



MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI VE EKONOMİK İSTİKRAR: TÜRKİYE ÖRNEĞİ¹

Dr. Öğr. Üyesi Eda DİNERİ
eda.dineri@hku.edu.tr
ORCID: 0000-0002-5637-594X

Öz: Bu çalışmada, Türkiye'nin 2000'li yıllardan itibaren mali disiplin ve mali gelişmeler özellikle kriz dönemleri dikkate alınarak teorik olarak incelenmektedir. Mali disiplinin sağlanması ekonomik istikrarın sağlanmasında ve sürdürülmesinde mihenk taşlarından biridir. 2002-2020 dönemlerini incelendiği çalışmada, mali disiplin hedeflerinin istikrarlı bir şekilde sağlandığını sadece küresel kriz ve pandemi döneminde mali disiplin hedeflerinden sapmaların olduğunu söyleyebiliriz. Diğer yandan Türkiye'nin işsizlik ve cari açık gibi makroekonomik sorunlarla başa çıkmada mali disiplin konusunda olduğu kadar başarılı olmadığı görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Mali disiplin, Krizler, Ekonomik İstikrar, Türkiye

Jel Kodları: E62, G01, E63, 050

ENSURING FISCAL DISCIPLINE AND ECONOMIC STABILITY: THE CASE OF TURKEY

Abstract: In this study, fiscal discipline and fiscal developments in Turkey since 2000, especially considering the economic crisis is examined theoretically. Ensuring fiscal discipline is one of the cornerstones in ensuring and maintaining economic stability. In the study, which examined the periods of 2002-2020, we can say that the fiscal discipline goals were consistently achieved, only the deviations from the fiscal discipline goals during the global crisis and pandemic period. On the other hand, it is observed that Turkey is not as successful it was with fiscal discipline as dealing with macroeconomic problems such as unemployment and current account deficit.

Keywords: Fiscal Discipline, Crisis, Economic Stability, Turkey

Jel Codes: E62, G01, E63, 050

¹ Bu çalışmada, yazarın doktora tezinden yararlanılmıştır.

1. GİRİŞ

Ekonomik istikrar, meydana gelen dış şoklar ve iç şoklar karşısında makroekonomik değişkenlerde meydana gelen dalgalanmaların iktisat politikası araçları ile kararlı ve dengeli bir yapıya ulaştırılmasıdır. Başka bir ifade ile ekonomik istikrar, ekonomideki göstergelerin sürekli ve kararlı bir durum sergilemesidir. Taylor(1994), Ocampo (2005) istikrarı, düşük enflasyon eşliğinde tam istihdam ve istikrarlı büyüme olarak tanımlamaktadırlar. Makroekonomik çerçevede istikrar, tahmin edilebilir ve düşük enflasyon, uygun reel faiz oranı, istikrarlı ve sürdürülebilir mali politikalar, tahmin edilebilir ve rekabetçi döviz kuru ve dengeli ödemeler dengesi olarak tanımlanabilir (Fischer, 1993, 5). Ekonomik istikrarı sağlamak için uygulanan istikrar programları, ekonomide meydana gelen toplam talep ve arz dengesizliklerinin düzenlenmesi için geliştirilmiş politikalar demetidir (Bayraktutan ve Özkaya, 2002, 2). Ekonomik istikrarı sağlarken araç ve amaçların önceliği olarak farklılık gösteren birçok istikrar programı olmasına karşın bütün istikrar programlarının ortak hedeflerinde makroekonomi politikaların uygulanmasında güvenilirlik, mali disiplin, politik istikrar ve güven yer almaktadır (Taşar, 2010, 78).

İstikrarsızlık dönemlerinde ekonomide düzenli bir dengenin oluşması için istikrarsızlığın kaynaklarının araştırılıp, sorunun nedenlerine göre optimal bir politika ile uygun araçların kullanılması gerekmektedir. 90'lı yıllardan 2002 yılına kadar Türkiye ekonomisi küçülen bir ekonomi görünümü sergilemiştir. 90'lı yıllarda kamu harcamalarının sürekli olarak artış göstermesi, enflasyon sorunu, vergilemedeki zafiyetler, iç ve dış borçlanmalar konusunda sınırlamaların olmaması, kamu kesimi borçlanma gereğinin sürekli artması, mali disiplinsizlik sorunları sonucu 5 Nisan 1994 kararları kapsamında birçok tedbir alınmıştır. Ancak alınan kararlar kapsamında Türkiye ekonomisindeki yapısal sorunları aşamamıştır. 1999 yılında IMF ile yapılan stand-by anlaşması çerçevesinde ekonomide iyimser bir ortam oluşması, kamu maliyesinde iyileşmeler görülse de 2000 ve 2001 krizlerinin ardından amaçlanan yapısal reformlar gerçekleştirilememiştir (Özçam, 2004, 8). 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinden sonra da Türkiye'de ekonomik istikrarın sağlanması için yapısal reformları zorunlu hale getirmiştir. Kamu maliyesinde sağlanamayan istikrar, alınan tedbirlerde mali disiplinin ilk sırada yer almasına neden olmuştur. Mali disiplinin mali kurallar içerisinde gerçekleştirilmesi ile makroekonomik istikrarın sağlanması hedeflenmekte, borçlanma ve harcamaya yönelik sınırlamalar getirilmesi, devletin bütçe açığını finansmanında Merkez Bankası ya da diğer kaynaklara başvurmasının önlenmesi hedeflenmektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010, 325). Bu çalışmada 2002-2020 yılları arasında Türkiye'de mali disiplin ve makroekonomik istikrarın gelişimi teorik olarak ele alınmaktadır. Türkiye'nin 2002 yılında *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı* ile mali disiplinin sağlanmasında önemli gelişmeler kaydedilirken Türkiye'nin gerek ulusal gerekse uluslararası alanda yaşanan siyasi, ekonomik ve salgın vb. ani şoklarda mali disiplin hedeflerinin sağlanamadığı söylenebilir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Mali disiplin, kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki denge durumu olarak ifade edilebilir. Günümüzde yaşanan değişimlerin etkisi ile mali disiplinin kavramsal çerçevesi genişletilmiştir. Kamu harcamalarının, vergi ve borçlanma politika araçlarının kullanılması suretiyle hedeflenen bütçe denkliliğinin sağlanması olarak tanımlanmaktadır. Farklı bir tanıma göre ise, kamu kesimine ait mali yükümlülüklerin karşılanabilme yeteneğidir (Karayazı ve Taş, 2019, 416). Mali disiplinin sağlanması sadece az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin değil tüm ülkelerin temel maliye politika konularından birisidir. Harcamalar ve gelir arasında kurulan denge ekonomik istikrarın ve sürdürülebilir ekonominin temel koşullarından biridir (Arısoy ve Ünlükaplan, 2011, 445). Genel olarak bütün ülkelerde görülen bütçe denkliliğinin sağlanamamasının nedenlerinden biri sosyal refah devleti anlayışının getirdiği kamu kesiminin üzerine düşen faaliyetlerinin artması, borç/GSYH payının yüksek olması, refah sisteminde ve sosyal güvenlik sisteminde mali pekiştirmenin payının yüksek olması olarak sıralanabilir. (Alesina ve Perotti, 1996, 401). Mali disiplinin sağlanamaması durumunda harcamalar gelirleri aştığında, hükümet merkez bankasından borç alarak ya da açık finansmanla uğraşmak durumunda kalmaktadır. Sosyal refah devleti anlayışı çerçevesinde gün geçtikçe artan kamu harcamaları nedeni ile mali disiplinin sağlanmasında bütçe kapsamının genişletilmesi ve hesap verilebilirliğin artması mali disiplin hedeflerinin gerçekleştirilmesini daha gerçekçi kılacaktır.

Mali disiplinin sağlanmasında mali kurallar, anayasal ve yasal düzenlemeler aracılığıyla yürürlüğe konulmaktadır. Mali kural, makroekonomik açıdan genel bir mali performansın göstergesi olarak tanımlanan maliye politikası üzerinde kalıcı bir kısıtlamadır (Kopits ve Symansky, 1998, 2). Mali kural, yerel hükümetleri mali kurallar ile disipline etmek ve kümülatif borçları azaltmayı amaçlayan kurallardır (Grembi vd., 2016, 1). Mali disiplinin sağlanmasının ön koşulu kamu gelir ve kamu giderlerinin tespiti ve bütçelenmesidir. Mali disiplinin uygulanmasında ilk olarak sayısal olarak bir hedefin sağlanması gerekir.

Mali disiplin hedeflerine ulaşılamamasının en önemli nedenlerinden birisi politika uygulayıcılarının beklenmedik şoklara karşı görevlerini harcama ve vergi yoluyla yerine getirmelerini ve bu takdir yetkisinin kötüye kullanmalarından kaynaklanmaktadır. Takdir yetkisinin zamanla zayıf mali pozisyonlara, artan borç seviyelerine ve zamanla politika güvenilirliğinde kayba yol açmaktadır (Kumar ve Ter-Minassian, 2005). Bütçe yasalarının uygulanması ile politik bozulmaların ve politika yapımcıların kısa dönem fırsatçılığı önlenemez (Alesina ve Perotti, 1996, 401). Mali kurallar ile mali disiplin sağlanamaz ise bütçe açıkları sonucu oluşan borç yükü gelecekteki hükümetlere ve nesillere aktarılacaktır (Wyplosz., 2013, 499). Ancak sayısal hedefler mali disiplinin sağlanmasında tek ölçüt değildir. Aynı zamanda bütçede yer alan gelir ve harcama kalemlerinin neler olduğu da önem taşımaktadır. Yapılan harcamaların getirisi yüksek olan yatırımların yerine popülist harcamalar için kullanılması halinde ekonomide istikrarsızlık ortaya çıkacaktır. Kumar ve Ter-Minassian (2007) maliye politikasında, politika takdir yetkisi rolünü incelediği çalışmada politika takdir yetkisinin kötüye kullanıldığı durumlarda kalıcı açıklara, artan borç seviyelerine ve zamanla politika kredibilitesinde kayba yol açabileceğini ifade etmişlerdir. Büyük koalisyon hükümetlerinin olması “toplu eylem sorunu” olarak adlandırılan neden ile büyük bütçe açıklarına neden olmaktadır (Tsebelis ve Chang, 2004, 451). Bu yüzden mali disiplinin etkileyen en önemli faktörlerden birisinin politik istikrarsızlık olduğunu söylemek mümkündür.

Kamu açıklarını etkileyen mali derinlik, gelir eşitsizliği, suikastlar, kabin büyüklüğü ve yetkinin merkezileştirilmesi unsurları da bütçe kararlarında etkili olmaktadır (Woo, 2001, 387). Gelişmişlik düzeyi aynı olan ülkelerde bütçe açığı ve borç problemleri ekonomik faktörler ve dış şokların yanı sıra sosyal, politik ve kurumsal farklılıklardan kaynaklanmaktadır (Erdem ve Ilgun, 2017, 2). Örneğin durgunluk dönemlerinde genişletici maliye politikası araçlarının kullanılması en etkin yöntem iken gereğinden fazla genişletici politikalar bütçe açıklarının oluşmasına ve enflasyonist etkilerin artmasına neden olabilmektedir. Bu yüzden enflasyonist etkilerin oluşmaması için araçların dikkatle seçilmesi ve uygulanması gerekmektedir (Pinar, 2013, 69). Mali disiplin ölçütlerinden olan kamu kesimi borçlanma gereği, bütçe açığı, faiz dışı fazlanın GSYH içerisindeki payı mali sürdürülebilirlik açısından önem taşımaktadır (Ceylan, 2010, 389).

Türkiye için yapılan çalışmalarda genel olarak şu bulgulara yer verilmiştir: Aslan (2009), Türkiye için 1980- 2005 dönemlerini aylık ve yıllık bazda incelemiş olup aylık bazda Türkiye’de bütçe açığının güçlü formda sürdürülebilir olduğunu, yıllık bazda ise zayıf formda sürdürülebilir olduğunu ortaya koymuştur. Ceylan (2010) 1975- 2008 döneminde Türkiye’de mali sürdürülebilirliğin sağlandığını ortaya koymuştur. Arısoy ve Ünlükapan (2010) 1950-2009 döneminde maliye politikasının sürdürülebilir olmadığını ortaya koymuşlardır. Şentürk vd. (2017) çalışmalarında 1980-2016 dönemi için bütçe açıklarındaki artışın enflasyonu arttırdığını, faiz dışı fazla ve kısa dönemde kamu borç stokundaki artışın enflasyonda düşüşe neden olduğunu tespit etmişlerdir. Bu çalışmada Türkiye’de 2002 yılından sonra mali disiplin ve makroekonomik istikrar göstergelerindeki değişim yıllar itibarı ile incelenmektedir.

2.1. Türkiye Ekonomisinde 2000’li Yıllardan Sonra Mali Disiplin İle İlgili Gelişmeler

Dünya’da 1990’lı yıllarda hızla uygulanmaya başlayan mali kuralların bir kısmı ülkelerin kendi ihtiyaçlarına göre şekillenirken, bir kısmı da ulular arası düzeyde AB’nin Maastricht kriterleri çerçevesinde uygulanmaya başlanmıştır (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011, 20). 1992 Maastricht Antlaşmasının maliye politikası açısından temel amacı, diğer ülkeleri olumsuz etkileyecek mali krizleri önlemek için üye ülkelerde mali disiplin sağlamaktır. Mali disiplin çerçevesinde konulan iki temel kriter şunlardır: (Kennedy vd., 2001, 243).

- Bütçe açığının GSYH 'deki payının %3'ü aşmaması
- Brüt devlet borcunun GSYH'deki payının % 60'ı aşmamasıdır.

Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllardan itibaren incelendiğinde, yüksek bütçe açığı, enflasyon, sürdürülemez borç yükü, koalisyon hükümetlerinin siyasi istikrarsızlığı gibi bir takım önemli sorunlarla baş etmek zorunda kalmıştır. Ülkedeki siyasi istikrarsızlık 90'lı yıllarda ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için gerekli yapısal reformların gerçekleşmesine engel olmuştur. 1998 yılında dış ticaret ilişkisi içerisinde olduğu Rusya'nın ekonomik krize girmesi, 1999 yılında yaşanan Marmara Depremi Türkiye'nin bütçe sorunlarının giderek artmasına neden olmuştur. Yine bu dönemlerde AB'ye üye ülkelerin *Ekonomik ve Parasal Birliğe* katılabilmeleri için gerekli olan ekonomik kriterleri belirleyen Maastricht Kriterleri'nde bütçe açığının/ GSYH oranı %3 olarak belirlenmiştir ve Türkiye bu dönemde bu kriteri sağlamakta sıkıntılar yaşamıştır (Gülmez vd., 2017, 198). Kamu harcamalarının ciddi oranlarda artması sonucu sürdürülemez bir borç dinamiği takip etmiştir. Bu dönemde kamu harcamalarındaki artışın en büyük nedeni ise, transfer harcamaları içerisinde yer alan faiz harcamaları olup bütçe açığının yine borçla finanse edilmesi nedeni ile *Kamu Kesimi Borçlanma Gereği* (KKBG) artmasıdır. Türkiye'nin 2000'li yıllara kadar koalisyon hükümetleri tarafından idare edilmesi, seçimlerin sürekli yenilenmesi, 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri ülkenin yapısal reformlarını zorunluluk haline getirmiştir (Tüleykan, 2016, 304).

Türkiye ekonomisinde *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı* kapsamında mali disiplin hedefine uygulanan sıkı bütçe politikaları ile ulaşılmıştır (Kantarci ve Karacan, 2009, 145). 2001 yılından sonra uygulanan istikrar programları içerisinde temel hedef mali disiplinin sağlanması ile bütçe açıklarının azaltılmasıdır. 2003 yılı sonunda 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 1927 yılından bu yana yürürlükte bulunan 1050 Sayılı Kanun Çerçevesinde şekillenen mali sistem yeniden yapılandırılmıştır. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında kamu mali disiplinin sağlanmasında en önemli hedeflerden birisi faiz dışı fazla verilmesidir. (Oktayer, 2010, 438). Tablo 1 Türkiye'de bütçe açığı ve faiz dışı fazlanın gayri safi yurt içi hasıladaki payına yer verilmektedir.

Tablo 1. Bütçe Açığı /GYSH – Faiz Dışı Fazla /GSYH (2002-2007)

Yıllar	Bütçe Açığı/GSYH	Faiz Dışı Fazla /GSYH
2002	-11.47	3.29
2003	-8.84	4.03
2004	-5.21	4.69
2005	-1.06	5.98
2006	-0.61	5.45
2007	-1.63	4.16

Kaynak: <https://sbb.gov.tr/>

Tablo 1'de gözlemlendiği gibi 2002 yılından itibaren uygulanan politikalar kapsamında bütçe açığı 2008 Küresel Krize kadar azalmıştır. Buradan hareketle bir ekonomide mali disiplinin sağlanmasında etkili faktörlerden birisinin koalisyon hükümetlerinin yerine tek partili bir döneme geçilmesi ile politik istikrarsızlığa neden olmadığını söylemek mümkündür. Faiz dışı fazla/GSYH oranlarında hedeflere ulaşıldığını görülmektedir. IMF ile yapılan Stand-by anlaşmaları doğrultusunda faiz-dışı fazla hedefi 2008 yılına kadar sağlanmıştır. (Arıkboğa, 2002, 18). 2000'li yıllardan sonra bu gelişmelere bağlı olarak makroekonomik göstergelerin gelişimi de Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2. Makroekonomik Göstergeler (2002-2007)

Yıllar	Ekonomik Büyüme	İşsizlik	Enflasyon	Cari Açık /GSYH	Genel Yönetim Borç Stoku
2002	6.4	10.8	29.8	-0.3	72.1
2003	5.8	11	18.4	-2.5	65.7
2004	9.4	10.8	9.3	-3.7	57.7
2005	9	10.6	7.7	-4.5	50.8
2006	6.9	10.2	9.6	-6	44.7
2007	5	10.3	8.4	-5.8	38.2

Kaynak: <https://data.worldbank.org/>, <https://data.worldbank.org/>

Tablo 2’de gözlemlendiği gibi Türkiye 2001 krizinden sonra uyguladığı yapısal reformlar, enflasyon hedeflemesi ile 2008 Küresel ekonomik krize kadar hızlı bir büyüme göstermiştir. Türkiye’nin hızlı büyümesinde 2008 Krizine kadar olan dünyadaki olumlu gelişmelerin katkısı da olduğunu söyleyebiliriz (Benlihalper ve Cömert, 2015, 16). Ülkeye giren spekülâtif sermaye girişleri ile spekülâtif nitelikli bir büyüme sürdürülmüş ve iç talebin canlanması, ithalat maliyetlerinin ucuzlaması ile ekonomik büyüme ivme kazanırken diğer yandan da cari açık artmıştır (Emirkadı, 2017; Yeldan, 2005). Makroekonomik göstergelerdeki iyileşmeler cari denge ve işsizlik göstergelerinde elde edilememiştir. Cari açığın 2002 yılından sonra artmasının nedenlerinden birisi de kamu borçlanmasına dayalı bir büyüme yerine özel kesim ve hane halkı borçlanma modeline geçilmesidir (Yiğitbaş, 2017, 33). Özel kesimin ucuz döviz imkânlarından yararlanması, ara mal ithalatının artması ihracatın ithalata olan bağımlılığını artırmıştır.

İthalat artışları 2003 sonrası dönemde sıcak para akışı, özelleştirme ve gayrimenkul satışlarından elde edilen gelirler ile karşılanmıştır (Susam ve Bakkal, 2008, 75). 2002 yılında %70 düzeylerinde olan kamu borçlanması 2008 krizinde %38’ler seviyesine inmiştir. 2002-2005 dönemleri arasında uygulanan örtük enflasyon hedeflemesi ile enflasyon oranlarında uzun bir zamandan sonra 2004 yılından itibaren tek haneli seviyelere ulaşılmıştır. 2002 Krizine kadar Türkiye ekonomisinde meydana gelen iyileşmeler 2008 Küresel krizine kadar devam etmiştir.

2008 yılının son çeyreğinde etkileri Türkiye’de hissedilmeye başlayan kriz ülke ekonomisinin daralmasına neden olmuştur. Tüm dünyada olduğu gibi krizin etkilerini azaltmak için genişletici maliye politikaları ile uyumlu genişletici para politikaları uygulamıştır. Kısa dönemde uygulanan genişletici maliye politikaları krizin etkilerini hafifletse de mali sürdürülebilirlik sorununu da gündeme getirmiştir. Türkiye için küresel ekonomik krizin etkisinin finans sektörünün güçlü olması ve mali disiplinde sağlanan istikrardan dolayı krizin etkileri hafif atlatılmıştır (Gülmez vd., 2017, 196). Tablo 3’de 2008 küresel krizden sonra Türkiye merkezi yönetim bütçesi yıllar itibari ile gösterilmektedir.

Tablo 3. Merkezi Yönetim Bütçesi (2008-2015)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bütçe Giderleri	23.9	28.2	26.7	24.2	25.5	26.1	25.7	26.1
Faiz Hariç								
Bütçe Giderleri	18.6	22.6	22.3	21	22.1	22.9	22.8	23.3
Faiz Giderleri	5.3	5.6	4.4	3.3	3.4	3.2	2.9	2.8
Bütçe Gelirleri	22.1	22.6	22.7	22.9	23.5	24.9	24.3	23.2
Vergi Gelirleri	17.7	18.1	19.2	19.6	19.7	20.8	20.2	20.0
Bütçe Açığı	-1.8	-5.5	-3.6	-1.4	-2.1	-1.2	-1.3	-1.1
Faiz Dışı Fazla	3.5	0	0.7	1.9	1.3	2	1.5	1.7

Kaynak: <https://data.worldbank.org/>

2008 yılında başlayan krizin etkisi ile 2009 yılında bütçe açığı artmıştır. 2008 yılında bütçe açığı /GYSH oranı -1,8 iken 2009 yılında -5,5 olarak gerçekleşmiştir. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de azalan tüketim ve yatırım harcamaları azalmış, belirsizlik kredi hacimlerini düşürmüş

ve ekonomik büyüme 2009 yılı %-4,4 olmuştur. Krizin etkilerini azaltmak için uygulanan genişletici politikalar kapsamında vergi gelirleri ve sosyal güvenlik prim gelirinde azalma ve kamu harcamalarındaki artış bütçe açığının artmasına neden olmuştur (sbb.gov.tr). 2010 yılında toparlanmaların etkisi ile bütçe açığı azalmaya başlamıştır.

Krizin etkisi Maastricht kriterleri çerçevesinde belirlenen bütçe açığı kriterlerinin sadece Türkiye’de değil AB’ne üye ülkelerde de uyulamamış, istenilen düzeyde gerçekleşmemiştir (Gök vd., 2012, 170). Kriz dönemi hariç 2001 krizinden sonra kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) ve faiz dışı fazla ile ilgili düzenlemelere devam edilmiştir (Kanca ve Bayrak, 2019, 153). Tablo 3’de kamu gelirlerinin faiz harcamaları dışındaki kamu harcamalarını karşıladıktan sonra kalan kısmını ifade eden faiz dışı fazla (Gürdal, 2008, 417) 2008 yılında % 3,5 olarak gerçekleşmiştir.

2002 yılından itibaren mali disiplinin sağlanmasında örtük mali kurallar uygulanmıştır. Ancak 2008 Krizinde dünyada olduğu gibi Türkiye’de de finansal kriz dolayısı ile kamu açıkları ve kamu borç stoku artmıştır. Dünya, krizde uygulanan genişletici politikalarından sonra mali disiplinin artması için mali kural uygulamalarına ilişkin düzenlemeleri artırmıştır (Demir ve İnan, 2011, 31). Türkiye’de 2010 yılında alınan karar ile 2011 yılında uygulanacak “Mali Kural Kanun Tasarısı” ile örtülü bir şekilde uygulanan tasarı açık bir şekilde uygulamaya konulması hedeflenmiştir. 2008 krizi ile mali disiplin hedeflerinden sapma olsa da toparlanma süreci ile mali disiplin en önemli kalemlerinden olan bütçe açığı, kamu kesimi borçlanma gereği ve faiz dışı fazlanın GSYH içerisindeki payları 2008 krizinden önceki değerlere tekrar dönmüştür. 2008 yılında meydana gelen ekonomik daralmanın makroekonomik göstergeler üzerindeki etkisi de yıllar itibari ile Tablo 4’de verilmektedir. 2008 – 2015 döneminin incelendiği Tablo 4’de yapısal sorunların hala devam ettiğini ve cari açığın giderek arttığını, yüksek büyüme hızının olduğu dönemlerde yüksek cari açıklar; büyüme hızının düşük olduğu dönemlerde de, düşük cari açık söz konusu olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 4. Makroekonomik Göstergeler (2008-2015)

Yıllar	Ekonomik Büyüme	İşsizlik	Enflasyon	Cari Açık /GSYH	Genel Yönetim Borç Stoku
2008	0.8	10.8	10.06	-0.3	37.8
2009	-4.8	11	6.53	-2.5	43.5
2010	8.4	10.8	6.54	-3.7	39.7
2011	11.2	8.8	10.4	-4.5	36.2
2012	4.8	8.8	6.6	-6	32.4
2013	8.5	9.1	7.4	-6.7	31.2
2014	4.9	10.3	8.1	-4.7	28.5
2015	6.1	10.2	8.8	-3.7	27.4

Kaynak: <https://data.worldbank.org/>, <https://www.hmb.gov.tr/>

Bütçe açıkları devletin vergi gelirleriyle veya borçlanma ile finanse edilmektedir. Bütçe açıklarının normal gelirlere çok borçlanma ile finanse edilmesi kamu borçlarının birikmesi anlamına gelmektedir. Kamu borçlarının birikmesi ekonomik istikrarın sağlanamaması demektir. Döviz cinsinden borçlanan Türkiye’de döviz kurunda meydana gelen oynaklık kamu borç stokunu olumsuz etkilemektedir (Akdoğan, 2020, 77). 2008 krizinden sonra kamu borç stoku yıllar itibari ile düşüş göstermiştir. Kamu borç stoku artışı sadece 2020 yılında 2008 yılındaki rakamlara yakın olmuştur. Yıllar itibari ile incelendiğinde Maastricht Kriterleri çerçevesinde belirlenen kriterlere uyum sağlandığını söyleyebiliriz. Cari açık açısından da incelendiğimizde cari açık oranı sürekli olarak artmıştır. 2015 yılında cari açığın düşmesinin nedenini Eylül 2014 yılı itibari ile petrol fiyatlarının düşmesine bağlayabiliriz.

Ekonomik istikrarın sağlanmasında temel ölçütlerinden olan fiyat istikrarı, düşük ve öngörülebilir enflasyon oranlarında karar birimlerinin tüketim, yatırım ve tasarruf kararlarını istikrarlı sürdürülebilir bu oranlara göre belirlemesidir. 2002-2005 dönemleri arasında örtük enflasyon hedeflemesinin uygulandığı Türkiye’de enflasyon rakamları tek haneli rakamlara ulaşmıştır. Örtük enflasyon hedeflemesinde yakalanan başarı ile 2006 yılında açık enflasyon hedefleme stratejisine

geçilmiştir. Ancak 2006 yılından itibaren ülkenin dışsal faktörlerden etkilenmesi enflasyonun yükselmesinin temel nedenlerinden biri olarak görülmektedir (Durmuş, 2018, 194-195).

2015 yılından sonra Türkiye’de meydana gelen darbe girişimi ülke ekonomisine sıkıntı yaratırken, dışsal faktörlerden kaynaklanan 2019 Aralık ayında başlayan COVID-19 salgını da ülke ekonomisinde daralmaya neden olmuştur. Salgının ekonomik etkilerini azaltmak için uygulanan maliye politikaları bütçe açığının bu dönemlerde artmasına sebebiyet vermiştir. Bu doğrultuda oluşturulan Tablo 5 ve Tablo 6’da 2016 yılı sonrası merkezi yönetim bütçesi ve makroekonomik göstergelerdeki değişimlerin nasıl seyir izlediği gösterilmektedir.

Tablo 5. Merkezi Yönetim Bütçesi (2016- 2019)

(Milyon TL)	2016	2017	2018	2019
Bütçe Giderleri	584.071	678.269	830.450	960.976
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	533.075	621.557	756.488	843.659
Faiz Giderleri	50.247	56.172	73.961	117.317
Bütçe Gelirleri	554.140	630.490	757.834	880.359
Vergi Gelirleri	459.002	536.617	621.321	756.495
Bütçe Açığı	-29.932	-47.779	-72.615	-80.616

Kaynak: <https://www.hmb.gov.tr/>

Türkiye’de faiz dışı harcamaların içerisinde en yüksek payı personel giderleri ve cari transferler almaktadır. Cari transferler içerisinde de sağlık, emeklilik ve sosyal yardımlaşma giderlerinin payı oldukça yüksektir. TCMB, 2018 yılında uygulanan mali teşvik ve tedbirler kapsamında yapılan yatırım ve harcamalardan dolayı bütçe açığının arttığını ancak vergi gelirlerinde azalmaya karşı vergi ve diğer gelirlerin yapılandırılması, imar barışı ve bedelli askerlik gibi vergi dışı gelirler ile bütçe dengesinin olumlu etkilediğini raporlanmıştır. Faiz giderlerinin toplam GSYH içerisindeki payı 2002 yılında % 14’ler düzeyinde iken 2020 yılında faiz giderlerinin payı %1-2 bandı arasında yer almaktadır.

Tablo 6. Makroekonomik Göstergeler (2016-2020)

Yıllar	Ekonomik Büyüme	İşsizlik	Enflasyon	Cari Açık/GSYH	Genel Yönetim Borç Stoku
2016	3.3	12	8.53	-3.1	28
2017	7.5	9.9	11.9	-4.8	28
2018	3	12.8	20.3	-2.7	30.2
2019	0.9	13.6	9.3	0.9	32.5
2020	1.8	13.0	7.7	-5.1	39.4

Kaynak: <https://data.tuik.gov.tr>, <https://data.worldbank.org/>, <https://www.hmb.gov.tr/>

2019 yılında başlayan küresel salgının etkisi ile tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de ekonominin durgunluktan çıkması için kamu destekli politikalar artmıştır. 2020 yılında Türkiye’nin COVID-19 salgını nedeni ile genel yönetim borç stokunun 2020 yılında bir önceki döneme göre yüksek bir artış göstermiştir. 2020 yılında enflasyon oranlarının yüksek olmasının nedenlerinden birisi düşük faiz sonucu toplam talebin canlanması ile fiyatların yükselmesi diyebiliriz. Cari açık açısından değerlendirildiğinde cari açık sorunu ara mal ve enerji ithaline bağlı olarak devam etmektedir. Türkiye’nin ithal ettiği mallarda ilk sırayı alan enerjinin fiyatlarının yükselmesi, ülkeye olan maliyetini daha da artırmaktadır. Enerji maliyetlerinin düştüğü dönemlerde bile cari açık da azalma görülse de bu değerler belli bir eşik düzeyinin altına inememektedir. Yapısal bir sorun olan cari açık sorununun ithal bağımlılığını azaltacak politikalar olmadan azaltılmayacağı aşikârdır. 2020 yılında enerji fiyatlarında düşüş olmasına rağmen turizm gelirlerinin azalması, küresel ticaret hacminden dolayı ihracatın azalmasından dolayı cari açık azalmasının yanı sıra bir önceki yıla göre artmıştır. Türkiye için çözülemeyen kronik sorunlardan diğeri de işsizlik sorunudur. İşsizlik oranları 2002 yılından günümüze kadar incelediğimizde sürekli %9 düzeylerinde seyir etmiştir. İşgücü piyasasında işgücü arzı ile işgücü talebi arasındaki uyumsuzluk, işgücü piyasasındaki ihtiyaçların değişimine hızlı

uyumun gösterilememesi, iş dünyası ile okul arasındaki ilişkinin yetersizliği, işgücü piyasası ihtiyaçlarını karşılamayan bir mesleki eğitim sistemi, yetersiz eğitim alt yapısı, genç işgücünde nüfus artış hızının yüksek olması ve Türkiye’de son yıllarda artan göç nedeni ile mülteci sayısındaki artış, kayıt dışı istihdam gibi sorunlar işgücü piyasasındaki temel sorunlar olup istihdam ile ilgili aktif politikaların eğitim politikaları ile yürütülmesi açısından önem taşımaktadır (Taş vd., 2018, 290-291).

3. TARTIŞMA VE SONUÇ

1970’li yıllardan sonra Keynes’in ihtiyari mali politikaları eleştirilmeye başlanmış, mali disiplinin sağlanması için kurallı maliye politikalarının uygulanması gündem olmuştur. 1990’lı yıllardan sonra gerek iç gerekse dış kaynaklı krizlerin Türkiye ekonomisi üzerindeki olumsuz etkilerinin ancak yapısal reformlar sayesinde giderileceğinin farkına varılmıştır. 2000’li yıllardan sonra uygulanan mali reformlar ile ekonomide toparlamamalar başlamıştır. Reformlar kapsamında ilk alınan kararlar arasında kamu sisteminin iyileştirilmesi yer almaktadır.

Bu çalışmada Türkiye ‘de 2000 ‘li yıllardan sonra mali disiplinindeki gelişmeler ve ekonomik istikrarda rol oynayan makroekonomik göstergelerin değişimi teorik olarak incelenmiştir. 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizinden sonra alınan mali kurallar kapsamında Türkiye ‘de bütçe açığının giderek azalmaya başladığı söylenebilir. Mali disiplin hedeflerinin 2002 yılından itibaren kararlı bir şekilde uygulandığını ancak 2008 Krizi ve 2020 yılı COVID-19 pandemisinde bu hedeflerden sapmalar olduğu söylenebilir. Bu da göstermektedir ki Türkiye’de kriz dönemlerinde ülke ekonomisini toparlanması için uygulanan genişletici maliye politikalarından ötürü bütçe açığı ve kamu borç stoku artmaktadır. Bütçe açıklarının ve kamu borçlarının konjonktürel gelişmelere, finansal krizlere ve beklenmedik koşullara göre değişkenlik gösterdiği için bu gibi durumlara karşısında yeterince esnekliği sahip olması gerekmektedir (Güneş, 2018, 42).

Türkiye’nin dışsal şoklardan etkilendiği ve bu dönemlerde kamu finansman dengesinin sağlanamadığı söylenebilir. Büyüme oranları ile kamu kesimi borçlanma gereği verileri karşılaştırıldığında, bütçe açığının yüksek olduğu yıllarda büyüme oranlarının düşük olduğu gözlemlenmektedir. 2001 ve 2008 kriz yıllarında bütçe açıkları yüksek, büyüme oranlarının ise düşük olduğu gözlemlenmektedir. Ekonomik istikrar, fiyatlar genel seviyesi, işsizlik, kamu kesimi borçlanması, ödemeler dengesi, ekonomik büyüme gibi makroekonomik değişkenlerde meydana gelen dalgalanmaların ekonomik istikrarın sağlanması için belirli bir düzeyde devam etmesidir. Mali disiplin hedeflerinin gerçekleştirilmesinde istikrarlı bir tutum sergilemiş olsa da ülkenin yapısal sorunlarından biri olan istihdam ve cari açık sorununda aynı başarıyı elde edememiştir. Cari açık açısından değerlendirildiğinde cari açık sorunu ara mal ve enerji ithaline bağlı olarak devam etmektedir. Yapısal bir sorun olan cari açık sorunun ithal bağımlılığını azaltacak politikalar olmadan azaltılmayacağı aşikârdır. 2002 yılından itibaren büyüme hızında hızlı bir ivme yakalasa da istihdam rakamlarına yansımalar istihdamsız bir büyüme göstermiştir. Rodrik (2012) çalışmasında belirttiği gibi 2001 krizinden sonra Türkiye hızlı bir büyüme göstermiş olsa da düşük tasarruf, yüksek işsizlik, yatırımların düşüklüğü ve genişleyen dış açık sorunları gibi çok fazla endişe verici sorunların Türkiye ekonomisi için kaygı verici olduğunu belirtmiştir.

2002 yılından itibaren mali disiplin hedefleri içerisinde kamu borç stokunda, bütçe açığında ve faiz dışı fazla gibi mali disiplinin ölçütlerinde istenilen hedefler sağlansa da ekonomik istikrarın sağlanmasında sadece mali disiplin değil parasal disiplin ve Türkiye ekonomisinin işsizlik, cari açık gibi kronik sorunlarına çözmeye yönelik yapısal reformların bir bütünlük içerisinde yürütülmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Alesina, A., ve Perotti, R. (1996). Fiscal discipline and the budget process. *The American Economic Review*, 86(2), 401-407.
- Akduğan, U. (2020). Türkiye’de döviz kuru hareketleri ve kamu borcu ilişkisi. *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(22), 75-97.
- Apaydın, F. (2018). Türkiye’de işsizliğin karakteristiklerinin karşılaştırmalı analizi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (30), 159-200.
- Arıkboğa, A. (2011). Maliye politikalarında 1980 sonrasında yaşanan değişim: mali disiplin ve mali kural uygulamaları. *Sosyal Bilimler Dergisi*, (2), 13-25.
- Arısoy, İ., ve Ünlükaplan, İ. (2010). Türkiye’de mali açıkların sürdürülebilirliği ile kamu gelirleri ve harcamaları ilişkisinin analizi. *Maliye Dergisi*, 159, 444-462.
- Aslan, A. (2009). Bütçe açığı sürdürülebilirliğinin dinamik analizi: Türkiye örneği. *Maliye Dergisi*, 157, 227-234.
- Bayraktutan, Y., ve Özkaya, M.H.(2002). IMF istikrar politikalarının doğu Asya’da ekonomik performans sonuçları, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(1): 1-18.
- Ceylan, R. (2010). Türkiye’de mali sürdürülebilirlik göstergeleri istikrarlı mı?. *Maliye Dergisi*, 158, 388-397.
- Demir, M., ve İnan, M. (2011). Türkiye’de mali kural. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 25-66.
- Dineri, E. (2016). *Üçüz açık hipotezinin geçerliliği*, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı Doktora Tezi, Gaziantep.
- Durmuş, H. (2018). Türkiye’de enflasyon hedeflemesi: Örtük enflasyon ve açık enflasyon dönemleri üzerine bir değerlendirme. *Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(11), 181-201.
- Emirkadı, Ö. (2017). Türkiye ekonomisinde cari denge açığı yapısal mı, konjonktürel mi?. *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(16), 229-249.
- Erdem, E., ve İlgün, F. (2017). Mali disiplin üzerindeki politik faktörlerin etkisi: Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yönelik uygulamalı bir analiz. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 67, 1-23.
- Fischer, S. (1993). The role of macroeconomic factors in growth. *NBER Working Paper Series*, 22(2), 289-302.
- Gök, M., Biyan, Ö., ve Akar, S. (2012). Avrupa Birliği’nde mali kuralların yeniden düşünülmesi: Altılı mevzuat paketi ve Türkiye değerlendirmesi. *Business and Economics Research Journal*, 3(3), 159-174.
- Günay, A. (2006). *Mali disiplinin sağlanmasında anayasal denk bütçe yaklaşımı ve Türkiye’de uygulanabilirliği* (Doctoral dissertation, DEÜ Sosyal Bilimleri Enstitüsü).
- Güneş, H. (2018). Mali kurallar ekonomik kriz dönemlerinde çalışır mı? (2008 Finansal Krizi-Türkiye Örneği). *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, 1(2), 27-44.
- Grembi, V., Nannicini, T., ve Troiano, U. (2016). Do fiscal rules matter?. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1-30.
- Gülmez A., Yardımcıoğlu, F., ve Beşel, F. (2017). Türkiye’de ekonomik kırılganlığın panzerihi: Mali disiplin çapası. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 3(2).
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. Borç göstergeleri. [Hazine ve Maliye Bakanlığı \(hmb.gov.tr\)](http://hmb.gov.tr).

Kamu Maliyesi ,<https://www.tcmb.gov.tr/>

- Karakurt, B., ve Akdemir, T. (2010). *Türkiye’de mali kural uygulamaları: Sayısal olmayan kurallardan sayısal kurallara geçiş*, Edit.: Aktan, C.C, Kesik, A. & Kaya , F.(2010) , Mali Kurallar Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim : Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 98-123.
- Kanca, O. C., ve Bayrak, M. (2019). Bütçenin mahiyeti ve 2002 sonrası merkezi yönetim bütçesinin mali disiplin ekseninde incelenmesi. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(16), 147-155.
- Kantarıcı, H. B., ve Karacan, R. (2008). Mali disiplinin sağlanması açısından türkiye imf ilişkilerinin değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 155, 144-158.
- King, M. (1995). Commentary: Monetary policy implications of greater fiscal discipline. *Budget deficits and debt: issues and options*, 171-183.
- Kennedy, S., Robbins, J., ve Delorme, F. (2001, February). The role of fiscal rules in determining fiscal performance. In Fiscal Rules Conference (p. 237).
- Kopits, G., ve Symansky, S. (1998), "Fiscal Policy Rules", Occasional Paper, No: 162, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Kumar, M.S., ve Ter- Minnassian, T.(2007). Promoting fiscal discipline, International Monetary Fund, October .
- Kumar, M.S., ve Ter- Minnassian, T.(2005). Fiscal discipline : Key issues and overview, *IMF eLibrary*, 1-8. <https://www.elibrary.imf.org/view/books/071/05461-9781589066090-en/ch01.xml?language=en> Erişim tarihi: 30.03.2021.
- Kydland, Finn E., ve Prescott, E.C. (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *The Journal of Political Economy*, 85(3), 473-491.
- Ocampo, J.A. (2005). A broad view of macroeconomic stability. DESA Working Paper,1, pp.1-23.
- OECD. (2012). Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means? <https://www.oecd.org/economy/public-finance/fiscalconsolidation.htm47>.
- Oktayer, A. (2010). Türkiye’de bütçe açığı, para arzı ve enflasyon ilişkisi. *Maliye Dergisi*, 158(1), 431-447.
- Özçam, M. (2004). Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Türkiye, *Sermaye Piyasası Kurulu Araştırma Raporu*, 1-12.
- Öztürk, N.(2016). *Kamu Ekonomisi*, Ekin Yayınevi, Güncellenmiş 2. Baskı, Bursa.
- Saygılıoğlu, N., ve Erduran, A. Ç. (2012). Mali kural ve etkinlik sorunu: Türkiye örneği. *TISK Academy/TISK Akademi*, 7(13).
- Rodrik, D. (January/Ocak 2012). The Turkish economy after the global financial crisis. *Ekonomi-TEK*, 1(1): 41-61
- Susam, N., ve Bakkal, U. (2008). Kriz süreci makro değişkenleri ve 2009 bütçe büyüklüklerini nasıl etkileyecek?. *Maliye dergisi*, 155, 72-88.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. Merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri ve beklentiler raporları, <https://www.sbb.gov.tr/butce-merkezi-yonetim-butce-gerceklesmeleri-ve-beklentiler-raporlari/>
- Şentürk, S. H., Karakurt, B., ve Şahingöz, B. (2017). Mali disiplin ve enflasyon ilişkisi üzerine bir analiz: Türkiye örneği. *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 3(2), 185-204.

-
- Taylor, J. B.(1994). Stabilization policy and long-term economic growth. *Center for Economic Policy Research Conference*, pp.1-34.
- Taş, H. Y., Küçüköğlü, M., ve Demirdöğmez, M. (2018). Türkiye’de genç işsizliği sorunu ve alternatif çözüm önerileri. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 7(18), 279-294.
- Taşar, M. O. (2010). “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ve makro ekonomik etkilerinin analizi. *Niğde Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(1), 76-97.
- Tsebelis, G., ve Chang, E.C. (2004). Veto players and the structure of budgets in advanced industrialized countries. *European Journal of Political Research*, 43(3), 449-476.
- Tüleykan, H. (2016). Faiz dışı fazla ve bazı bütçe verileri arasında nedensellik ilişkisi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 301-322.
- Yeldan, E. (2005). Türkiye ekonomisinde dış açık sorunu ve yapısal nedenleri. *Çalışma ve Toplum*, s. 47-60.
- Woo J. (2003). Economic, political and institutional determinants of public deficit, *Journal of Public Economics*, Vol. 87, Issues 3+4, March.
- Wyplosz, C. (2012). Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences. In *fiscal policy after the financial crisis* (pp. 495-525). University of Chicago Press.
- Yiğitbaş, Ş. B. (2017). Mali disiplin sürecinde ikiz açıklar hipotezinin geçerliliğinin analizi: Türkiye örneği. *Bankacılar*, 28(100), 32-48.