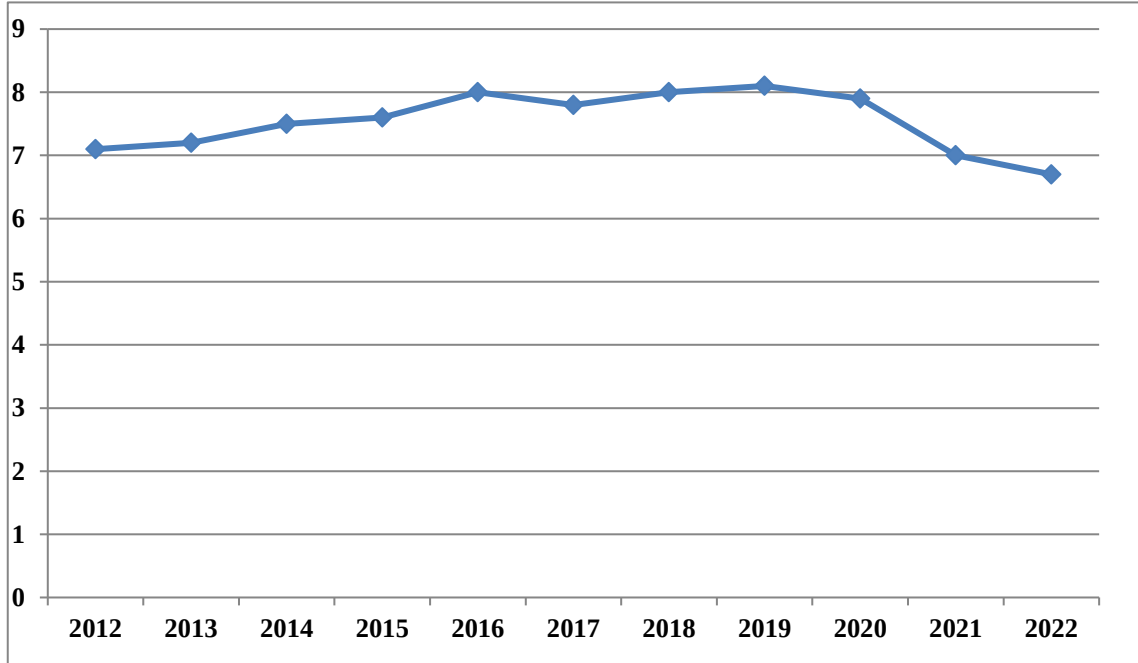
Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında ikinci kalem “Savunma Hizmetleri”dir. Grafik 3.17’de savunma hizmetleri için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.



Grafik 3. 17: Türkiye’de Savunma Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Savuma hizmetleri; askeri savunma hizmetleri, sivil savunma hizmetleri, dış askeri yardım hizmetleri, savunmaya ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ile sınıflandırmaya girmeyen savunma hizmetlerinden oluşmaktadır. Savunma harcamalarının payı grafik 3.17’de 2017 yılına kadar azalan bir eğilim göstermektedir. 2018 yılından itibaren payı artmaya başlayan savunma harcamalarının 2020 yılında tekrar azalma gösterdiği görülmektedir. 2021 ve 2022 yıllarında ise payı artan savunma harcamaları sırasıyla % 6,4 ve % 6,3 şeklinde gerçekleşmiştir.

Kamu harcamalarının üçüncü kalemi “Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri”dir. Grafik 3.18’de kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri için yapılan harcamalar gösterilmektedir.

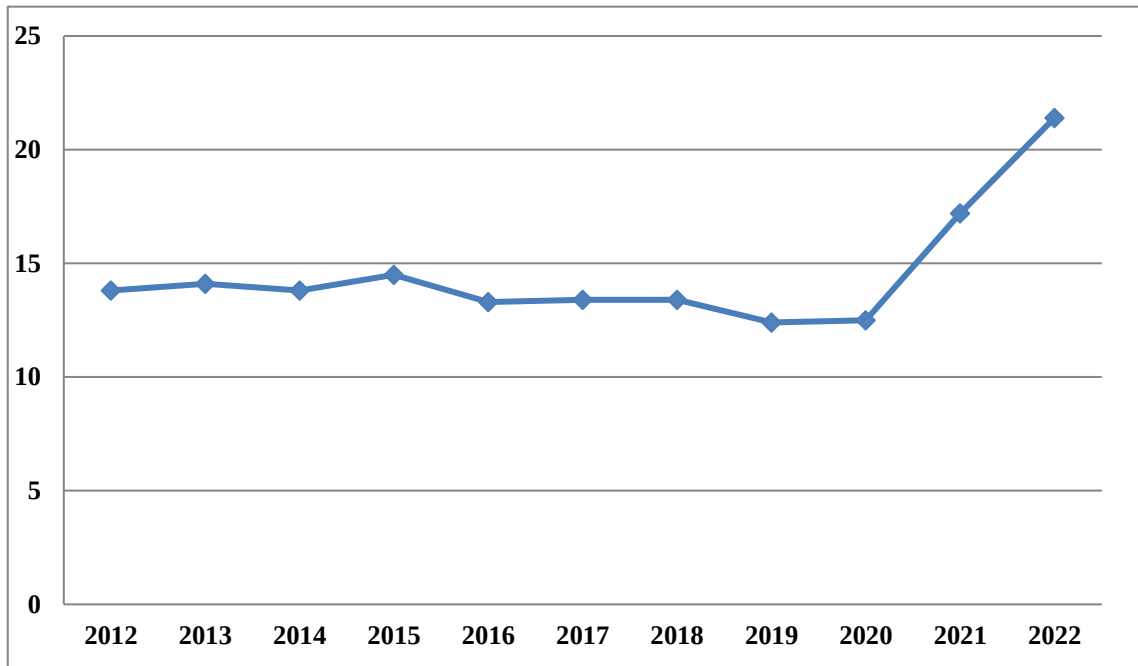


Grafik 3. 18: Türkiye’de Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri; güvenlik hizmetleri, yangından korunma hizmetleri, mahkeme hizmetleri, cezaevi idaresi hizmetleri, kamu düzeni ve güvenliğe ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ile sınıflandırmaya girmeyen kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinden oluşmaktadır.

Kamu iç güvenliği ve huzurunu sağlamaya yönelik olan bu hizmetlerin toplam harcamalar içerisindeki payı 2020 yılına kadar aynı seyrinde gerçekleşmiştir. Tamamen pandemi kaynaklı olmamakla birlikte bu yıldan sonra savunma harcamalarının payı artış göstermiştir. Bu artışın neredeyse tüm kamu hizmetleri ve kurumları için aralık aylarında olduğu söylenebilir. Çünkü bütçe hesaplarının kapatılmasından önceki ay olan aralık ayında biriken hizmetlerin yapılmaması ve bütçe ödeneklerinin iptal edilmemesi için harcamaların artması nedeniyle bu artış gerçekleşmektedir (Çalışır ve İnal, 2021).

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında dördüncü kalem ise “Ekonomik İşler ve Hizmetler”dir. Grafik 3.19’da ekonomik işler ve hizmetler için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.

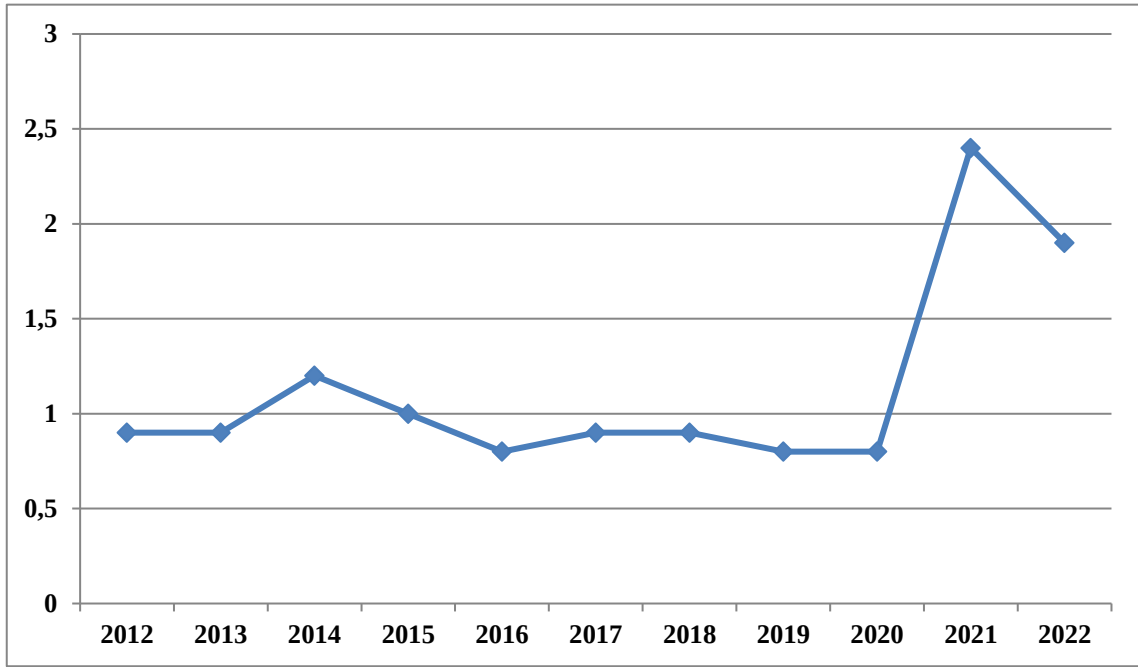


Grafik 3. 19: Türkiye’de Ekonomik İşler ve Hizmetler (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Ekonomik işler ve hizmetler; genel ekonomik işler ve hizmetler, tarım, ormancılık, balıkçılık ve avcılık hizmetleri, yakıt ve enerji hizmetleri, madencilik, imalat ve inşaat hizmetleri, ulaştırma ve iletişim hizmetleri, diğer endüstriler, ekonomik faaliyetlere ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ile sınıflandırmaya girmeyen ekonomik işler ve hizmetler alt harcamalarından oluşmaktadır.

Ekonomik işler ve hizmetler için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payına baktığımız zaman pandemi dönemine kadar genel olarak bu payın aynı seyirlerde gerçekleştiği görülmektedir. 2020 yılından itibaren ise enflasyonun da etkisiyle artarak devam etmektedir. 2020 yılında % 12,5 olan bu pay 2021 yılında %17,2 ve 2022 yılında %21,4 şeklinde gerçekleşmiştir.

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasının beşinci kalemini “Çevre Koruma Hizmetleri” oluşturmaktadır. Grafik 3.20’de 2012-2022 dönemi çevre koruma hizmetleri için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.

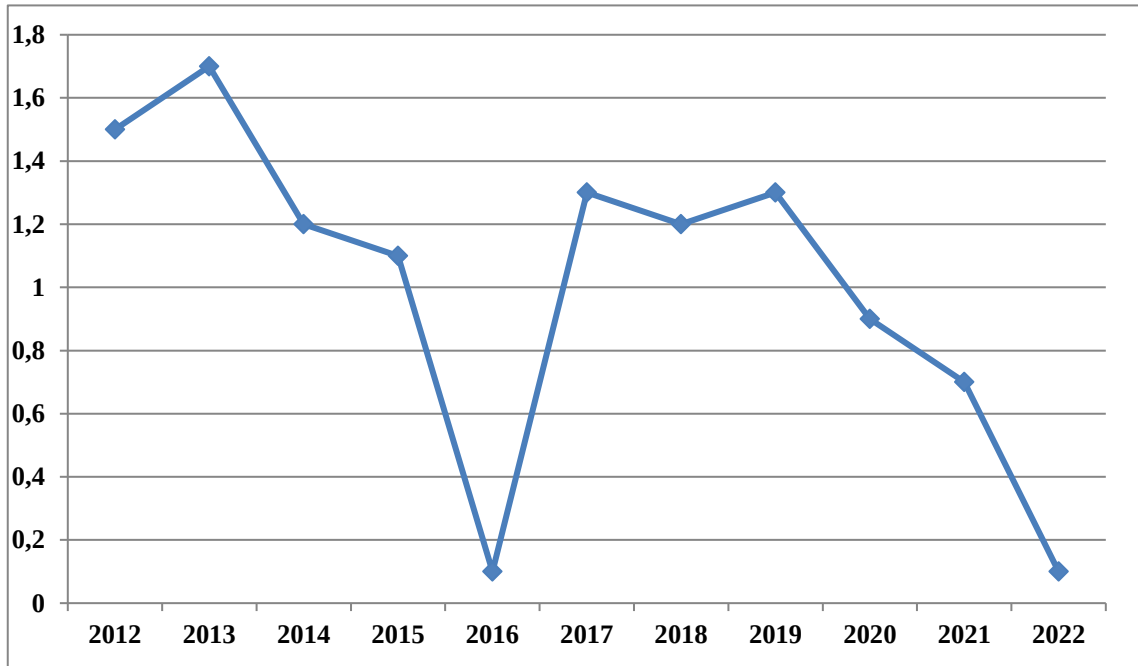


Grafik 3. 20: Türkiye’de Çevre Koruma Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Çevre koruma hizmetleri; atık yönetim ve atık su yönetimi hizmetleri, doğal ortamın ve bio çeşitliliğin korunması, kirliliğin azaltılması hizmetleri, çevre korumaya ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ile sınıflandırmaya girmeyen çevre koruma hizmetlerinden oluşmaktadır.

2012-2022 dönemi çevre koruma hizmetlerinin toplam harcamalar içerisindeki payı 2014 yılı harici 2021 yılına kadar genel olarak birbirine yakın seyirlerde gerçekleştiği görülmektedir. Çevre koruma hizmetlerinin toplam harcamalar içerisindeki payının 2021 itibariyle artış göstermesini tamamen küresel salgınla ilişkindirmenin yanı sıra bir artış görülmüş ve % 2,4 şeklinde gerçekleşmiştir. 2022 yılında ise bu pay % 1,9 şeklindedir. Yapılan harcamaların TÜİK verilerine bakılarak daha çok atık yönetimi, atık su yönetimi ve biyo çeşitliliğin ve peyzajın korunması için yapıldığı da söylenebilir (Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2021).

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmaya göre altıncı kalemi ise “İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri”dir. Grafik 3.21’de iskan ve toplum refahı hizmetleri için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.

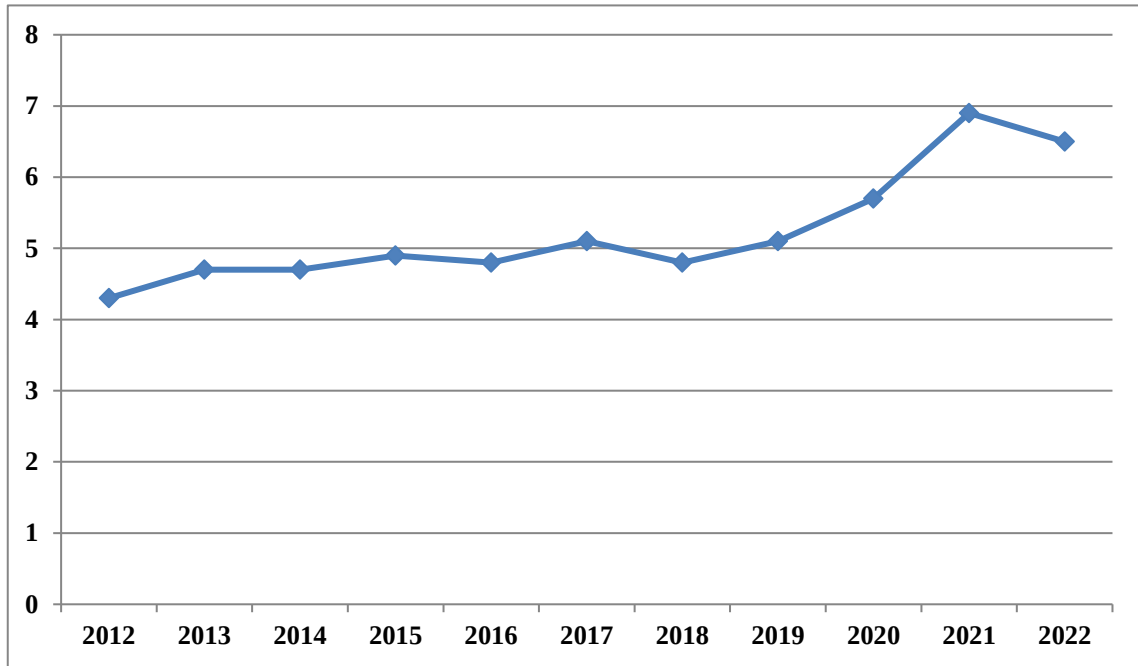


Grafik 3. 21: Türkiye’de İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

İskan ve toplum refahı hizmetleri; iskan işleri ve hizmetleri, toplum refahı hizmetleri, su temini işleri ve hizmetleri, sokak ve caddelerin aydınlatılması hizmetleri, iskan ve toplum refahına ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ile sınıflandırmaya girmeyen iskan ve toplum refahı hizmetleri alt kalemlerinden oluşmaktadır.

2012-2022 dönemi iskan ve toplum refahı hizmetleri için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payına bakıldığında zaman zaman bazı yıllar artış eğilimi göstermektedir. Enflasyonu da göz önüne aldığımızda bu harcama kalemlerinin bazı yıllarda reel olarak düştüğü bile söylenebilir. Tamamen pandemi kaynaklı artış ya da azalışların bu kaleme yansımada da söylenebilir (Çalışır ve İnal, 2021). İskan ve toplum refahı harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı en fazla 2013 ve 2017 yıllarında artış göstermektedir. Pandemi ve sonrasında yapılan harcamaların azalan bir seyir ile devam etmektedir.

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasına göre yedinci kalemi “Sağlık Hizmetleri”dir. Grafik 3.22’de 2012-2022 dönemi sağlık hizmetleri için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.



Grafik 3. 22: Türkiye’de Sağlık Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Sağlık hizmetleri; tıbbi ürünler, cihaz ve ekipmanlara ilişkin işler ve hizmetler, ayakta yürütülen tedavi hizmetleri, hastane işleri ve hizmetleri, halk sağlığı hizmetleri, sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ile sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri alt kalemlerinden oluşmaktadır.

Cov-19 pandemisi, sağlık alanında ortaya çıkmış ve pek çok ülkenin ekonomik göstergelerini derinden etkilemiştir. Pandeminin Türkiye’deki ekonomik etkileri de birçok ülkede olduğu gibi negatif yönlü olmuştur. Pandemi öncesi istenilen büyümenin sağlanamaması pandemi ile birlikte ise sınırlı şekilde devam etmiştir. 2019 yılında Türkiye’de % 0,9 olan büyüme pandeminin ortaya çıkması ile 2020 yılında % 1,9 gibi bir büyüme göstererek sınırlı kalmıştır. 2021 yılında ekonominin toparlanmaya başlaması ile birlikte büyüme % 11,4 seviyelerine çıkmıştır. 2022 yılında ise bir önceki yıla göre % 5,6 büyüme kaydedilmiştir. Pandemi dönemi büyümenin sınırlı gerçekleşmesi birçok sektörü de olumsuz etkilemiştir. İstenilen seviyede gerçekleştirilemeyen büyüme aynı zamanda farklı sektörlerde bulunan birçok hane

halkının gelirlerini azaltıcı yönde etkilemesiyle aslında sağlık krizi olarak ortaya çıkan küresel salgının sağlık harcamalarını artırma riskini de gündeme getirmiştir (Manavgat, Daştan ve Abbasi, 2021). Aynı zamanda küresel salgının başlamasıyla bahsedilen alınan tedbirler, teşvikler ve uygulanan politikalarda hem kamu harcamalarını hem sağlık harcamalarını artırmaktadır.

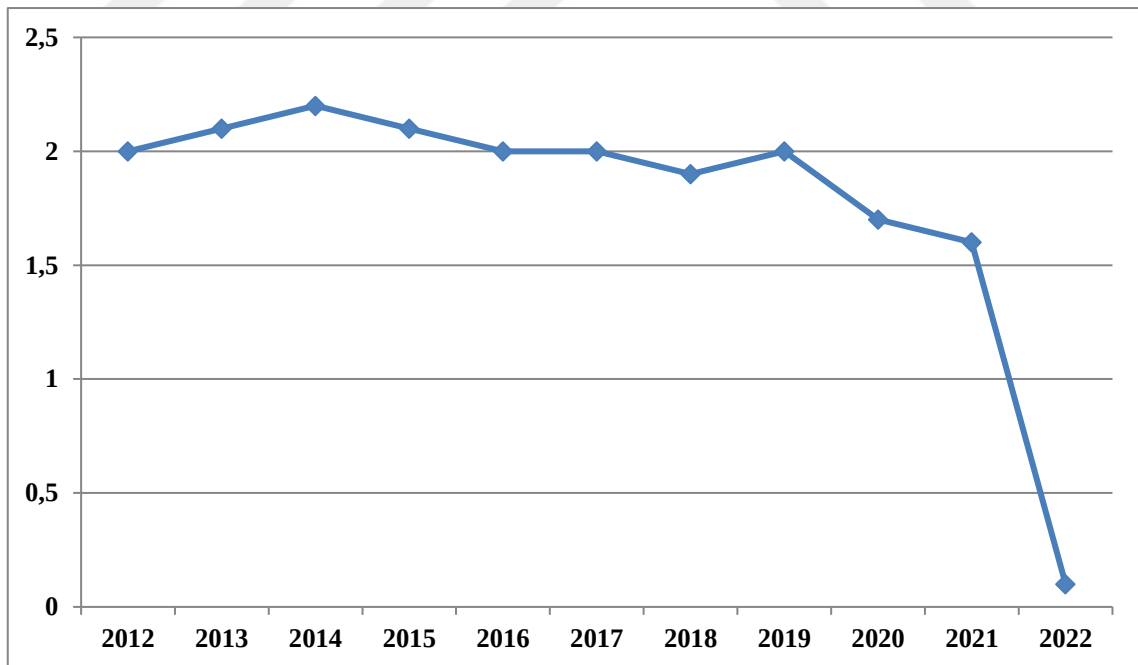
2012-2022 dönemi sağlık hizmetleri harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı pandemi öncesi genel olarak birbirine yakın oranda gerçekleşmektedir. 2020 yılında Cov-19 pandemisinin Türkiye’de görülmeye başlanması şüphesiz sağlık hizmetleri için yapılan harcamaları etkilemiştir. Pandeminin ortaya çıkması ile 2020 yılında bu pay % 5,7 seviyesinde 2021 yılında ise %6,9 şeklinde artış göstermektedir. 2022 yılında ise sağlık harcamalarının payı azalma göstermekte ve % 6,5 şeklinde gerçekleşmektedir.

İnsanoğlunun en temel gereksinimlerinden olan sağlık için yapılan harcamalar gerek hanehalkı harcamaları içerisinde gerekse devlet harcamaları içerisinde önemli bir yere sahiptir. Sağlık harcamaları yapıları itibariyle yarı kamusal mal sınıfına girmektedir. Yani her ne kadar sağlık hizmetleri piyasa tarafından üretilip fiyatlanır olsa da Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde sağlık hizmetleri sadece özel sektör tarafından değil genel devlet tarafından da yapılmaktadır (Yılmaz, 2022, s. 889). Özellikle Cov-19 pandemisi ile artan sağlık harcamalarını ayrıntılı olarak inceleyecek olursak; toplam sağlık harcamalarının finansman kaynağına göre dağılımında genel devlet sağlık harcamaları merkezi devlet, yerel devlet ve sosyal güvenlik harcamalarından; özel sektör sağlık harcamaları ise hane halkları tarafından cepten yapılan koruyucu sağlık harcamaları ile hane halkına hizmet eden fakat kar amacı gütmeyen kuruluşlar, kamu iktidasi teşebbüsleri, sosyal sigorta şirketleri, vakıf üniversiteleri ve diğer işletmelerin yaptıkları sağlık harcamalarını kapsamaktadır (Ağır ve Tıraş, 2018, s. 652). Genel devlet sağlık harcamaları içerisinde en fazla pay sosyal güvenlik kurumlarının yapmış oldukları harcamalardır. Özel sektör sağlık harcamaları içerisinde ise en fazla pay hane halkı cepten koruyucu yapılan sağlık harcamalarıdır. Hane halkları tarafından tedavi, ilaç vb. amaçlarla yapılan cepten sağlık harcamaları küresel salgının etkisinin görüldüğü 2020 ve 2021 yıllarında eldiven, maske gibi koruyucu ekipmanlara kolonya, dezenfektan, sabun gibi temizlik ve hijyen ürünlerine

ihtiyacın artması ile yapılan bu harcamaların yükselmesini sağlamıştır. 2022 yılında salgının yayılım hızının azalmaya başlaması ve salgının ortaya çıkması ile yapılan aşı çalışmalarının etkisiyle salgının vatandaş üzerindeki etkisi daha hafif görülmeye başlanmıştır. Bu durum hanehalkı cepten koruyucu sağlık harcamalarının da etkilemiştir.

Sağlık harcamaları ile alakalı bir diğer ayırım ise toplam sağlık harcamalarının sağlık hizmeti sunucularına göre dağılımıdır. Toplam sağlık harcamaları içerisinde cari sağlık harcamalar dediğimiz etkileri geçici olan ve bir defa kullanılıp tüketilen mal ve hizmetler için yapılan harcamaların payı büyüktür. Cari harcamalar içerisinde ise en fazla hastane hizmetleri için harcamalar yapılmıştır. İkinci büyük pay ise teşhis ve tedavide kullanılan tıbbi malzeme ve ilaçlardan oluşan perakende satış ve diğer tıbbi malzeme sunanlar için yapılan harcamalardan oluştuğu söylenebilir.

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında sekizinci kalem”Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri” dir. Grafik 3.23’te dinlenme, kültür ve din hizmetleri için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.

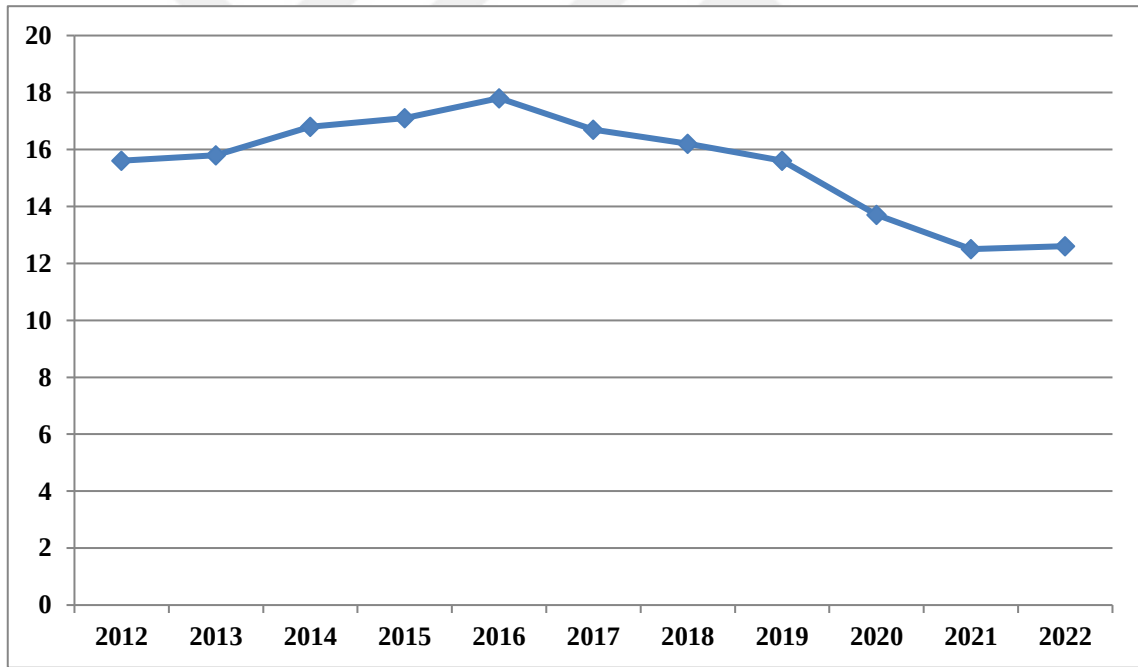


Grafik 3. 23: Türkiye’de Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Dinlenme, kültür ve din hizmetlerinin alt kalemleri ise; dinlenme ve spor hizmetleri, kültür hizmetleri, yayın ve yayım hizmetleri, din hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ile sınıflandırmaya girmeyen din hizmetlerinden oluşmaktadır.

2012-2022 dinlenme, kültür ve din hizmetleri için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı pandemi dönemine kadar genel olarak aynı seyirlerde gerçekleşirken tamamen pandemi ile ilişkilendirmemekle birlikte pandemi döneminde enflasyon olgusu ile birlikte azalan bir seyir göstermektedir.

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında dokuzuncu kalem “Eğitim Hizmetleri”dir. Grafik 3.24’te 2012-2022 dönemi eğitim hizmetleri için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.

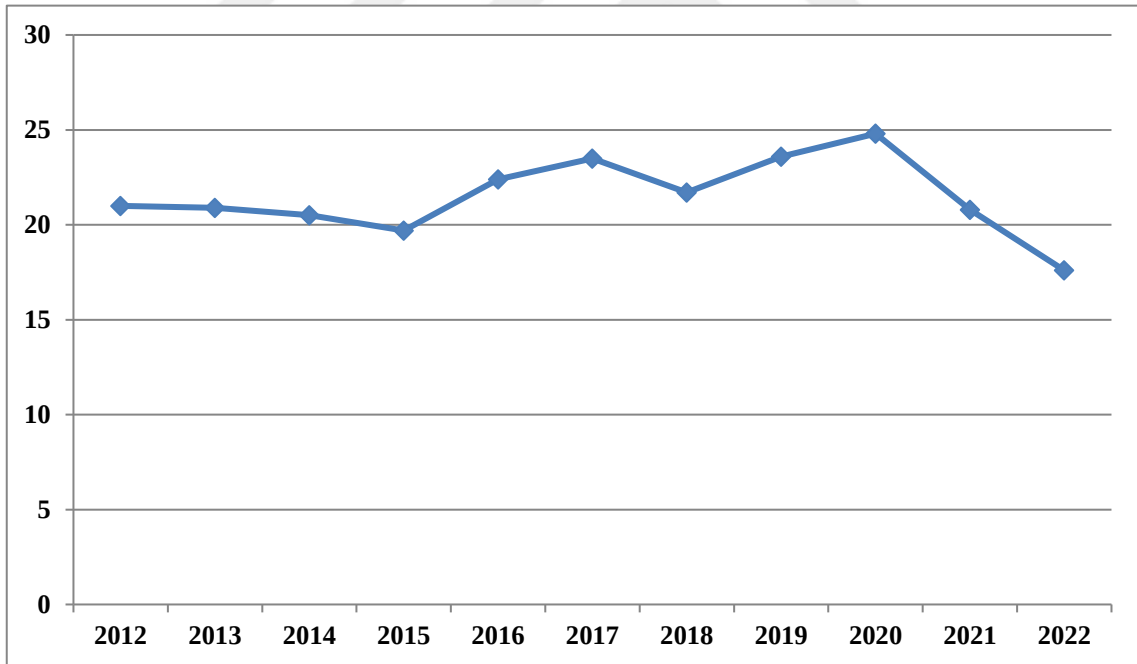


Grafik 3. 24: Türkiye’de Eğitim Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Eğitim hizmetleri; okul öncesi eğitim ve ilköğretim hizmetleri, ortaöğretim hizmetleri, ortaöğretim sonrası mesleki eğitim hizmetleri, yükseköğretim hizmetleri, seviyeye göre sınıflandırılmayan hizmetler, eğitime yardımcı hizmetler, araştırma ve geliştirme hizmetleri ile sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetleri alt kalemlerinden oluşmaktadır.

2012-2022 dönemi eğitim hizmetlerinin toplam harcamalar içerisindeki payı pandemi dönemine kadar en fazla 2016 yılında gerçekleşmektedir. Eğitim hizmetleri harcamalarının payı 2019-2021 arası çok yükselişe geçmemesi hatta aynı seyirlerde gerçekleşmesi bu harcamaların tamamen pandemiden etkilenmediğini göstermektedir. Etkilenmesinin tersine pandemi dönemi alınan tedbirlerden kaynaklı uzaktan eğitim modeline geçilmesi birçok devlet ve özel kurumun tasarruf dahi etmesini sağlamaktadır. Fakat 2022 yılında alınan önlemlerin kaldırılması ile yapılan eğitim harcamalarında da artış gözlemlenmektedir. Eğitim harcamaları içerisindeki en fazla harcama yapılan kurum ise yükseköğretim kurumlarıdır.

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasının onuncu ve son kalemi ise “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri”dir. Grafik 3.25’te ise sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı gösterilmektedir.



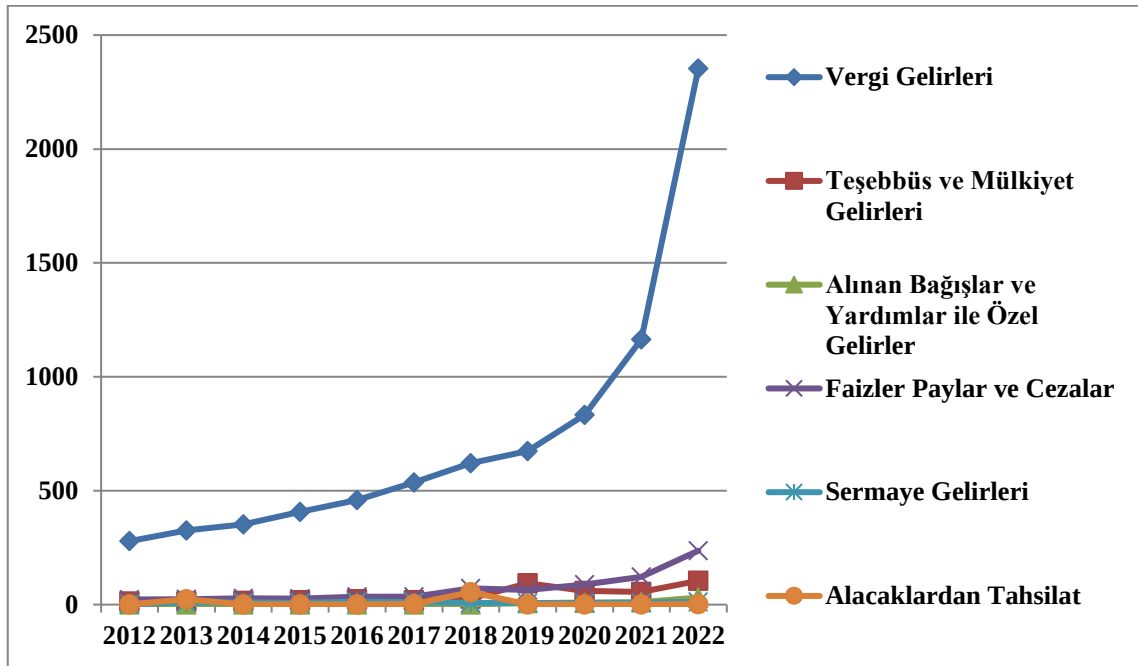
Grafik 3. 25: Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı %)

Hastalık ve malullük yardım hizmetleri, yaşlılık yardımı hizmetleri, dul ve yetim aylığı hizmetleri, aile ve çocuk yardımı hizmetleri, işsizlik ve iskan yardımı hizmetleri, sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler, araştırma ve geliştirme hizmetleri ile sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri alt kalemlerinden oluşmaktadır. 2012-2022 dönemi sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmeti harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı 2015 yılına kadar aynı seyirde gerçekleşirken 2016 ve 2017 yıllarında bu payda artış görülmektedir. Pandemi öncesi ve pandemi sırasında da artış devam etmiştir. Yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payının artmasını pandemi döneminde alınan tedbirler kapsamındaki kısa çalışma ödenekleri, işsizlik yardımları ve nakdi ücret desteklerinden kaynaklı gerçekleştiği söylenebilmektedir.

3.4.2. Kamu Gelirleri Yönünden Etkileri

Cov-19 pandemi bütçe gerçekleştirmeleri içerisindeki kamu harcamalarını negatif etkilediği gibi kamu gelirlerini de negatif anlamda etkilemiştir. Pandemi döneminde vergi ödemelerinin ertelenmesi, vergi oranlarında indirim yapılması gibi alınan tedbirler ve teşvik uygulamaları kamu gelirlerini etkilemiştir. Sokağa çıkma yasakları ile fabrikaların üretiminin durma noktasına gelmesi veya kapatılması durumunda üretimde yaşanan kayıplarda kamu gelirlerini etkileyen başka bir faktör olmuştur.

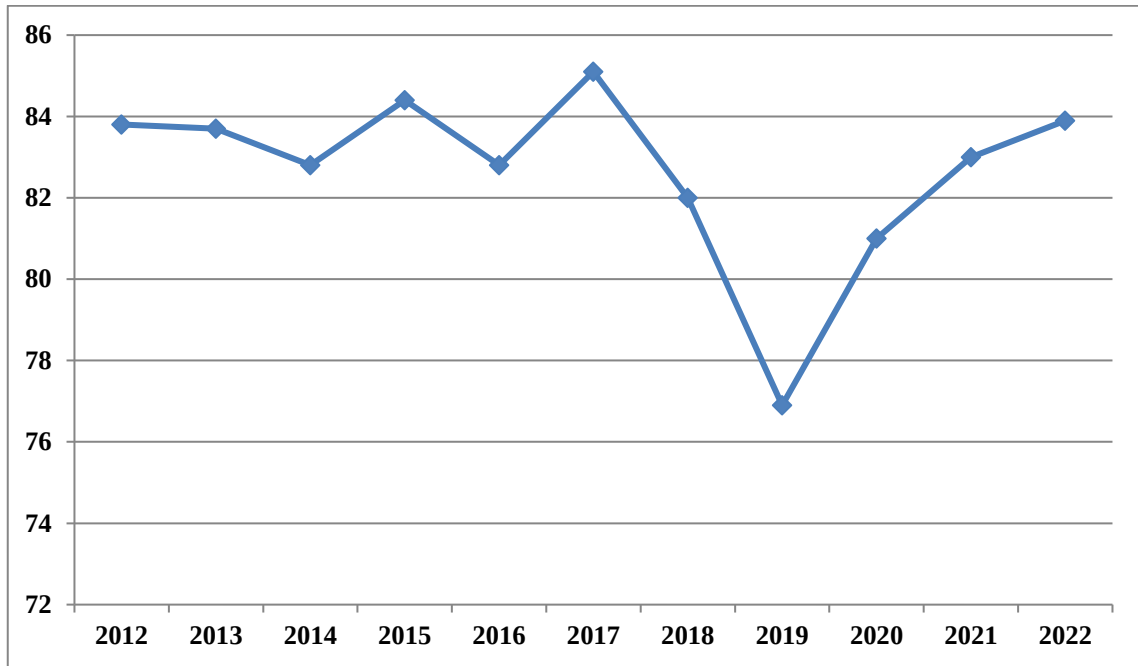
Grafik 3.26'da 2012-2022 merkezi yönetim genel bütçe gelirleri gösterilmektedir. Merkezi yönetim gelirleri; genel bütçe, özel bütçe ile düzenleyici ve denetleyici kurumların gelirlerinden oluşmaktadır. Merkezi yönetim gelirler genel bütçe gelirleri 2019 yılında % 96 2020-2021 ve 2022 yıllarında ise % 97 oranında en fazla paya sahip olan kalemdir.



Grafik 3. 26: Türkiye’de Merkezi Yönetim Genel Bütçe Gelirleri (GSYH %)

Grafik 3.26’da maliye politikasının en önemli aracı olan vergi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içindeki genel itibarıyla % 80 dolaylarında gerçekleşerek payı büyüktür. Vergi gelirleri; gelir ve kazanç üzerinden alınan vergiler, mülkiyet üzerinde alınan vergiler, dahilde alınan mal ve hizmet vergileri, uluslararası ticaret ve muamelelerden alınan vergiler, damga vergisi harçlar ve diğer vergilerden oluşmaktadır. Vergi gelirleri içerisinde en fazla pay ise gelir ve kazanç üzerinden alınan vergilerdir. Mülkiyet ve teşebbüs gelirleri içerisinde KİT ve kamu bankaları gelirleri, alınan bağışlar ve yardımlar ile özel gelirler içerisinde özel gelirlerin, faizler, paylar ve ceza gelirleri içerisinde kişi ve kurumlardan alınan paylar, sermaye gelirleri içerisinde ise diğer sermaye satış gelirlerinin payı en fazla şekilde gerçekleşmiştir.

Maliye politikasının önemli bir aracı olan vergi gelirleri ve bu gelirlerin dağılımı maliye politikasının etkinliğinin değerlendirilmesinde önemlidir. Devletin en önemli gelir kaynaklarından sayılan bu gelirlerin hangi amaçlar için kullanıldığı ekonomik unsurlar üzerinde yarattığı farklı etkiler nedeniyle dikkat edilmesi gereken bir unsur olarak görülmektedir (Çadırcı ve Güneş, 2022, s. 41). Grafik 3.27’de vergi gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı verilmiştir.



Grafik 3. 27: Türkiye’de Vergi Gelirleri (Toplam Kamu Gelirleri İçindeki Payı %)

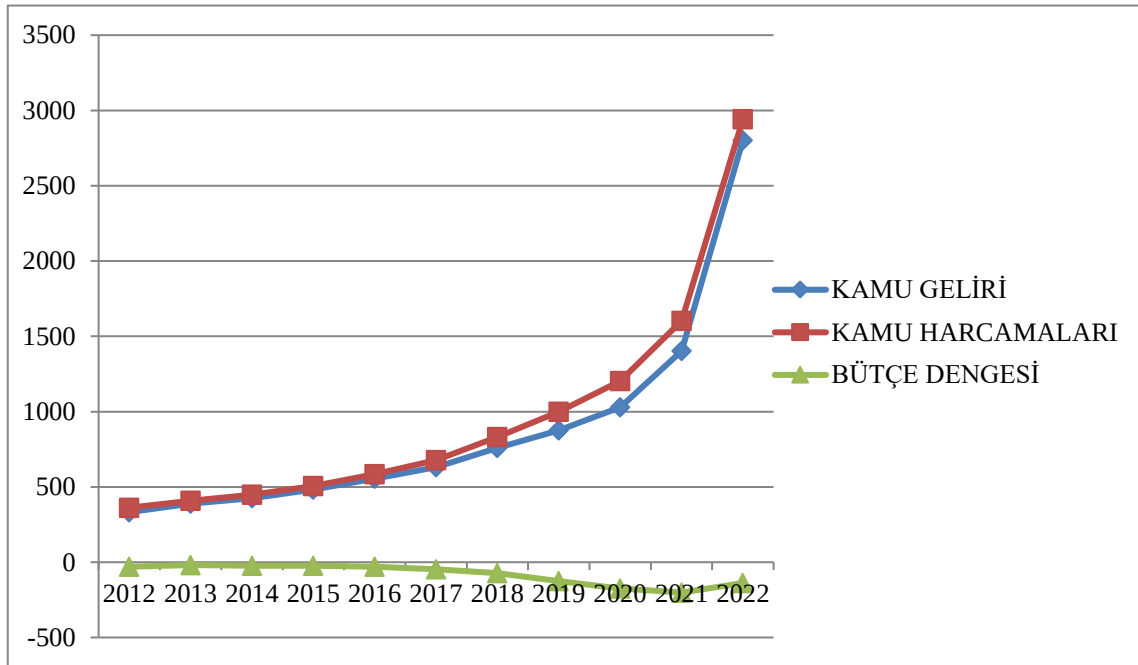
Grafik 3.27’de vergi gelirlerinin toplam kamu gelirleri içerisindeki payı 2012 yılında %83,8 şeklinde olmuştur. 2017 yılına kadar bu oranda iniş ve çıkışlar yaşanmış olsa da kamu gelirleri içindeki vergi gelirlerinin payı genel olarak aynı seyrinde görülmüştür. Pandemi öncesi toplam gelirler içerisinde vergi gelirlerinin oranı %76,9 şeklinde bir azalma göstermiştir. Toplam kamu gelirleri içerisinde büyük payı olan vergi gelirlerinin azalması bütçe dengesinde olumsuz etkilemektedir. 2020 yılı Mart ayında Türkiye’de görülmeye başlayan Cov-19 pandemi döneminde alınan ve uygulanan mali politikalar kapsamında yeni vergiler yürürlüğe girmiş, özel tüketim ve özel iletişim vergi oranlarında artış gerçekleşerek birçok ülkeye nazaran vergi gelirlerinde reel bir artış görülmüştür. Bu durum ise kamu gelirleri içinde vergi gelirlerinin payının azalmamasını sağlamıştır. 2020 yılında toplam kamu gelirleri içindeki vergi gelirlerinin payı % 81 şeklinde iken 2021 yılında üretiminde artmaya başlamasıyla % 83 ve 2022 yılında % 83,9 şeklinde gerçekleşmiştir.

3.4.3. Bütçe Dengesi Yönünden Etkileri

Merkezi Yönetim Bütçesi, hem ekonomiyi etkilemekte hem de ekonomide gerçekleşen değişimlerden etkilenmektedir. Bu anlamda gelir ve gider arasındaki eşitliği ifade eden bütçe dengesi ekonomik istikrar bakımından önem arz etmektedir. Cov-19 pandemisi sağlık krizi olarak ortaya çıkmış ve makroekonomik göstergeler üzerinde de

ciddi olumsuzluklar yaratmıştır. Devlet bütçesinin ekonomiyi etkileme ve ekonomide olay ve olgulardan etkilenmesi sebebiyle devlet bütçeleri salgından etkilenmiştir (Kısa ve Kartalcı, 2022, s. 172-173). Salgından etkilenen kamu geliri ve kamu harcamalarından oluşan bütçe dengesini sağlayabilmek adına gerekli politika önlemleri alınmıştır. Fakat küresel salgının hızla yayılım göstermesi ve ekonomiyi negatif etkilemesi bütçe dengesine de yansımıştır.

Grafik 3.28’de 2012-2022 dönemi merkezi yönetim bütçe dengesi gösterilmektedir.



Grafik 3. 28: Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon TL)

Genel itibariyle grafik 3.28’e bakıldığında kamu gelirleri kamu harcamalarından daha düşük gerçekleştiği için bütçe açığı sorunu ile karşı karşıya kalınmıştır. 2012-2016 yılları arasında bütçe açığı genel olarak aynı seyrinde gerçekleşirken 2017 yılında itibaren artış eğilimine girmiştir. 2017 yılında bütçe açığı 47,8 milyon TL 2018 yılında bütçe açığı 72,9 milyon TL ve 2019 yılında bütçe açığı 124,8 milyon TL şeklinde gerçekleşmiştir. Cov-19 pandemisinin Türkiye’de görülmeye başladığı ve etkisinin devam ettiği 2020 ve 2021 yıllarında kamu harcamalarının bir önceki yıllara göre artış görmesi ve bu artışı karşılayacak kamu gelirlerinin istenilen düzeyde olmaması bütçe dengesinin olumsuz etkilenmesine neden olmuştur. 2020 yılında bütçe açığı 175,3 milyon TL 2021 yılında ise 201,5 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Fakat 2022 yılında

küresel salgının etkilerinin minimize edilmeye çalışılması, alınan önlemlerin kaldırılması ile üretimin artış göstermesi kamu gelirleri ile kamu harcamalarının karşılanma oranını artırmış ve bütçe dengesi azalma eğiliminde olmuştur ve bir önceki yıla göre 62,4 milyon TL azalma göstererek bütçe açığı 139,1 şeklinde gerçekleşmiştir. Oluşan bütçe açığı sorunu kamu maliyesi üzerinde negatif etki oluşturmuş ve finanse edebilmek için devleti kamu borçlanmasına yönlendirerek borç yükünün artmasına neden olmuştur. Cov-19 pandemi döneminin kamu borçlanması üzerinde oluşturduğu etki ve değişimler bir sonraki başlıkta ayrıntılı olarak incelenecektir.

3.5. COV-19 PANDEMİSİNDE TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI

2019 yılında Çin'in Wuhan kentinde ortaya çıkan Cov-19 salgını hızla yayılım gösterip birçok insanın hayatını kaybetmesine neden olmuştur. Türkiye'de ise 10 Mart 2020 tarihi itibarıyla ilk vakanın görülmesi endişeyi de beraberinde getirmiştir. Bunun üzerine Dünya Sağlık Örgütü ortaya çıkan bu salgını pandemi ilan ederek tehlikenin farkına varılmasını ve gerekli önlemlerin alınmasını sağlamıştır. Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de gerekli önlemler alınarak salgına karşı mücadele edilmeye çalışılmıştır. Fakat salgının hızla yayılması sağlık, turizm, eğitim, ticaret vb. alanlarda olumsuzluklar yaratarak ekonomide daralma meydana getirmiştir. Salgının mali etkisinin görüldüğü 2020 yılında harcamaların artması elde edilen gelirlerin ise azalması neticesinde bütçe açığı meydana gelmiştir. İşsizlik sorunları ortaya çıkmış, tedarik zincirinde yaşanan sıkıntılar maliyet fiyatlarının artmasına neden olmuştur. Döviz kurunun artış göstermesi aynı zamanda enflasyon oranının yükselmesini sağlamış ve alınan tedbirler ve uygulanan politikalara rağmen ödemeler dengesi üzerinde de salgın negatif etki yaratmıştır. Ekonomide oluşan açıkları kapatabilmek amacıyla devlet iç ve dış kaynaklardan borçlanma yolunu tercih etmiştir. Bu durum ise ekonomi üzerinde bir yük oluşmasına ve bütçe açığı sorununa neden olmuştur.

Türkiye'nin uzun yıllar devam eden bütçe açığı sorunu ile karşılaşması ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında istenilen sonucun alınamamasına neden olmuştur. Bu durumda ise bütçe açığı finansmanı için ilk akla gelen yol borçlanmaya başvurmaktır. Türkiye ilk olarak 1930 yılında dış borçlanmaya, 1933 yılında ise iç kaynaklardan borçlanmaya başlanılmıştır (Karabulut, 2010, s. 15-70). Bazı

yıllarda yaşanan doğal afetler, savaşlar, mali krizler ve salgın hastalıklar gibi tarif ettiğimiz olağanüstü dönemlerde iç ve dış kaynaklardan borçlanma miktarı diğer dönemlere oranlara daha fazla miktarda artış göstermektedir. Geçtiğimiz son üç yılda yaşanan Cov-19 pandemisinin ortaya çıkması ve kısa zamanda yayılması Türkiye ekonomisini ciddi anlamda etkilemiştir. Etkilediği en önemli noktalardan bir tanesi kamu borçlanmasında yaşanan değişiktir. Salgının etkisiyle ile beraber oluşan bütçe açığı sorununu kapatabilmek amacıyla borçlanmaya başvurulması artışın beklenmedik düzeyde gerçekleşmesine neden olmuştur. Bu durum ise ekonomide daraltıcı etki göstermiştir.

3.5.1. Cov-19 Pandemisinde Kamu Borç Stoku Yapısı

Türkiye’de yapılan kamu harcamalarının elde edilen gelirlerle karşılanamamasının bütçe açığına neden olması ile bu açığın kapatılmak istenmesi, ekonomik istikrar ve ekonomik kalkınmanın sağlanması için yapılan yatırım harcamalarının karşılanması, kaynak ve tasarruf açığının finanse edilmesi ile dış ticaret ve ödemeler dengesi açığının karşılanması için devlet iç ve dış kaynaklardan borçlanmaya yönelmiştir (Doğru, 2006, s. 20).

Cov-19 pandemi dönemi kamu borç stok yapısı; kamu borç stokunun büyüklüğü, kamu borç yükü, kamu borçlanmasının döviz ve vade yapısı, kamu borç stokunun alacaklılara göre dağılımı, kamu borç servisi ve kamu net borç stoku verileri ile tablolar ve grafikler yardımıyla incelenerek açıklanmıştır.

3.5.1.1. Kamu Borç Stoku Büyüklüğü

Kamu borç stoku, bir dönemde iç ve dış borçların toplam miktarıdır (Şeker, 2006, s. 88). Yaşanan olağanüstü durumlar neticesinde ekonomik göstergelerdeki bozulmalar ve artan bütçe açığının sonucunda özellikle Cov-19 pandemisinde merkezi yönetim borç stok miktarı hızla artmaya başlamıştır (Oskay, 2022, s. 175).

Tablo 3.1’de 2012-2022 dönemi merkezi yönetim borç stoku büyüklüğü gösterilmektedir.

Tablo 3. 1: Türkiye’de Merkezi Yönetim Borç Stokunun Büyüklüğü (Milyar TL)

(Milyar TL)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
İç borç stoku	386,5	403,0	414,6	440,1	468,6	535,4	586,1	755,1	1060,4	1321,2	1905,3
Dış borç stoku	146,4	183,2	197,9	238,1	291,3	341,0	481,0	574,0	752,5	1426,6	2128,9
Toplam Stok	532,9	586,2	612,5	678,2	759,9	876,4	1067,1	1329,1	1812,8	2747,8	4034,2

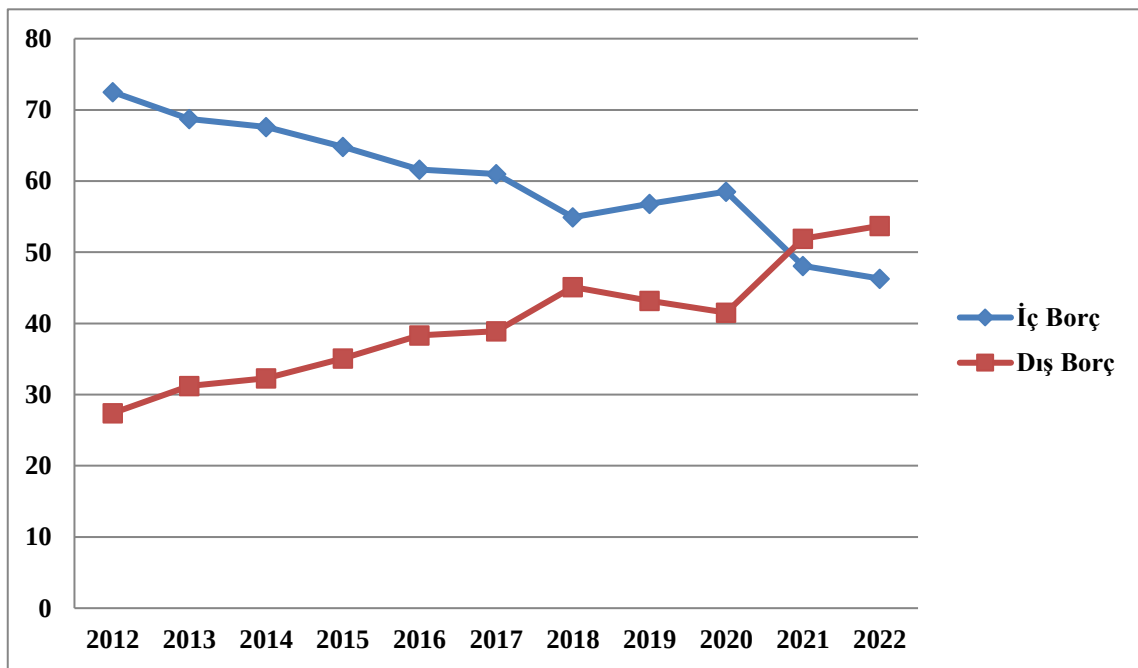
Kaynak: (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ,2022)

2012 yılında 386,5 milyar TL olarak gerçekleşen iç borç stoku 2013 yılında bir önceki aya göre % 42,6 bir artış göstererek 403 milyar TL’ye ulaşmıştır. Yıllar itibariyle artarak devam eden iç borç stoku pandemi öncesi 2019 yılında bir önceki aya göre % 28,8 artış göstererek 755,1 milyar TL’ye 2020 yılında bir önceki aya göre % 40,4 artışla 1060,4 trilyon TL’ye 2021 yılında bir önceki yıla göre % 24,5 artışla 1321,4 trilyon TL ve 2022 yılında ise bir önceki yıla göre % 44,2 artışla 1905,3 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir.

İç kaynakların yetersiz kalması ya da iç kaynaklardan borçlanılması durumunda ekonomide dengesizliklerin oluşabilmesi ihtimali nedeniyle dış borçlanmaya yönelmeler görülmektedir. Diğer bir deyişle gelişmekte olan ülkelerde üretimin ve millî gelirin düşük seviyede gerçekleşmesi ve bunlara bağlı olarak da tasarrufların ve yatırımların istenilen seviyeye ulaşamaması bu ülkelerin dış kaynak ihtiyaçlarını artırmaktadır. Türkiye’nin de gelişmekte olan bir ülke olduğu düşünüldüğünde dış kaynak transfer ettiği ve dış borçlanmaya sık sık başvurduğu görülmektedir (Yurdadoğ, Akça ve Albayrak, 2021, s. 95). Dış borç stokunu baktığımız zaman pandemi öncesi 2019 yılında bir önceki yıla göre % 19,3 artışla 574,0 milyar TL olarak gerçekleşen dış borç 2020 yılında % 31 artışla 752,2 milyar TL’ye 2021 yılında ise iç kaynaklardan borçlanmanın yetersiz gelmesi ciddi bir artışa neden olmuş ve iç borç stokundan daha fazla gerçekleşerek % 89,5 artışla dış borç stoku 1426,6 trilyon TL’ye ulaşmıştır. Dış borçlanmanın artarak devam etmesi dışa bağımlı bir ülke haline gelmesine neden olarak ekonomik istikrarın sağlanmasını güçleştirmektedir. 2022 yılında bu artış devam

etmiş ve % 49,2 artışla 2128,9 trilyon TL olmuştur. Toplam borç stokundaki değişim ise pandemi öncesi 2019 yılında bir önceki yıla göre % 36,3 artışla toplam borç 1329,1 trilyon TL gerçekleşmiştir. 2020 yılında enflasyon ve döviz kurunda yaşanan artışında etkisiyle % 36,4 artışla 1812,8 trilyon TL'ye 2021 yılında % 51,5 artışla 2747,8 trilyon TL'ye ve 2022 yılında ise %46,8 artışla toplam borç 4034,2 trilyon TL'ye ulaşmıştır.

Grafik 3.29'da merkezi yönetim toplam borç stoku içinde iç ve dış borç payı verilmiştir.



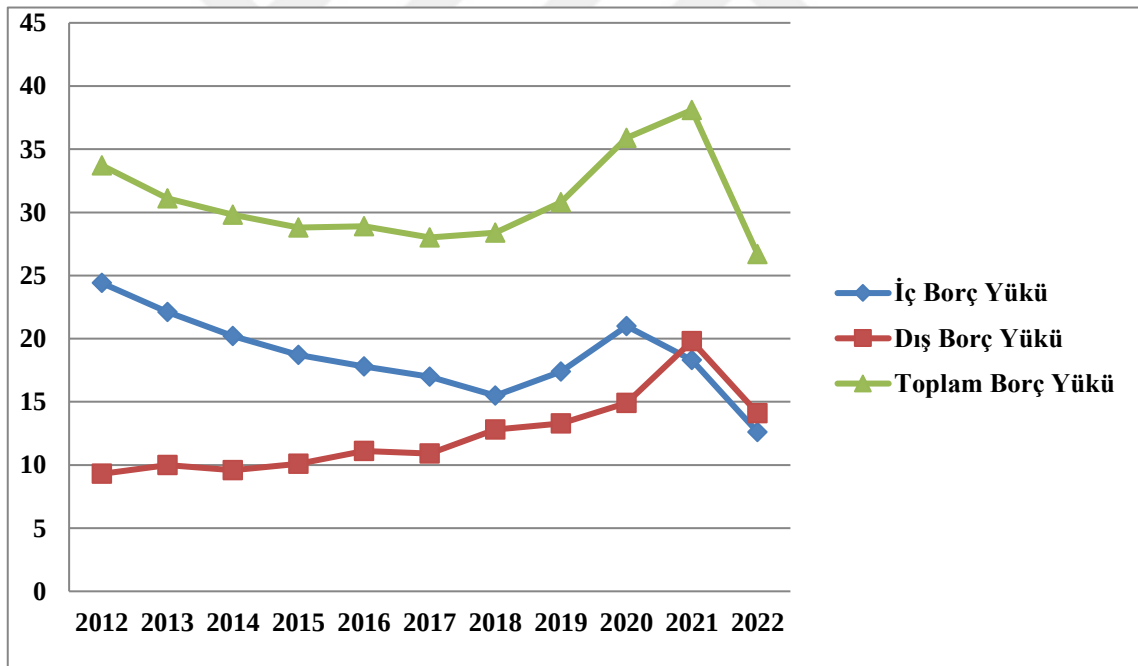
Grafik 3. 29: Türkiye’de Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku İçinde İç ve Dış Borç Payı (%)

Grafik 3.29’da merkezi yönetim toplam borcun iç ve dış borç payına göre, 2012 yılında toplam borç içindeki iç borç payı % 72,5 iken pandemi öncesi 2019 yılına kadar gerilemiş ve % 56,8 olarak gerçekleşmiştir. 2020 yılında toplam borç içindeki iç borç payı % 58,5 şeklindedir. Toplam borç içindeki dış borç payı ise 2012 yılında % 27,4 iken 2018 yılına kadar payı artarak devam etmiş ve % 45,1 olarak gerçekleşmiştir. 2020 yılında dış borcun payı iç borcun payından daha azdır ve dış borç payı % 41,5 olmuştur. 2021 yılı itibariyle ise bu durumun tam tersi oluşmuş ve toplam borç içindeki dış borç payı iç borç payından daha fazla gerçekleşmiştir. 2021 yılında iç borç payı % 48,1 iken dış borç payı % 51,9’dur. 2022 yılında ise aynı şekilde devam ederek iç borç payı % 46,3 ve dış borç payı % 53,7 şeklindedir.

3.5.1.2. Kamu Borç Yükü

Sosyal, ekonomik, siyasi gibi nedenlerle devletin yaptığı harcamaların elde edilen kamu gelirleri ile karşılanamaması bütçe açığını oluşturmuştur. Oluşan bütçe açığını finanse edilebilmek için devlet borçlanmaya başvurmuştur. Olağanüstü dönemlerde dış kaynaklardan borçlanmanın kısıtlı olması devleti iç kaynaklardan borçlanmaya itmektedir (Yıldırım, 2008, s. 70). Kamu borç yükü, toplam borç stokunun GSYH'ya olan oranını göstermektedir. Bu oran kamu borç yükünün ne kadar arttığını ve borçların ne kadarıyla gelir yaratıldığının bir göstergesidir. Hem artan borç stoku hem de yaşanan Cov-19 kriziyle azalan gayrisafi yurtiçi hasıla sonucunda borç yükü artmaktadır (Oskay, 2022, s. 176).

Grafik 3.30'da merkezi yönetim iç borç stoku yükü, dış borç yükü ve topla borç yükü oranları gösterilmektedir.



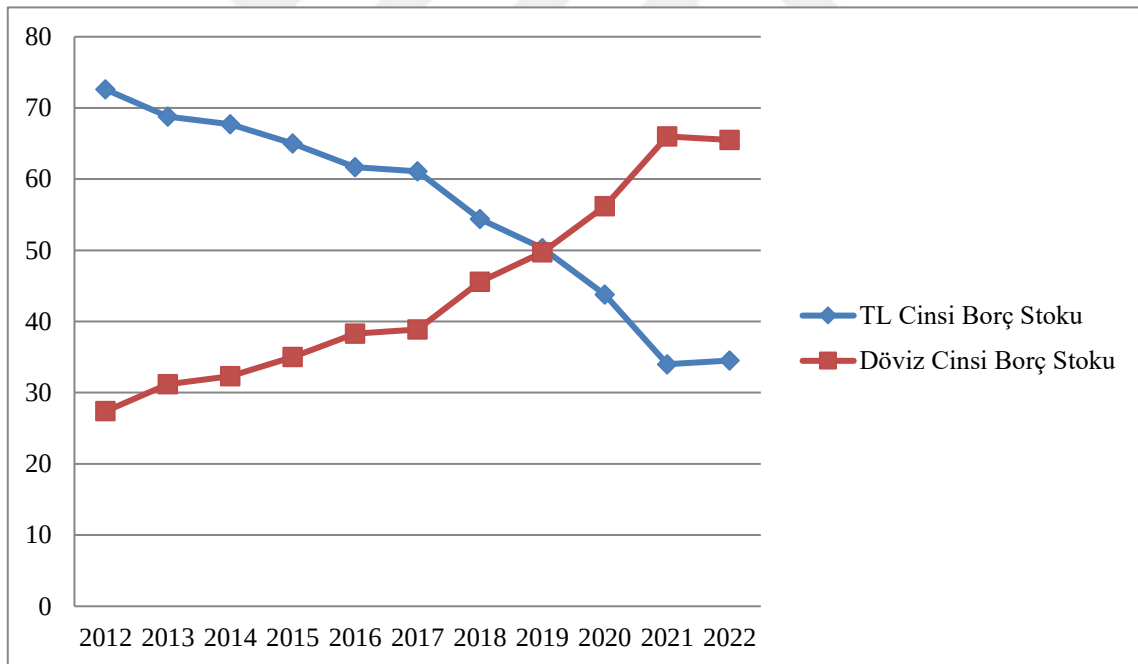
Grafik 3. 30: Türkiye’de Merkezi Yönetim Borç Yükü (%)

Grafik 3.30’da 2012 yılından küresel salgının yaşandığı 2020 yılına kadar iç borç yükü dış borç yükünden fazla gerçekleşmiştir. Ekonominin toparlanmaya başladığı ve iç kaynakların borçlanmada yetersiz kaldığı 2021 ve 2022 yıllarında dış borç stoku iç borç stokundan fazla gerçekleşmiştir. Toplam borç stokunun GSYH oranına baktığımız zaman 2012 yılında % 33,7 şeklinde olan toplam borç yükü 2017 yılına kadar iç ve dış borçlanmanın azalış göstermesi ile birlikte % 28,0 şeklindedir. 2018 yılında başlayıp

halen devam eden Türkiye ekonomik krizi çerçevesinde TL'nin değer kaybetmesi, yüksek enflasyon gibi durumlar borç yükünde artış meydana getirmiştir. 2018 yılında % 28,4 olan toplam borç yükü pandemi öncesi 2019 yılında % 30,8 seviyelerine 2020 yılında % 35,9 şeklindedir. 2021 yılı hem iç hem dış borç yükünün fazla olması borç yükünün % 38,1 olarak gerçekleşmesini sağlamıştır. Olağanüstü durumların meydana getirdiği yükün azaltılmaya ve ekonominin toparlanmaya başladığı 2022 yılında iç ve dış borçlanmanın azalması ile toplam borç yükü ciddi bir azalışla % 26,7 seviyelerine gerileme kaydetmiştir.

3.5.1.3. Kamu Borç Döviz – Vade – Faiz Yapısı

Kamu borç stokunun yapısının anlaşılabilmesi için merkezi borç stokunun döviz, vade ve faiz yapısının incelenmesi önemlidir. Grafik 3.31'de merkezi yönetim toplam borç stokunun TL ve döviz cinsinden dağılımı gösterilmektedir.



Grafik 3. 31: Türkiye’de Merkezi Yönetim Toplam Borç Stoku İçinde TL ve Döviz Payı (%)

2012 yılında toplam borçlanma içinde % 72,6 pay TL cinsi borçlanmanın % 27,4 pay ise döviz cinsi borçlanmanınındır. Pandemi öncesi 2019 yılına kadar TL cinsi borçlanmanın payı döviz cinsi borçlanmanın payından yüksek gerçekleşmiştir. Bu durum 2019 yılına kadar iç borçlanmaya dış borçlanmadan daha fazla başvurulduğunu göstermektedir. 2019 yılında toplam borç içinde % 50,3 TL payı % 49,7 döviz payı

gerçekleşerek birbirine çok yaklaşımaktadır. Pandeminin başladığı 2020 yılında döviz cinsinden borçlanmanın payı daha yüksek gerçekleşmiştir. 2020 yılında % 43,8 TL payı % 56,2 döviz payı, 2021 yılında % 34 TL payı % 66 döviz payı ve 2022 yılında ise % 34,5 TL payı % 65,5 döviz payı gerçekleşmiştir. Pandeminin başlaması ile birlikte TL cinsinden borçlanmanın döviz cinsinden borçlanmanın altında kalması dış borçlanmaya daha fazla ihtiyaç duyulduğu ve dış kaynaklardan daha fazla borçlanıldığını göstermektedir.

Tablo 3.2’de 2012-2022 dönemi iç ve dış borç stokunun faiz yapısı verilmektedir.

Tablo 3. 2: Türkiye’de İç ve Dış Borç Stokunun Faiz Yapısı (GSYH %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
İç borç stoku	24,4	22,1	20,2	18,7	17,8	17,1	15,6	17,5	21,0	18,2	12,7
Sabit Faizli	12,8	11,6	11,4	10,9	10,6	11,1	10,0	10,8	11,7	9,6	7,0
Değişken Faizli	6,9	5,2	3,8	3,6	3,2	2,2	2,0	2,7	4,3	4,6	3,1
TÜFE’ye Endeksli	4,8	5,3	4,9	4,2	4,1	3,8	3,6	4,0	5,0	4,0	2,6
Dış Borç Stoku	9,3	10,0	9,6	10,1	11,1	10,9	12,8	13,3	14,9	19,7	14,2
Sabit Faizli	7,4	8,1	8,0	8,6	9,6	9,5	11,4	12,0	13,5	16,9	12,1
Değişken Faizli	1,9	1,9	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,4	2,8	2,1

Kaynak: (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ,2022)

Tablo 3.2 göre 2012 yılında iç borçlanma içinde değişken faiz oranı % 6,9’dur. 2018 yılına kadar bu oran azalarak devam etmiştir. Pandemi öncesi 2019 yılında iç borç stoku içinde değişken faiz oranı yükselişe geçerek % 4,3 olmuştur. 2020 yılında bu oran % 4,3 ve 2021 yılında % 4,6 şeklinde gerçekleşmiştir. 2022 yılında ise azalma görülmüş ve % 3,1 şeklindedir. Dış borç içindeki değişken faiz oranı ise 2012 yılında % 1,9’dur. Pandemi öncesi 2019 yılına kadar azalan seyir gösteren bu oran % 1,3 seviyelerine

kadar gerilemiştir. 2020 yılı itibariyle artışa geçmiş ve % 1,4 şeklinde gerçekleşmiştir. 2021 yılında ise rekor bir artışla % 2,8 seviyelerine çıkmıştır. 2022 yılında ise azalma yaşanmış ve dış borç stoku içinde değişken faiz oranı % 2,1 şeklinde olmuştur. 2012 yılında iç borç stoku içindeki TÜFE'ye endeksli devlet tahvili payı % 4,8'dir. 2013 yılında artış meydana gelmiş ve % 5,3 şeklinde gerçekleşmiştir. 2018 yılına kadar azalan bir seyir göstermiş ve % 3,6 seviyelerine gerilemiştir. Pandemi öncesi 2019 yılında tekrar artışa geçmiş ve % 4,0 ve 2020 yılında % 5,0 şeklindedir. 2021 ve 2022 yıllarında tekrar azalan bir seyir gösteren TÜFE'ye endeksli devlet tahvili payı sırasıyla % 4,0 ve % 2,6 şeklinde gerçekleşmiştir.

Etkin bir borç yönetimi politikasının iki temel unsuru; borçların vadelerinin uzunluğu ve faiz oranlarının düşüklüğüdür. Borçların vadelerinin kısalması öncelikle kamu mali dengesi üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır (Bakkal ve Gürdal, 2007, s. 155). Tablo 3.3'te 2012-2022 dönemi iç borçlanmanın ortalama vadesi ve ortalama maliyeti verilmektedir. Tablo 3.3'e göre 2012 yılında iç borçlanmanın ortalama vadesi 46,9 aydır. 2017 yılına kadar artarak devam eden iç borçlanmanın ortalama vadesi 71,2 aya yükselmiştir. 2018 yılında ise vade 59,3 aya gerilemiştir. Pandemi öncesi 2019 yılında ise bu azalış devam etmiş ve ortalama vade 30,1 ay şeklinde gerçekleşmiştir. 2020 yılı itibariyle ise ortalama vade uzamaya başlamış ve bu yılda 34,0 ay şeklinde 2021 yılında 53,5 ay ve 2022 yılında ise 65,2 ay şeklinde artış göstermiştir.

Ortalama bileşik faiz ise 2012 yılında % 8,8 şeklindedir. 2016 yılına kadar bazı yıllar azalış bazı yıllar artış göstermiştir. 2016 yılından 2019 yılına kadar artan ortalama bileşik faiz % 18,3 seviyelerine çıkmıştır. 2020 yılında bu oran % 10,5 şeklinde gerçekleşirken 2021 yılında % 17,5 ve 2022 yılında % 22,1 şeklinde artış meydana gelmiştir. İç borçlanmada vadenin uzaması iç borç çevirme riskini azaltarak borcun geri ödenmesini kolaylaştırırken faizin artış göstermesi maliyet artışına neden olmaktadır (Oskay, 2022).

2020 yılında etkin borç yönetimi için vadelerinin uzunluğu faiz oranlarının düşük olması şartı bir önceki yıla göre gerçekleşse de 2021 ve 2022 yıllarında hem vadelerin uzun olması hem de faiz oranının yüksek olması borç yönetiminin etkin bir şekilde sağlanmasını zorlaştıracaklarını göstermektedir.

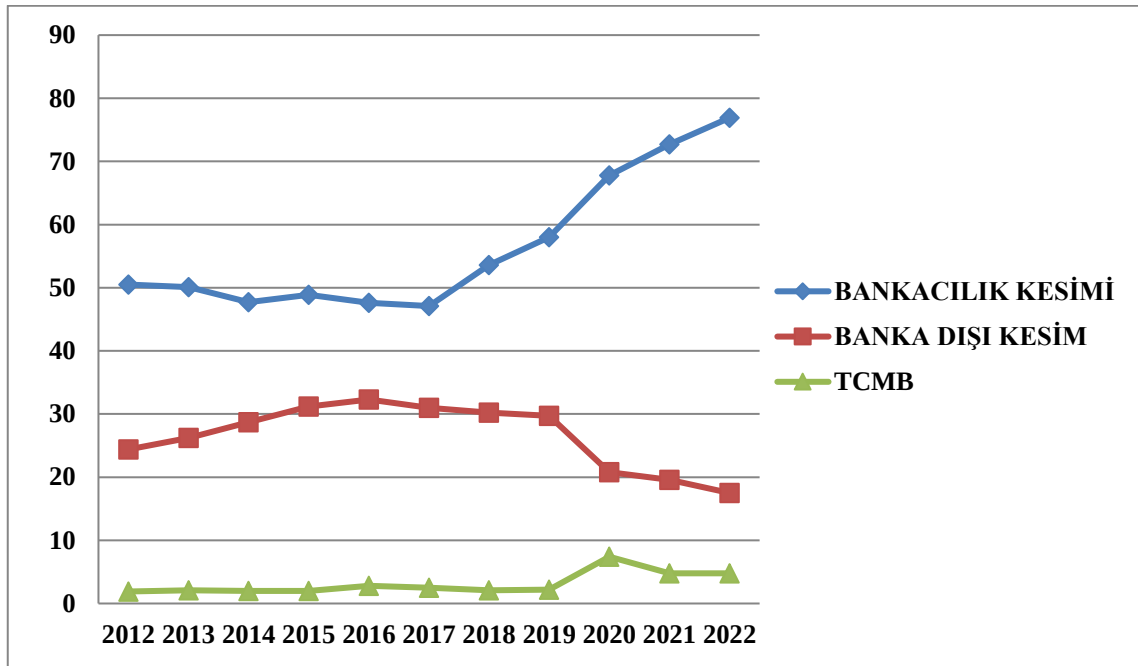
Tablo 3. 3: Türkiye’de İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi (Ay) ve Ortalama Maliyeti (%)

YILLAR	VADE(AY)	ORT. BİLEŞİK FAİZ(%)
2012	46,9	8,8
2013	64,2	7,7
2014	64,7	9,8
2015	64,9	9,5
2016	67,4	10,2
2017	71,2	11,3
2018	59,3	17,5
2019	30,1	18,3
2020	34,0	10,5
2021	53,5	17,5
2022	65,2	22,1

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2022) ve (Bakkal ve Gürdal,2007)

3.5.1.4. Kamu Borç Stokunun Alacaklılara Göre Dağılımı

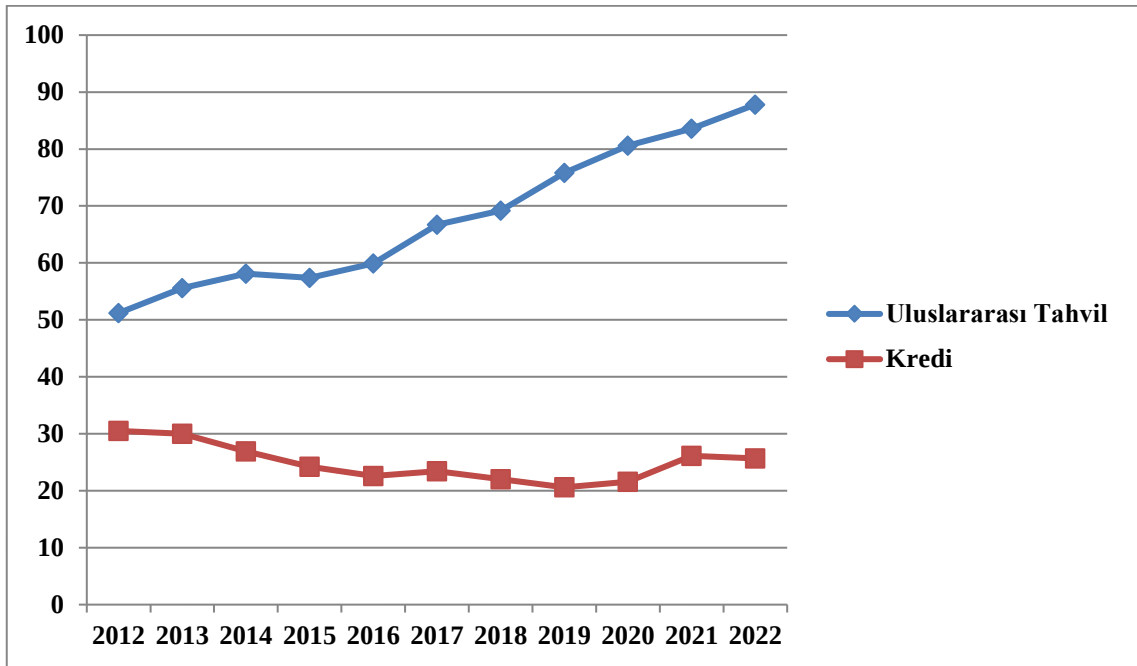
Kamu borçlanmasında iç veya dış borçlanma tercihi kadar hangi kaynaklardan ağırlıklı olarak iç veya dış borçlanma yapılacağı da önemlidir (Oskay, 2022, s. 183). Grafik 3.32’de iç borç stokunun alacaklılara göre dağılımı verilmektedir.



Grafik 3. 32: Türkiye’de İç Borç Stokunun Alacaklılarına Göre Dağılımı (%)

Grafik 3.32’de 2012-2022 yılları arasında iç borç alacaklıları içinde en fazla pay bankacılık kesimine aittir. İç borç alacaklıları içinde bankacılık kesiminin payı 2012 yılında % 50,5’dir. Pandemi öncesi 2019 yılına kadar bankacılık kesimi payı düzensiz bir şekilde artış ve azalış göstermiştir. 2020 yılı itibariyle bu pay % 67,8 şeklinde gerçekleşmiştir. 2021 yılında % 72,7 ve 2022 yılında % 76,9 iç borçlanma içinde bankacılık kesimi payı mevcuttur. Bankacılık kesimi içinde ise kamu bankalarının payı daha fazladır. Banka dışı kesimin payı ise 2019 yılından sonra azalmıştır. TCMB payı ise 2020 yılında son on yılın en yüksek payına sahip olarak % 7,4 şeklinde gerçekleşmiştir. Daha sonraki yıllarda ise payı azalarak % 4,8 şeklindedir.

Tablo 3.33’te 2012-2022 dönemi dış borçların alacaklılara göre dağılım gösterilmektedir. Tabloya göre uluslararası piyasalara tahvil ihracı yoluyla daha fazla dış borçlanma gerçekleştirildiği görülmektedir. 2012 yılında dış borçlanmanın 51,2 milyar \$ kısmı uluslararası tahviller yoluyla yapılırken, 30,5 milyar \$ kısmı krediler yoluyla sağlanmaktadır. Genel olarak artarak devam eden dış borçlanma içinde uluslararası tahvil miktarı 2020 yılında 80,6 milyar \$, 2021 yılında 83,6 milyar \$ ve 2022 yılında 87,8 milyar \$ şeklindedir. 2020 yılında ise dış borçlanmanın 21,6 milyar \$, 2021 yılında 26,1 milyar \$ ve 2022 yılında 25,7 milyar \$ kısmı krediler yoluyla sağlanmıştır.



Grafik 3. 33: Türkiye’de Dış Borç Stokunun Alacaklılara Göre Dağılımı (Milyar \$)

3.5.1.5. Kamu Borç Servisi

Kamu borç servisi, iç ve dış borçlanma için yapılan anapara ve faiz ödemelerinin toplamından oluşmaktadır (Aykut, 2019, s. 35). Borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklardan elde edilen getirilerin vadesi gelen anapara ve faiz ödemelerini düzenli olarak karşılaması gerekir. Aksi takdirde borç stoku sürekli olarak artma eğiliminde olmaktadır (Doğru, 2006, s. 41).

Tablo 3.4’te 2012-2022 dönemi iç ve dış borç servisi anapara ve faiz ödemeleri gösterilmiştir. Yaşanan olağanüstü durumlar sadece borç stokunda bir artışa neden olmamış borcun anapara ve faiz ödemelerinde de artışa yol açmıştır.

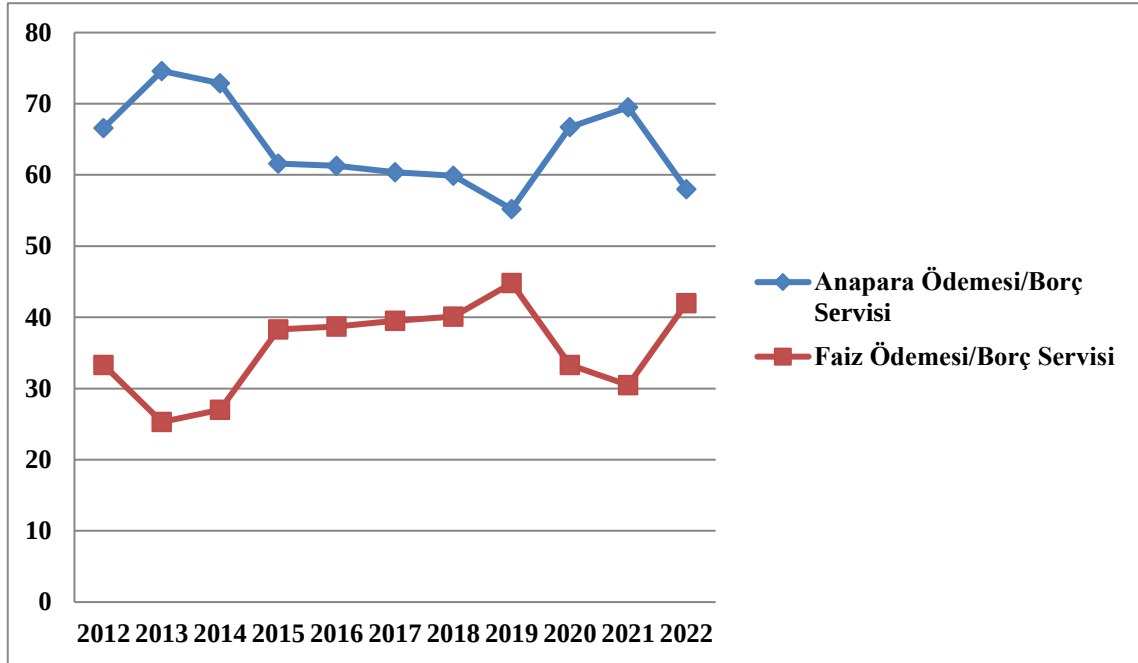
Tablo 3. 4: Türkiye’de İç ve Dış Borç Servisi (Milyar TL)

Yıllar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Toplam Borç Servisi	143,8	183,2	178,4	131,3	127,0	133,1	175,7	219,2	364,2	525,2	684,9
İç borç Servisi	124,7	167,1	157,0	107,1	100,6	98,1	123,4	159,3	289,7	420,9	482,8
Anapara	84,0	128,1	117,8	67,4	63,2	58,4	73,2	86,6	200,0	301,4	276,9
Faiz	40,7	39,1	39,3	39,8	37,4	39,7	50,2	72,9	89,7	119,5	205,9
Dış Borç Servisi	19,1	16,1	21,1	24,1	26,5	35,0	52,3	59,9	74,5	104,3	202,2
Anapara	11,9	8,6	12,4	13,5	14,7	22,1	32,0	34,5	42,9	63,5	120,5
Faiz	7,2	7,4	9,0	10,6	11,8	12,9	20,3	24,5	31,6	40,7	81,7

Kaynak: (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ,2023)

Tablo 3.4’te 2012 yılında toplam borç servisi 143,8 milyar TL’dir. 2014 yılından 2016 yılına kadar artan seyrinde devam eden toplam borç servisi azalma göstermiş ve 2016 yılında 127,0 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2017 yılı ile birlikte tekrar artmaya başlayan toplam borç servisi 2020 yılında başlayan salgın krizinde etkisiyle de artışını sürdürmüştür. Toplam borç servisi içerisinde en fazla pay iç borç servisinidir. 2020 yılında 364,2 milyar TL olarak gerçekleşen borç servisinin 289,7 milyar TL’lik kısmı iç borç servisi 74,5 milyar TL’lik kısmı dış borç servisini oluşturmaktadır. 2021 yılında borç servisinin 525,2 milyar TL’sinin 420,9 milyar TL’si iç borç servisinin 2022 yılında ise borç servisinin 684,9 milyar TL’sinin 482,8 milyar TL’sini iç borç servisi oluşturmaktadır.

Grafik 3.34'te ise merkezi yönetim toplam borcun anapara ve faiz ödemelerinin toplam borç servisine oranı verilmiştir.



Grafik 3. 34: Türkiye’de Merkezi Yönetim Toplam Borcun Anapara ve Faiz Ödemesinin Borç Servisine Payı (%)

İç ve dış borç servisi içerisinde anapara ve faiz ödemelerinde en fazla pay anapara ödemelerine ayrılmıştır. Bu durum ise toplam borç servisinde meydana gelen artışın anapara ödemelerinden kaynaklandığını göstermektedir. 2012 yılında toplam borç servisinde anapara ödemesinin payı % 66,6 faiz ödemesinin payı ise % 33,3’tür. Anapara ödemesinin payında 2013 yılında bir artış yaşanmış fakat pandemi öncesi 2019 yılına kadar bir azalma eğilimde olarak bu pay % 55,2 şeklinde gerçekleşmiştir. Anapara ödemesinin payının azaldığı bu yıllarda faiz ödemelerinin payında tersi bir durum yaşanmış ve artış görülmüştür. 2019 yılında faiz ödemesinin payı % 44,8 şeklindedir. 2020 ve 2021 yıllarında anapara ödemesinin payı sırasıyla % 66,7 ve % 69,5 olarak gerçekleşmiştir. 2022 yılında bu oran % 58 olarak bir azalış göstermiştir. 2020 ve 2021 yıllarında anapara ödemesi artış göstermiş ve faiz ödemesi ise azalış göstermiştir. Bu yıllarda % 33,3 ve % 30,5 oranında faiz ödemesi yapılmıştır. 2022 yılında ise faiz ödemesinde bir artış meydana gelmiş ve % 42 şeklinde gerçekleşmiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Tarih boyunca yaşanan birçok dönemde devletler olağanüstü durumlarla karşı karşıya kalmıştır. Fakat hem sosyal hem ekonomik yaşamı ciddi anlamda etkileyen Cov-19 pandemisinin bir sağlık krizi olarak ortaya çıkması ve hızla yayılması sadece sağlık sektörünü değil birçok sektörü de negatif etkilemiştir. Salgının ilk başta insan sağlığı üzerine vereceği zararı önleyebilmek daha sonra ülke ekonomilerinin daha az etkilenebilmesini sağlamak adına sıkı politika önlemleri alınmıştır. Hemen hemen her ülkede uygulanan sokağa çıkma yasakları, seyahat engelleri, işyerlerinin kapatılması ile çalışanların işsiz kalması salgından etkilenen dünya ülkelerinde durgunluğa neden olmuştur. Bu süreç ülkeden ülkeye farklılık göstermiş olsa da salgının etkisi bir ekonomik kriz durumu ile karşı karşıya bırakmıştır. Salgın dönemi ülkelere giriş ve çıkışların engellenmesi tedarik zincirinde aksamaların yaşanmasına ve mal ile hizmet üretimi kaybına neden olarak kamu gelirlerini olumsuz etkilemiştir. Üretim kaybına karşı tüketim eğiliminin yüksek olması ülkelerin bütçe dengesinin olumsuz etkilenebilmesine sebebiyet vermiştir. Yapılan harcamaların karşılanması için gerekli olan finansman kaynağının sağlanması ile ekonomiyi canlandırmak adına fayda-maliyet ilişkisi dikkate alınarak politika önlemleri alınabilir. Uygun kaynak tahsisi sağlanarak mevcut kaynakların doğru kullanımı ve adil dağılımı sağlanabilir. Deprem, sel, salgın hastalıklar gibi olağanüstü dönemlerde fon kaynakları oluşturularak gerekli harcamalar karşılanabilir.

Cov-19 pandemisinin mali politika araçları üzerindeki etkisi uygun veriler toplanarak tablolar ve grafikler yardımıyla açıklanmaya çalışılmıştır. Bu veriler yardımıyla pandeminin kamu harcamalarına etkisi fonksiyonel sınıflandırma yapılarak incelenmiştir. Pandemiden etkilenen seçilmiş dünya ülkelerinde fonksiyonel sınıflandırma kapsamında sağlık hizmeti ve ekonomik işler ve hizmetler için yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payının dışında diğer hizmetler için yapılan harcamaların payı aynı veya azalan bir seyir izlediği görülmektedir. Değişmeyen ya da yapılan harcamaların azalması bu hizmetlerin değişiminin tamamen pandemi kaynaklı olmadığını göstermektedir. Türkiye’de ise fonksiyonel sınıflandırmaya göre yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı pandemi döneminde değişiklik göstermektedir. Pandemi döneminde normalden fazla

gerçekleşen harcamalar sağlık, genel kamu ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal devlet olmasından kaynaklı olarak pandemi döneminde aynı ve nakdi olarak yapılan sosyal güvenlik ve sosyal yardım transfer harcamalarının payını artırmıştır. Fonksiyonel sınıflandırmaya göre diğer yapılan harcamalarda ise küçükte olsa yaşanan artış veya azalışın tamamen pandemiden kaynaklanmadığı söylenebilir.

Pandemi döneminde kamu harcamalarının gelirler ile finansmanının sağlanamaması ülkeleri borçlanmaya yönlendirmektedir. Pandemi ile beraber Türkiye'nin borçlanma yapısında da değişimler olmuştur. İç kaynaklardan daha fazla borçlanma yerini dış kaynaklardan yani döviz cinsinden borçlanmaya bırakmıştır. Bu da dışa bağımlı bir ülke haline gelmesine neden olmuştur. Aynı zamanda etkin bir borç yönetimi gerçekleştirebilmek için uzun vade ve kısa faiz uygulaması kısmende olsa pandemi başlangıç yılında sağlanmış olsa da sonraki iki yıl içerisinde bu durumdan uzaklaşmıştır. Sonraki yıllarda etkin bir borç yönetiminin gerçekleştirilmesi için uzun vade kısa faiz oranları uygulaması ele alınarak çalışmalar yapılabilir. Bunun dışında Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından olağanüstü dönemler ile karşı karşıya kalındığında stratejik eylem planları oluşturularak belirlenen amaç ve hedefler gerçekleştirilebilir.

KAYNAKÇA

- Acar, M. ve Duran, M, S. (2020). Bir Virüsün Dünya'ya Etkileri: Covid-19 Pandemisinin Makroekonomik Etkileri. *International Journal of Social and Economic Science*. 10(1): 59.
- Açıkgöz, Ö. ve Özkan, B.(2009). 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve Türkiye Ekonomisine Etkileri. *Mevzuat Dergisi*. (136): 4.
- Adanur, S. (2012). *Türk Bankacılık Sisteminde 2001 Krizi Ve 2008 Finansal Krizinin Türk Bankacılık Sektörüne Etkileri* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Maltepe Üniversitesi.
- Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı (AFAD). <https://www.afad.gov.tr/>. (Erişim Tarihi:15.03.2021).
- Akar, S. (2013). *Doğal Afetlerin Kamu Maliyesi Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği* [Yayınlanmamış Doktora Tezi]. Marmara Üniversitesi.
- Akar, S. (2013). Doğal Afetlerin Kamu Maliyesine Ve Makro Ekonomiye Etkileri: *Türkiye Değerlendirmesi. Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*. 11(21): 186-201.
- Akdemir, T. ve Yeşilyurt, Ş. (2018). Devlet Borçlarının Kökeni, Gelişimi ve İktisadi Temelleri. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 8(16): 290-295.
- Akgün, O. (2020). Covid-19 Salgını Döneminde Türkiye’de Alınan İdari Kararların Salgının Önlenmesindeki Etkisinin Değerlendirilmesi. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*. 7(7): 206-226.
- Akın, F. (2017). İkinci Dünya Savaşı Sonrası Yenidünya Düzeni ve Türkiye. *İş ve Hayat Dergisi*. 7(5): 121-124.
- Aktepe, İ. (2022). *Covid-19 Pandemi Sürecinde Yaygın Anksiyetenin Sağlık Anksiyetesi, Bilişsel Esneklik Ve Covid-19 Korkusu Bağlamında Yordanması* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Dicle Üniversitesi.
- Aktürk, İ. ve Albeni, M. (2002). Doğal Afetlerin Ekonomik Performanslar Üzerine Etkisi: 1999 Yılında Türkiye’de Meydana Gelen Deprem ve Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 7(1): 1-18.
- Akyel, R. (2005). Türkiye Kamu Yönetiminde Afet Yönetimi. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 14(2): 20-21.

- Arabacı, H ve Yücel, D. (2020). Pandeminin Türkiye Ekonomisine Etkileri ve Türkiye Merkez Bankası Tarafından Finansal İstikrarı Sağlamak Amacıyla Alınan Önlemleri. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*. 9(2): 92.
- Arabacı, H. (2017). Küresel Kriz Sonrası Türkiye’de Uygulanan Ekonomi Politikaları. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*. 6(4): 5.
- Arkış, E. (2012). *Ülkemizde Yapılan Deprem Master Planlarının Performans Analizinde İzmir Örneği* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Arsan, Ü. (1979). Kamu Borçlarının Sınıflandırılmaları. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*. 34(1): 46.
- Arslan, E. ve Kiper, K. (2015). Dış Yardım Nedir? Niçin Yapılır?. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*. 15(34): 9.
- Arslan, G. (2015). Varlık Vergisi Kanunu’nun Çıkarılması, Uygulanması ve Sonuçları. *Tarih Dergisi*, (61): 119.
- Avcı, T. (2021). *Diş Hekimlerinin Covid-19 Sürecindeki Covid Korkusu Ve Psikolojik Durumlarının İncelenmesi* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Okan Üniversitesi.
- Avcı, T. ve Ergen, E. (2022). Kalkınma Planlarının Çok Kriterli Karar Verme Yöntemleriyle Araştırılması. *Pamukkale Üniversitesi İşletme Araştırmaları Dergisi*. 9(1): 93-94.
- Avdar, R. ve Avdar, R. (2022). Türkiye’de Yaşanan Doğa Kaynaklı Afetlerin Sosyo-Ekonomik Etkileri. *Afet ve Risk Dergisi*. 5(1): 1.
- Aykut, M. F. (2019). *Türkiye’de İç Borçlanma: Borç Yükü İle Vade Yapısı İlişkisinin Ekonometrik Bir Analizi* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Hacettepe Üniversitesi.
- Bahar, O. ve Erdoğan, E. (2011). 1994 ve 2000 Krizleri Sonrasında Türkiye’de Uygulanan Finansal Regülasyon Politikaları. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. (27): 12-16.
- Bakkal, S. ve Gürdal, T. (2017). İç Borçlanmanın Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri. *Akademik İncelemeler Dergisi*. 2(2): 156.

- Balcı, Y. ve Çetin, G. (2020). Covid-19 Pandemi Sürecinin Türkiye’de İstihdama Etkileri ve Kamu Açısından Alınması Gereken Tedbirler. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 19(37): 41.
- Balıkçıoğlu, N. (2019). *1980-1998 Döneminde Kamu Maliyesinde Yapılan Devlet İç Borçlarının Yapısal Gelişimi ve Enflasyonist Etkileri* (1. Baskı). Nobel Bilimsel Eserler.
- Bilgiç Ulun, A. (2020). Covid-19 Salgınının Küresel Düzeyde İncelenmesi: Ekonomik Etkiler ve Vergisel Önlemler. *Ekonomik, İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi*. 2(2): 93.
- Bulut, C.C. (1997). *1980 Sonrası Türkiye’de Devlet Borçları* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Marmara Üniversitesi.
- Bülbül, D., Ejder, H.L., Şahan, Ö., (2006). Türkiye’de Kamu Borçlarının Kaynakları, Yapısı ve Niteliklerinin Değerlendirilmesi (1990- 2004 Dönemi Analizi). *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*. (35): 102.
- Can, O. ve Şimşek Aktaş, D. (2017). Olağanüstü Hal Dönemi Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yargısal Denetimi Üzerine. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*. 23(1): 15-16.
- Çadircı, Ç. ve Güneş, M. (2022). Türkiye’de Maliye Politikalarının Bir Bileşeni Olarak Sağlık Harcamaları. *Malatya Turgut Özal Üniversitesi İşletme ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3(1): 31-41.
- Çalışır, M. ve İnal, V. (2021). *Yeni Bir Çağın Kıyısında Siyasi, İktisadi ve Mali Açılardan Covid-19 Pandemisi*. Sakarya Üniversitesi Yayınları.
- Çelik, İ.H., Usta, G., Yılmaz, G., Yakupoğlu, M., (2020). Türkiye’de Yaşanan Teknolojik Afetler (2000-2020) Üzerine Bir Değerlendirme. *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*. 6(2): 50.
- Çetin, A.C. (2020). Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Türkiye’de Genel Ekonomik Faaliyetlere ve Hisse Senedi Borsa Endeksine Etkisi. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Dergisi*. 4(2): 344.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (CSB). <https://csb.gov.tr/>. (Erişim Tarihi:13.03.2021).
- Çilingir, G.A. (2018). Türkiye’de Uygulanan Afet Yönetimi Politikalarının İncelenmesi: Yasal Düzenlemeler ve Dask. *Dirençlilik Dergisi*. 2(1):4.

- Çomaklı, Ş.E., Koç, F., Yıldırım, K., E., (2012). Türk Vergi Hukuku Tarihinde Tartışılan Bir Vergi: Toprak Mahsulleri Vergisi. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*. 4(2): 62.
- Dayıoğlu Erul R. ve Buz F. (2019). İkinci Dünya Savaşı Döneminde Türkiye’de Uygulanan Vergi Politikaları. *Ekonomi, İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi*. 1(4): 395-398.
- Demir, Ö. (2013). *Ekonomik Kriz Dönemlerinde Uygulanan Vergi Politikaları* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Adnan Menderes Üniversitesi.
- Dileyici, D. ve Özkıvrak, Ö. (2010). Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*. 2(1): 43.
- Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK). <https://www.dask.gov.tr/>. (Erişim Tarihi:15.03.2021).
- Doğru, M. (2006). *Türkiye’de Kamu Borçlarının Gelişiminin Sürdürülebilirlik Yönünden Analizi ve Değerlendirilmesi* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Eğilmez, M. (2016). *Hazine* (13. Basım). Remzi Kitabevi.
- Elverici, S. (2021). *Finansal Krizlerde Uygulanan Maliye Politikalarının Etkinliği* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Hacettepe Üniversitesi.
- Engin, C. ve Göllüce, E. (2016). 2008 Küresel Finans Krizi ve Türkiye Üzerine Yansımaları. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 6(1): 30.
- Erkal, T. ve Değerliyurt, M. (2009). Türkiye’de Afet Yönetimi. *Doğu Coğrafya Dergisi*. 14(22): 153.
- Eroğlu, E. (2020). Covid-19’un Ekonomik Etkilerinin Ve Pandemiyle Mücadele Sürecinde Alınan Ekonomik Tedbirlerin Değerlendirilmesi. *International Journal of Public Finance*. 5(2):227-232. <https://doi.org/10.30927/ijpf.803572>
- Ertürkmen, C. (2006). *Afet Yönetimi* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Eryüzlü, H. (2020). Covid-19 Ekonomik Etkileri ve Tedbirler: Türkiye’de “Helikopter Para” Uygulaması. *Ekonomi, Maliye, İşletme Dergisi*. 3(1): 13. <https://doi.org/10.46737/emid.745621>

- European Central Bank (ECB). Government Finance 2012-2023. https://www.ecb.europa.eu/stats/macroeconomic_and_sectoral/government_finance/html/index.en.html. (Erişim Tarihi: 08.04.2023).
- Gerdan, S. (2010). *Kocaeli Üniversitesi Afet ve Acil Durum Yönetim Sistemi Modeli* [Yayınlanmamış Doktora Tezi]. Kocaeli Üniversitesi.
- Göçer, İ. (2011). Türkiye Ödemeler Bilançosu Dengesinin Sürdürülebilirliği: Sınır Testi Yaklaşımı. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. (29): 1.
- Gökbunar, R., Gökbunar, A, R., Uğur, A., (2010). 17. Yüzyılda Osmanlı Devleti ve Batı Avrupa Devletleri'nde Mali Yapı Üzerine Savaşların Etkileri. *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Dergisi*. (159): 71.
- Göktürk, İ. (2021). *Tarihsel Süreçte Önemli Salgın Hastalıklar ve COVID-19'un Sektörel Açından Ekonomik Etkileri* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Yüzüncü Yıl Üniversitesi.
- Güçlüoğlu, Ü, M. (2017). *Türkiye İstihdam Analizi ve Bazı Makroekonomik Değişkenlerin İstihdam Üzerindeki Etkisi* [Uzmanlık Tezi]. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- Gündüz, Ö. (2008). *Dış Borç Stok ve Servisinin Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye Üzerine Bir Uygulama* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Atatürk Üniversitesi.
- Gürlek, Y. (2006). *Türkiye'de ve Dünyada Deprem Sigortacılığı* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Yıldız Teknik Üniversitesi.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB). Ekonomik Göstergeler 2023. <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>. (Erişim Tarihi: 16.07.2022).
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB), Kamu Borç Yönetim Raporu 2022. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/12/Web_Kamu_Borc_Yonetimi_Raporu_Aralik_2021_v4.pdf. (Erişim Tarihi: 20.12.2021).
- İnal, E. ve Erbaydar, N, P. (2016). 2012-2023 Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı'nın Toplumsal Cinsiyet Bakış Açısı ile İncelenmesi. *FE Dergisi*. 8(1): 36. https://doi.org/10.1501/Fe0001_00000000150
- İnce, M. (2002). *Devlet Borçları ve Türkiye* (2. Baskı). Gazi Kitabevi.
- İsazade, F. (2021). *Covid-19 Pandemisinin Kamu Maliyesi ve Kalkınma Üzerindeki Kalkınma Etkisi* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Uludağ Üniversitesi.

- Kahraman Akdoğu, S. (2012). Türkiye’de Mali Serbestleşme Süreci ve Krizlerin Kısa Bir Özeti. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 14(2): 196-197.
- Kalaycı, İ. (2018). Sona Erişinin 100. Yılında 1. Dünya Savaşı'nın Ekonomik Cephesine Dair Bir İncelemesi. *Avrasya Etütleri Dergisi*. 54(2): 8-21.
- Karabulut, T. (2010). *Türkiye’deki Kamu Borçlarının Gelişim Süreci ve Ekonomi Üzerine Etkileri* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Selçuk Üniversitesi.
- Karaca, C. (2014). Uygulanan Para ve Maliye Politikaları Açısından Geçmiş Krizler ve 2008 Küresel Ekonomik Krizinin Karşılaştırmalı Analizi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 5(1): 277.
- Karamızrak, B. ve Coşkun, K. (2018 Kasım 23-25). *Savaşların Ekonomi Üzerindeki Etkileri*. I. Uluslar arası İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Kongresi. Karabük, Türkiye.
- Kayrakçı, H, B. (2006). *Türkiye’de Kamu Borçlanma Politikası ve Fonksiyonel Gelir Dağılımı İlişkisi* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Kızıldağ, Y. (2018). *Türkiye Ekonomisinde İç Borçların Gelişimi: 1980-2016* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Sütçü İmam Üniversitesi.
- Koç, İ. ve Yardımcıoğlu, F. (2020). Covid-19 Pandemi Sürecinde Uygulamaya Konulan Mali Tedbir ve Teşviklerin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye ve Seçilmiş AB Ülkeleri Karşılaştırması. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*. 8(2): 137-142.
- Mangır, F. (2006). Finansal Deregülasyonun (1989–2001) Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri: Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. (16): 470.
- Meriç, M. (2015). Devlet Borçları (2. Baskı). Gazi Kitabevi.
- Organisation For Economic Co-Operation and Development (OECD). General Government Revenue 2012-2022. <https://data.oecd.org/gga/general-government-revenue.htm#indicator-chart>. (Erişim Tarihi: 08.04.2023).
- Organisation For Economic Co-Operation and Development (OECD). General Government Deficit 2012-2022. <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm>. (Erişim Tarihi 07.04.2023).

- Organisation For Economic Co-Operation and Development (OECD). General Government Debt 2012-2022. <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>. (Erişim Tarihi: 07.04.2023).
- Oskay, C. (2022). Türkiye’de Kamu Borç Stok Yapısındaki Değişim Ve Gelişim: Covid-19 Salgın Dönemi. *Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 3(2): 175-183. <https://doi.org/10.56400/tarsusiibfdergisi.1180190>
- Öner, D. (2021). *Salgın Hastalıkların Ekonomik Etkileri: COVID-19 Örneği* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Cumhuriyet Üniversitesi.
- Örki, A. (2019). 1973 Petrol Krizi ve Sonuçları. İstanbul Rumeli Üniversitesi Açık Erişim Sistemi Working Paper (Çalışma Metni) <https://acikerisim.rumeli.edu.tr/xmlui/handle/1/42>. (Erişim Tarihi: 10.03.2021)
- Özcan, S.E. (2003). *Devlet İç Borçlanması ve Türkiye’de Devlet İç Borçlanmasının Sürdürülebilirliği* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Anadolu Üniversitesi.
- Özceylan, D. ve Coşkun, E. (2012). Van Depremi Sonrası Yaşananlar Işığında Sosyal ve Ekonomik Zarar Görebilirlik Çalışmalarının Önemi. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*. 7(1): 172.
- Özçelik, Ö. ve Tuncer, G. (2007). Atatürk Dönemi Ekonomi Politikaları. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 9(1): 257
- Özdemir, Ü., Yiğit, G, K., Oral, M., (2016). Cumhuriyetten Günümüze Ekonomi Politikaları Bağlamında Türk Dış Ticaretinin Gelişimi. *Doğu Coğrafya Dergisi*. 20(35): 165. <https://doi.org/10.17295/dcd.23130>
- Özdere Sözer, S. (2021). *Türkiye’de ki Salgın Hastalıkların Türk Ekonomisine Etkileri* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Üsküdar Üniversitesi.
- Özkardeşler, L. (2015). Cumhuriyetin İlk Yılları ve 1929 Ekonomik Buhranında Dış Ticaretin Yönetimi. *Gümrük ve Ticaret Dergisi*. (2): 25-27.
- Özmen, B. ve Özden, A, T. (2013). Türkiye’nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. (49): 15-17.
- Parıldar, H. (2020). Tarihte Bulaşıcı Hastalık Salgınları. *Tepecik Eğitim ve Araştırma Hastanesi Dergisi*. 30: 19. doi:10.5222/terh.2020.93764

- Pehlivan, O. (2015). *Kamu Maliyesi* (1. Baskı). Celepler Matbaacılık Basın Yayın ve Dağıtım.
- Seyidoğlu, H. (1998). *Uluslar arası İktisat* (Geliştirilmiş 22. Baskı). Güzem Can Yayınevi.
- Soylu, Ö, B. (2020). Türkiye Ekonomisi'nde Covid-19'un Sektörel Etkileri. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*. 7(5): 182-183.
- Sugözü, İ.H. (2010). *Devlet Borçları IMF-Dünya Bankası ve Türkiye* (1. Baskı). Nobel Yayın Dağıtım.
- Sümer, G. (2002). *1980 Sonrası İç Borçlanmanın Türkiye Ekonomisine Etkileri* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Anadolu Üniversitesi.
- Şahin, D. (2004). *Türkiye'de Kamu Borçlanması Ve Vergi Gelirleri Üzerine Etkisi* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Anadolu Üniversitesi.
- Şahin, H. (2010). *Türkiye'deki Kamu Borçlarının Gelişim Süreci Ve Ekonomi Üzerine Etkisi* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Selçuk Üniversitesi.
- Şahin, Ş. (2010). Türkiye'de Afet Yönetimi ve 2023 Hedefleri. *Türk Deprem Araştırmaları Dergisi*. 1(2): 10. <https://doi.org/10.46464/tdad.600455>
- Şeker, M. (2006). Dış Borçlanmaya Teorik Bir Bakış ve Dış Borçların Ekonomik Etkileri. *Sosyoekonomi Dergisi*. (1): 76-79.
- Şimşek, M. (2000). Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkisi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. (16): 61.
- T.C. Anayasa Mahkemesi (1982), <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/anayasa/>. Erişim Tarihi: (17.04.2021).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). <https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>. (Erişim Tarihi: 30.03.2021).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). Kamu Maliyesi Gerçekleşmeleri 2012-2023. <https://www.sbb.gov.tr/kamu-maliyesi-gerceklesmeleri/>. (Erişim Tarihi: 20.03.2023).
- T.C. Merkez Bankası (TCMB). Kısa Vadeli Dış Borç İstatistikleri 2012-2023. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Istatisti>

[kler/Odemeler+Dengesi+ve+İlgili+İstatistikler/Kisa+Vadeli+Dis+Borc+İstatisti
kleri/](#). (Erişim Tarihi: 06.08.2021).

- Taylan, A. (2007). Zorunlu Deprem Sigortası ve Kentsel Risk Yönetimi. *Planlama Dergisi*. (2): 25.
- Tekin, A. (2021). Tarihten Günümüze Epidemiler, Pandemiler ve Ekonomik Sonuçları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. (40): 331-347.
- Tercan, B. (2018). Türkiye’de Afet Politikaları ve Kentsel Dönüşüm. *Abant Kültürel Araştırmalar Dergisi*, 3(5): 115.
- Tercan, B. (2020). Afet Bölgelerinde Yeniden Yerleştirme ve İskân Politikaları: Doğubeyazıt Depremi Örneği. *Türk Deprem Araştırmaları Dergisi*. 2(1): 7. <https://doi.org/10.46464/tdad.737913>
- Tevfik, E. ve Değerliyurt, M. (2009). Türkiye’de Afet Yönetimi. *Doğu Coğrafya Dergisi*. 14(22): 151.
- The World Bank (IBRD). Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. (Erişim Tarihi: 22.07.2022).
- The World Bank (IBRD). Global Development Finance, <https://www.worldbank.org/en/programs/debtstatistics/publications#databasearchives>. (Erişim Tarihi: 20.12.2021).
- Tokatlıoğlu, M. ve Selen, U. (2017). *Maliye Politikası* (1. Baskı). Ekin Yayınevi.
- Tosunoğlu, Ş. ve Kasal, S. (2020). Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgını ve Sağlıklı Küresel Ekonomi İçin Politika Uygulamaları: IMF’nin Rolü. *Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi*. 2(1): 37-43.
- Tunç, A. ve Atıcı, F. (2020). Dünyada ve Türkiye’de Pandemilerle Mücadele: Risk ve Kriz Yönetimi Bağlamında Bir Değerlendirme. *Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*. 5(2): 341. <https://doi.org/10.31454/usb.808685>
- Türk, A., Ak Bingöl, B., Ak, R., (2020). Tarihsel Süreçte Yaşanan Pandemilerin Ekonomik ve Sosyal Etkileri. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Covid-19 Özel Sayısı*. 19: 626. <https://doi.org/10.21547/jss.766717>
- Türk, İ. (1996). *Maliye Politikası* (6. Baskı). S Yayınları.
- Türk, İ. (2005). *Maliye Politikası* (18. Baskı). Turhan Kitabevi.

- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). <https://www.tuik.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 27.08.2021).
- Uçan, O. ve Çebe, G, N. (2018). 2008 Krizi Öncesi Ve Sonrası Türkiye’de Ekonomik Büyüme, İşsizlik Ve Enflasyon İlişkisi. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 11(3): 9-10. <https://doi.org/10.25287/ohuibf.414713>
- Ulusoy, A. (2001). *Devlet Borçlanması* (10. Baskı). Derya Kitabevi.
- Utkugün, C. (2016). *İkinci Dünya Savaşı Yılları’nda Türkiye’de Ekonomik Sıkıntıların Sosyal Hayata Etkileri (1939-1945)* [Yayınlanmamış Doktora Tezi]. Afyon Kocatepe Üniversitesi.
- Uzunkaya, S, Ş. (2018). Atatürk Dönemi Ekonomi Politikalarına Yönelik Yapılmış Olan Çalışmaların Analizi. *Ekonomi, İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi*. 1(1): 17-25. <https://doi.org/10.38009/ekimad.492755>
- Üge, G. (2010). *Türkiye Ekonomisi ve Bütçe Analizi (1923-1950)* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Ünsal, H. (2016). Doğal Afetlere Yönelik Vergi Politikaları ve Türkiye Uygulamalarının İncelenmesi. *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.3(2): 12-17. <https://doi.org/10.17336/igusbd.42070>
- Varol, A. (2019). Afet Yönetimi, Afet Eğitimi ve Afet Farkındalığı: Amerika Örneği. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 29(1): 194. <https://doi.org/10.18069/firatsbed.538678>
- Vikipedi: Özgür Ansiklopedi. Türkiye’de Ekonomik Krizler. https://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye%27de_ekonomik_krizler. (Erişim Tarihi: 20.01.2022).
- Yaman, F., Ayrancı, E., Helvacoğlu, İ, H., (2020). Türkiye’nin Ulusal Afet ve Acil Durum Yönetim Sisteminin Mevcut Hali ve Yeni Bir Yönetim Modeli Önerisi. *Dirençlilik Dergisi*. 4(2): 214. <https://doi.org/10.32569/resilience.702250>
- Yıldırım, Y, E.(2008). *Türkiye Ekonomisinde Kamu Borçlanması 1989-2006* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Marmara Üniversitesi.
- Yılmaz, A, E. (2004). Afet Yönetimi. *Sivil Savunma Dergisi*. 177(46): 139-140.
- Yılmaz, B, E. (2016). *Maliye* (4. Baskı). Der Yayınları.

- Yılmaz, E, A. (2020). Koronavirüs Sonrası Küreselleşme Hareketleri ve Ulus Devletlerin Konumu. *Turkish Studies - Social Sciences*. 15(4): 2225-2227. <http://dx.doi.org/10.29228/TurkishStudies.43171>
- Yılmaz, M. (2022, Mayıs 13-16). *Türkiye’de Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi*. VI Uluslar arası Kongresi Avrasya Sosyal Bilimler, Muğla, Türkiye.
- Yurdadoğ, V., Akça, H., Albayrak, M., (2021). 2000 Sonrası Dönemde Türkiye’nin İç Ve Dış Borç Yapısının Analizi. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 30(3): 89-97. <https://doi.org/10.35379/cusosbil.975444>
- Yücel, İ. (2018). *Marshall Planı ve Türkiye’ye Etkileri* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Ankara Üniversitesi.

ÖZGEÇMİŞ

