

TÜRKİYE’DE 2000 YILINDAN SONRA MALİ DİSİPLİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK ALINAN ÖNLEMLER

The Precautions Taken to Provide Fiscal Discipline in Turkey Post-2000

Gönderim Tarihi: 12.10.2016

Kabul Tarihi: 07.12.2016

Sami BUHUR*

ÖZ: Mali disiplin olgusu, genel olarak kamu kaynaklarının kullanılmasında karşımıza çıkmaktadır. Yaşanan ekonomik ve mali krizler mali disiplinin önemini daha da arttırmıştır. Türkiye’de IMF destekli mali istikrar programlarında mali disiplinin önemine vurgu yapılmaktadır. Bu ekseninde, özellikle 2000 yılından itibaren çeşitli yasal düzenlemelere gidilmiştir. Kamu mali yönetimindeki bu tür düzenlemeler ve politikalar Türkiye’nin mali performansında pozitif gelişmeler ortaya çıkarmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye’de mali disiplini sağlamaya yönelik alınan önlemlerin mali performans göstergeleri üzerindeki etkileri ele alınmıştır. 2000 yılından sonra alınan önlemler çeşitli verilerle desteklenmiştir. Çalışmanın sonucunda alınan önlemlerin etkinliği değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali Disiplin, Hükümet Politikaları ve Düzenlemeleri, Bütçe Açığı

ABSTRACT: Fiscal discipline case is generally emerges in the use of public resources. The economic and financial crisis have increased the importance of fiscal discipline. It emphasizes that fiscal discipline is in IMF-supported fiscal stabilization program in Turkey. In this axis, it has been made to various regulations particularly since 2000. Such as arrangements in public financial management and policies have revealed positive developments in Turkey’s financial performance.

In this study, the effects of the precautions taken to provide fiscal discipline in Turkey on financial performance indicators are discussed. The precautions taken were supported by various data since 2000. The effectiveness of the precautions taken were assessed at the end of the study.

Keywords: Fiscal Discipline, Government Policy and Regulation, Budget Deficit.

* Yrd. Doç. Dr., Balıkesir Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi/Maliye Bölümü/Maliye Teorisi Anabilim Dalı, sami.buhur@balikesir.edu.tr

GİRİŞ

Mali disiplini sağlama, çağımızın en önemli mali sorunların başında gelmektedir. Türkiye’de hükümetleri mali disipline yönlendiren en önemli nedenler arasında, 1990’lı yıllar boyunca artan kamu harcamaları, bozulan bütçe dengesi ve kamu borçlarının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya (GSYH) oranının yüksek düzeyde seyretmesi gelmektedir. Bunun yanında, sosyal güvenlik sisteminde önlenemeyen açıklar, yerel yönetim harcamalarının artması, kamu kaynaklarının israfı, dış ticaret açığının ve enflasyonun yüksek oranda seyretmesi kamu mali yapısında mali disiplinden uzaklaşmasına neden olmuştur.

Kamu mali yönetiminde yeterli ölçüde şeffaflığın olmaması ve mali disiplinden uzaklaşması, yaşanan finansal krizlerin nedenleri arasında gösterilmiştir. Bu nedenlere dayalı olarak, mali saydamlığın sağlanması ve mali disiplini sağlamaya yönelik çeşitli yasal düzenlemelere gidilmiştir.

Bu çalışmada, kamu mali yönetiminde mali disiplini sağlamaya yönelik alınan önlemler incelenmektedir. Öncelikle, mali disiplin kavramının teorik çerçevesi ele alındıktan sonra, 2000 yılından sonra mali disiplini sağlamaya yönelik alınan önlemler yasal çerçevesi ile ele alınacaktır. Mali disiplin hedefine yönelik Türkiye’nin 2000 yılı sonrası mali performansı, çeşitli mali ve iktisadi göstergeler ışığında ele alınacaktır. Son kısımda, Türkiye’nin mali istikrar programları çerçevesinde 2000 yılından sonra aldığı önlemlerin, kamu mali yönetimi üzerinde yarattığı etkiler değerlendirilecektir.

LİTERATÜR TARAMASI

Ekonomik istikrarın temel taşlarından birisi mali istikrardır (Hemming, 2003: 3). Özellikle gelişmekte olan ekonomilerde fiyat istikrarı ve tam istihdamın sağlanmasında mali istikrar ve mali disiplin önem arz etmektedir. Mali disiplin, geçtiğimiz yüzyılda birçok ülkenin mali ve iktisadi politikalarında gündemde olan ve ekonomik istikrarın sağlanmasında vazgeçilmez öneme sahip olan bir kavramdır. Kısa bir tanımlama ile mali disiplin, kamu kesimi gelirleri ile giderleri arasındaki dengeyi ifade etmektedir (Aktan vd., 2007: 168).

Devletin ekonomik faaliyet alanını genişlettiğimizde; merkezi yönetimin yanında mahalli idarelerin, sosyal güvenlik kuruluşlarının, kamu girişimlerinin, döner sermaye işletmeleri ve fonların da kapsama dahil edilmesi gerekmektedir (Edizdoğan, 2007: 192). Bu bağlamda mali disiplin, bahsi geçen bütün kamu kurum ve işletmelerinin genel harcama ve gelir dengesini ifade etmektedir.

Klasik İktisadi yaklaşımın piyasaların kendiliğinden dengeye geleceği ve denk bütçe varsayımı, 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı sonrası etkisini yitirmiştir. Keynesyen teorilerin de etkisi ile bu tarihlerden itibaren açık bütçe politikaları

olağan bir durum şeklinde karşılanmış, bu algı mali disiplinin bozulmasına veya mali disiplinden uzaklaşılmasına neden olmuştur.

Devletin artan rolü 20. yüzyılda kamu kesiminin büyümesine neden olmuş, ülkelerin dış açıkları ve borç yükü artmaya başlamış, buna paralel olarak mali disiplinden uzaklaşmıştır. Mali disiplinin bozulması ile vergi ve borç yükü artmış, devletin faiz yükü artmış, yatırımlar ve tasarruflar üzerinde olumsuz etkiler yaratmış, ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyerek kayıt dışı ekonomik yapının ve rant ekonomisinin güçlenmesine neden olmuştur (Aktan vd., 2007: 168).

Mali disiplinsizliğin yol açtığı bu olumsuz sonuçları bertaraf etmek için yeni düzenlemelere gidilmektedir. Buna yönelik en önemli uygulamalardan birisi de kamuda hesap verilebilirlik ve mali saydamlığın sağlanmasıdır. Hesap verilebilirlik ve mali saydamlık kavramları, mali disiplin ile yakın ilişkilidir. Hatta bazı yazarlara göre mali disiplinin sağlanmasında ön koşuldur.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun’un 8. maddesinde hesap verme sorumluluğu şu şekilde tanımlanmıştır: *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır”*. Aynı Kanunun 8. maddesinde mali saydamlık ile ilgili *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir”* ifadelerine yer verilmektedir.

YASAL DÜZENLEMELER

1990 ve 2000 yıllarında birçok ülkede ve Türkiye’de mali ve ekonomik krizler yaşanmıştır. Bu krizler, mali disiplin olgusunun daha ciddi tartışılmasını sağlamıştır (Acar, 2007: 57). 1999 yılında IMF ile yapılan Stand-by Anlaşması’nda mali disiplin sorunu ön plana çıkmıştır. Ayrıca Türkiye’nin Avrupa Birliği (AB) üyelik süreci de bu durumu pekiştirmiştir.

Mali disiplini sağlamaya yönelik alınan ilk önlemlerden birisi, her biri bir bakanlığın bünyesinde olan fonların kapatılmasıdır. IMF’ye verilen taahhütler doğrultusunda 2000’li yılların başından itibaren birçok fon tasfiye edilmiştir. Kaynağını bütçeden alan (hizmetleri bütçe kanunu ile kendilerine ayrılan ödeneklerden yapılan) bütçede tertibi olan ve gelirleri bütçeye aktarılan fonlar bütçe içi fonlar olarak ifade edilirken; gelir ve gideri bütçeden bağımsız veya ilişkilendirilmeyen fonlar ise bütçe dışı fonlar olarak tanımlanmaktadır (Bahran, 2001: 3). 2006 yılı itibariyle dört bütçe dışı fon kalmıştır: Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta

Fonu, Özelleştirme Fonu. 2006 yılı itibariyle sadece Dünya Bankası kredilerinin kullanımında işlevi olan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu bütçe içi fon olarak kalmıştır (altmış bir adet bütçe içi fon tasfiye edilmiştir).

Mali disiplini sağlamaya yönelik atılan adımlardan bir diğeri de Merkez Bankasının avans vermesine son verilmesidir. 25 Nisan 2001 tarihinde Merkez Bankası Kanunu'nda değişiklik yapılarak (4651 Sayılı Kanun), Merkez Bankasının Hazine ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına avans vermesi, kredi açması ve bu kuruluşların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın almasının önüne geçilmiştir.

2001 yılındaki bu düzenlemeyi izleyen bir diğer durum da kamunun borçlanmasına getirilen sınırlamadır. 2002 yılında yayınlanan 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun ile kamu sektörü için borçlanma limitleri ve açık borçlanma kuralları getirilmiştir (Toker, 2002: 32). Bu kurallardan birisi de Hazine Müsteşarlığının bütçe açığı kadar borçlanabileceğidir (Ionescu, Buhur, 2015: 31).

Bu Kanununun 5. maddesinde; *“Borçlanma limiti değiştirilemez. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla % 5 oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave % 5 oranında bir tutar, ancak Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla % 5'ine kadar artırılabilir.”* ifadelerine yer vermektedir.

Mali disipline ilişkin yapılan yasal düzenlemelerin bir gereği de yaşanan krizler olduğu görülmektedir. 2008 yılından itibaren yaşanan Küresel Kriz ilerleyen yılda bütçe açığının artmasına neden olmuştur. Bu yüzden 4749 Sayılı Kanun ile getirilen borçlanma kurallarında bazı değişikliklere gidilmiştir. 25.06.2009 tarih ve 5917 Sayılı Kanun ile 01.01.2009 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere net borç kullanım tutarı beş kat arttırılmıştır.

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun ile bütçede yer almayan herhangi bir harcamayı finanse etmek üzere, tahvil ihraç etmek diğer bir ifade ile *“bütçe dışı ikraz”* uygulaması getirilmiştir. Bu şekilde ihraç edilen tahvillere de bütçe kanunu ile limit getirilmesi öngörülmüştür.

4749 Sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarının dış proje kullanımları için önceden bütçeye yatırım ödeneği konulması şartı getirilmiştir. Belediyeler ve il özel idarelerinin borçlanması ile ilgili de belli kurallar getirilmiştir. Şöyle ki; dış kredi borçlusu yerel yönetimler, Hazine Müsteşarlığı garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödeme için gereken tutarı ilgili yıl bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükellef kılınmıştır.

Mali disiplini sağlamaya yönelik en önemli yasal düzenlemelerden biri 5018 Sayılı Kanun’dur. Türkiye’de 2003 yılında kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali disiplin ve mali saydamlığın sağlanmasında önemli bir yasal düzenlemedir. Bu kanunun kabul edilmesindeki temel amaç, kamu yönetiminde hesap verilebilir, mali disiplin ve saydamlığı sağlamaya yönelik etkin bir mekanizmanın oluşturulmasıdır. 5018 Sayılı Kanun’un 5. maddesinin (e) bendinde; *“Kamu mali yönetimi mali disiplini sağlar”* ifadesi ile mali disiplinin önemine vurgu yapmaktadır.

5018 Sayılı Kanununun 16. maddesinde Orta Vadeli Program ve buna dayalı olarak Orta Vadeli Mali Plan’ın hazırlanacağı ifade edilmiştir. Gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren Orta Vadeli Mali Plan, kamu mali yönetiminde mali disiplini sağlamada önemli araçlardan birisidir. Ayrıca bu kanun, mali disiplini sağlamada önemli sayılabilecek Analitik Bütçe Sınıflamasına geçilmesini de sağlamıştır.

Mali saydamlığı ve mali disiplini sağlamada Sayıştay’ın yaptığı denetim, önemli bir denetim mekanizmasıdır. Türkiye’de dış denetim Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay’ın temel görevi kamu hesaplarını denetlemektir. Bu denetimin sonuçlarını Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunar. Bu raporların kamuoyu ile paylaşılması, hesap verilebilirlik ve mali saydamlık için iyi uygulamalardır.

Türkiye’de mali disiplini dolaylı yoldan sağlamaya yönelik yasal düzenlemeler ise şunlardır:

- Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Bu Rapor 2000 yılında hazırlanmış ve Sekizinci Kalkınma Planı’nda yer almıştır. Ayrıca, mali disiplin ve mali saydamlığı sağlamaya yönelik bir dizi önlemler içermektedir. Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda, bütçe dışı harcamaların bütçe içerisine alınacağı, bütçeye ek yük getiren birçok bütçe içi ve bütçe dışı fonların kaldırılacağı ifade edilmektedir. Bu raporda, kamu mali yönetiminde yeni bir bütçe sınıflandırmasına gidileceği de ifade edilmektedir.
- 2003 yılında çıkarılan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile vatandaşların hükümetin faaliyetlerinden haberdar olması, hesap sorma ve denetleme gibi ilkelerin yerleştirilmesi amaçlanmıştır. 2004 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurularak, kamu görevlilerinin etik kuralları (tarafsızlık, dürüstlük, saydamlık ve hesap verilebilirlik) ortaya konulmuştur.

- 2003 yılında 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile kamu ihalelerinde açıklık, saydamlık, kamu kaynaklarının etkin kullanımı, kamuoyunun denetimi gibi ilkeler yerleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak uygulamada pek başarı sağlanamamıştır.
- 2000'li yılların başında Kamu denetçiliği ve diğer adıyla Ombudsmanlık Kurumu yasal düzenlemeleri ile birlikte kamuoyu tarafından tartışılmaya başlanmıştır. Bu kurum diğer denetim mekanizmaları dışında ek bir denetim getirmektedir. Ayrıca, yargı kuruluşlarının yükünü hafifletmesi, başvuru sürecinin kolay ve masrafsız olması, insan hakları odaklı olması gibi faydaları vardır.
- 2010 yılında Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014) kabul edilmiştir. Bu stratejinin temel amacı, “saydamlığı engelleyen ve yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılması, daha adil, hesap verebilir, saydam ve güvenilir bir yönetim anlayışının geliştirilmesi” şeklinde ifade edilmiştir. Bu stratejinin temel bileşenleri yolsuzlukları önleme, yaptırımların uygulanması ve toplumsal bilincin artırılması şeklinde belirlenmiştir.

MALİ DİSİPLİN HEDEFİNE YÖNELİK TÜRKİYE’NİN 2000 YILI SONRASI MALİ PERFORMANSI

2000 yılı sonrası mali disiplini sağlamaya yönelik yasal düzenlemeler ve hükümet politikaları Türkiye’nin mali performansı üzerinde ne derecede etkili olmuştur. Bunun sonuçlarını görebilmek için Türkiye’nin 2000 yılı sonrası mali performans göstergelerine bakmak gerekecektir. 1990’lı yıllar boyunca kamu harcamalarının ve kamu borç yükünün artması beraberinde bütçe dengesinin bozulmasına, bütçe açıklarının artmasına ve mali disiplinden uzaklaşılmasına neden olmuştur.

1999 yılında IMF ile yapılan Stand-by Anlaşması ve takip eden yasal düzenlemeler mali performans göstergelerinde olumlu sonuçlar doğurmuştur. Aşağıda yer alan tablolar Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklüklerini 2000-2015 yılları arasında göstermektedir.

Tablo 1’de Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri ve GSYH içerisindeki payı almaktadır. Diğer bir ifade ile dar anlamda kamu harcamalarının GSYH içerisindeki payını göstermektedir. Bilindiği üzere, kamu ekonomisinin genel ekonomi içerisindeki payını gösteren en önemli ölçülerden birisi de Kamu Harcamaları/GSYH oranıdır (Kirmanoğlu, 2014: 41).

Tablo 1: Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri ve GSYH İçerisindeki Payı (%)

Yıllar	Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Milyon TL)	GSYH İçindeki Payı (%)
2000	51.344	30,8
2001	86.972	36,2
2002	119.604	34,1
2003	141.248	31,1
2004	152.093	27,2
2005	159.687	24,6
2006	178.126	23,5
2007	204.068	24,2
2008	227.031	23,9
2009	268.219	28,2
2010	294.359	26,8
2011	314.607	24,2
2012	361.887	25,5
2013	408.225	26,0
2014	448.752	25,7
2015	505.992	25,9
2016 (Bütçe)	570.507	25,9

Kaynak: Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 19.09.2016 tarihinde <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9922,denge2016.pdf?0> adresinden erişildi.

2001 yılında % 36,2’ye çıkmış olan bu oran 2016 yılı itibariyle % 25 seviyelerine gerilemiştir. Diğer bir ifade ile Merkezi Yönetim Bütçe harcamalarının GSYH içerisindeki payı son 16 yıl içerisinde düşme eğilimine girmiştir. Bilindiği üzere 1990’lı yıllar boyunca artan kamu harcamaları, kamu sektörünün daha fazla kaynak kullanması, kaynak kullanımında etkin dağılım sorununu yaratmış, bu durum iktisadi ve mali istikrarın bozulmasına neden olmuştur.

1990’lı yıllar boyunca, bütçe giderlerinin dağılımına bakıldığında cari ve transfer harcamalarının bütçe içerisindeki payı artarken, yatırım harcamalarının payının düştüğü görülmektedir. Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün verilerine bakıldığında, 1990 yılında yatırım harcamalarının bütçe içerisindeki payı % 15 iken, 1999 yılında yatırım harcamalarının bütçe içerisindeki payı % 5,3’e kadar gerilemiştir (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016). Bütçe harcamalarının GSYH içerisindeki payının düşmesi (kamu sektörünün genel ekonomik yapı içerisinde daha az kaynak kullanması), rekabet ortamının yaratılması, piyasaların daha etkin işleminin yanında, kamu kaynaklarının yolsuzluk ve israf gibi nedenlerle tüketilmesinin de önüne geçebilmektedir.

Mali disiplin ve istikrarı sağlamada önemli ölçütlerden birisi de bütçe açığı ve bütçe açığının GSYH içerisindeki payıdır. Tablo 2'de Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Bütçe Dengesinin GSYH içindeki payı gösterilmektedir.

Tablo 2: Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Bütçe Dengesinin GSYH İçindeki Payı

Yıllar	Bütçe Açığı (Bütçe Dengesi) Milyon TL	Bütçe Dengesinin GSYH İçindeki Payı (%)	Faiz Dışı Bütçe Dengesinin GSYH İçindeki Payı (%)
2000	-13.115	-7,9	4,4
2001	-28.556	-11,9	5,2
2002	-40.184	-11,5	3,3
2003	-40.208	-8,8	4,0
2004	-29.128	-5,2	4,9
2005	-6.903	-1,1	6,0
2006	-4.643	-0,6	5,4
2007	-13.708	-1,6	4,2
2008	-17.432	-1,8	3,5
2009	-52.761	-5,5	0,0
2010	-40.081	-3,6	0,7
2011	-17.783	-1,4	1,9
2012	-29.412	-2,1	1,4
2013	-18.543	-1,2	1,2
2014	-23.370	-1,3	1,5
2015	-22.606	-1,2	1,6
2016 (Bütçe)	-29.688	-1,3	1,2

Kaynak: Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 19.09.2016 tarihinde <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9922,denge2016.pdf?0> adresinden erişildi.

Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizlerinin de etkisi ile bütçe açığının GSYH'ye oranı 2001 ve 2002 yıllarında % 11'in üzerine çıkmaktadır. Yukarıda bahsi geçen kamu mali yönetiminde alınan önlemler ve hükümetin kararlı politikaları sonucunda, bütçe açığının GSYH'ye oranı yıllar itibariyle düşme eğilimine girmiş; 2006 yılında % 0,6 olan bu oran 2008 Küresel Mali Krizinin etkisi ile 2009 yılında % 5,5'e yükselmiş olsa da takip eden yıllarda tekrar düşme eğilimine girmiştir.

Avrupa Birliği'nin anayasası olarak kabul edilen Maastricht Antlaşması ile üye devletlerin bütçe açığı (GSYH'nin % 3'ü) ve borçlara (GSYH'nin % 60'ı) ilişkin belirlenen eşik değerleri aşmamaları kararlaştırılmıştır (Aysu, 2010, s. 470). Bu yönüyle karşılaştırıldığında; Türkiye'de bütçe açığının belirtilen Maastricht Antlaşması Kriterleri'ni önemli ölçüde sağladığı görülmektedir.

Tablo 3’te Faiz Giderlerinin Bütçe ve GSYH içerisindeki payı gösterilmektedir. Bilindiği üzere faiz harcamaları bütçede transfer harcamaları içerisinde yer almaktadır. Devlet bu harcamaları yaptığında karşılığında bir mal ve hizmet edinmemektedir. Faiz harcamaları, mevcut kamu kaynaklarının bazı vatandaş veya kurumlara aktarılması sonucunu doğurmaktadır. Faiz harcamalarının artması, diğer bütçe harcamalarının (cari ve yatırım harcamalarının) azalmasına neden olmaktadır.

2001, 2002 ve 2003 yıllarında faiz harcamalarının bütçe içerisindeki payı % 4’ün üzerinde iken uygulanan mali disiplin ve istikrar programları ile bu oran ilerleyen yıllarda düşme eğilimine girmiştir. 2016 yılı bütçesinde ise bu oranın % 10 civarında öngörüldüğü gözlenmektedir.

Tablo 3: Faiz Giderlerinin Bütçe ve GSYH İçerisindeki Payı (%)

Yıllar	Faiz Giderlerinin Bütçe İçerisindeki Payı (%)	Faiz Giderlerinin GSYH İçindeki Payı (%)
2000	39,8	12,3
2001	47,2	17,1
2002	43,2	14,8
2003	41,4	12,9
2004	37,1	10,1
2005	28,6	7,0
2006	25,8	6,1
2007	23,9	5,8
2008	22,3	5,3
2009	19,8	5,6
2010	16,4	4,4
2011	13,4	3,3
2012	13,4	3,4
2013	13,1	3,2
2014	12,0	2,9
2015	11,0	2,7
2016 (Bütçe)	10,0	2,5

Kaynak: Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 21.09.2016 tarihinde <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9922,denge2016.pdf?0> adresinden erişildi.

Tablo 4’te Merkezi Yönetim Borç Stoku ve GSYH’ye oranı yer almaktadır. Dış borç / iç borç oranına bakıldığında her dönem iç borçların dış borçlara göre daha yüksek seyrettiği, hatta belli dönemlerde bu oranın 1/3 seviyesine ulaştığı, ancak son olarak 2016 yılının ilk çeyreğinde hemen hemen 1/2 seviyesini yakaladığını görmekteyiz.

Bir bütün olarak borçların GSYH'ye oranına bakıldığında 2001 yılında % 74,1 seviyesine ulaşan bu oranın zaman içerisinde uygulanan mali disiplin programları ile düştüğünü, son olarak 2016 yılında bu oranın % 32,3 ile sonuçlandığını görmekteyiz. Yukarıda bahsi geçen Maastricht Antlaşması'nın mali kriterlerinden birisi olan Borç/GSYH oranı % 60'tır. Türkiye'nin rakamlarına bakıldığında bu rasyonun çok aşağılarda (2015 yılı % 32,9) seyrettiği görülmektedir.

Tablo 4: Merkezi Yönetim Borç Stoku ve GSYH'ye oranı (2000 – 2016)

	Milyon TL			GSYH'ye oranı (%)		
	İç Borçlar	Dış Borçlar*	Toplam	İç Borçlar	Dış Borçlar	Toplam
2000	36.421	27.216	63.636	21,9	16,3	38,2
2001	122.157	55.754	177.911	50,9	23,2	74,1
2002	149.870	92.795	242.665	42,8	26,5	69,2
2003	194.387	88.420	282.807	42,7	19,4	62,2
2004	224.483	92.045	316.528	40,2	16,5	56,6
2005	244.782	86.738	331.520	37,7	13,4	51,1
2006	251.470	93.580	345.050	33,2	12,3	45,5
2007	255.310	78.175	333.485	30,3	9,3	39,6
2008	274.827	105.493	380.321	28,9	11,1	40,0
2009	330.005	111.503	441.508	34,6	11,7	46,3
2010	352.841	120.720	473.561	32,1	11,0	43,1
2011	368.778	149.572	518.350	28,5	11,6	39,9
2012	408.200	154.500	562.700	27,2	10,4	37,6
2013	416.400	190.500	606.900	25,7	10,2	35,9
2014	429.300	204.600	633.900	23,2	10,3	33,5
2015	456.800	245.600	702.400	22,5	10,4	32,9
2016(Ç2)	470.800	254.800	725.600	22,2	10,1	32,3

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku, 11.11.2016 tarihinde <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=59&cid=12&nm=33> adresinden erişildi.

* Dönem sonu ABD Doları döviz alış kuru ile TL'ye çevrilmiştir.

Tablo 5'te Türkiye'nin büyüme rakamları gösterilmektedir. 2008 Krizinden sonra meydana gelen küçülmeden sonra 2010 yılında yüksek oranda bir büyüme gerçekleşmiştir. AB ve Rusya'da meydana gelen ekonomik yavaşlamanın etkisine bağlı olarak Türkiye'de de son dönemlerde büyüme yavaşlama eğilimine girmiştir.

Tablo 5: Türkiye’nin Büyüme Rakamları (Bir Önceki Döneme Göre Yüzde Değişim)

Yıllar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Büyüme Oranı (%)	0,7	-4,8	9,2	8,8	2,2	4,2	3,0	4,1	3,6*

Kaynak: OECD, Turkey: Challenging Times Call for Pushing ahead with Economic Reform 23.09.2016 tarihinde <http://www.oecd.org/turkey/turkey-challenging-times-call-for-pushing-ahead-with-economic-reform.htm> adresinden erişildi.

*Tahmini

Tablo 6’da enflasyon rakamlarına yer verilmiştir. 1990’lı yıllar ve 2000’li yılların başlarında yüksek düzeyde seyreden enflasyon, uygulanan sıkı para ve maliye politikaları sonucu tek haneli rakamlara düşürülmüştür. Bilindiği üzere iktisadi istikrarın mali istikrar ile beraber yürütülmesi bu sonucu ortaya çıkarmıştır.

Tablo 6: Enflasyon Oranı (12 Aylık -)

Yıllar	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16*
Enflasyon Oranı	50,1	25,6	11,1	5,9	9,3	6,3	12,7	1,2	8,5	11,1	6,1	7,4	8,2	8,8	7,6*

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ekonomik Göstergeler, Enflasyon, 23.09.2016 tarihinde <http://www.bumko.gov.tr/TR,149/enflasyon.html> adresinden erişildi.

*Tahmini

Tablo 7’de İthalat / İhracat rakamlarına yer verilmiştir. Tablodan da anlaşılacağı üzere ithalat rakamlarının son 15 yıl içerisinde ihracatın üzerinde seyretmektedir. İhracatın ithalatı karşılama oranı ise (Export/Import) 2015 yılında % 69 civarında olduğu gözlenmektedir.

Tablo 7: İthalat/İhracat Rakamları (Milyon Dolar)

Yıllar	İhracat	İthalat
2000	30.825	52.882
2001	34.729	38.092
2002	40.719	47.109
2003	52.394	65.883
2004	68.535	91.271
2005	78.365	111.445
2006	93.613	134.671
2007	115.361	162.213
2008	140.800	193.821
2009	109.647	134.497
2010	120.902	177.315
2011	143.396	232.535
2012	163.218	228.553
2013	153.500	251.500
2014	157,610	242,177
2015	143,844	207,207

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ekonomik Göstergeler, Ödemeler Dengesi, 23.09.2016 tarihinde <http://www.bumko.gov.tr/TR,152/odemeler-dengesi-ve-cari-acik.html> adresinden erişildi.

İkiz açık olarak da ifade edilen bütçe açığı ile cari işlemler dengesindeki açığın at başı gitmesi, diğer bir ifade ile birbirini etkilemesi olgusunun göz ardı edilmemesi gerekmektedir (Cavallo, 2005) Yukarıda bütçe açıkları kısmında da ifade edildiği üzere Türkiye'nin bütçe açıkları birçok AB üyesi ülkesinden iyi olmasına rağmen, aynı sonucu dış ticaret açığı için ifade edemeyiz. Bu açıdan Türkiye'nin dış ticaret hacminin artışının yanında, ithalat/ihracat dengesini de göz önünde bulundurması gerekmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Geçtiğimiz yüzyılın son çeyreğinde, ülke ekonomi politikalarının hassas sorunlarının başında iktisadi istikrarın sağlanması gelmektedir. Fiyat istikrarının sağlanması ve üretimde tam istihdamın sağlanmasına yönelik çeşitli çözüm önerileri ortaya konulmuş ve buna yönelik hükümet politikaları hayata geçirilmiştir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomilerde iktisadi istikrarın ana unsurlarının başında mali disiplin ve istikrarın sağlanması gelmektedir. Türkiye 1994 - 5

Nisan Kararları ile mali ve iktisadi istikrarı, temel hükümet politikaları haline getirmiştir. IMF ile yapılan Stand-by Anlaşmaları’nın ana eksenini, mali istikrarı sağlayıp kamu mali yönetiminde mali disiplini bütün kuralları ile yerleştirmektedir.

1990’lı yıllar boyunca Türkiye’de artan kamu harcamaları ve kamu borçları, kamu mali yönetiminde mali dengenin bozulmasına neden olmuştur. Bu dönemde, kamu kaynaklarının verimsiz kullanılması, harcama ve borçlanmada yasal kısıtlamaların yetersizliği, rant kollama ve kamu kaynaklarının israf edilmesi, mali disiplinden uzaklaşılmasına neden olmuştur.

IMF ile yapılan Stand-by Anlaşması (1999) ve ardından hayata geçirilen Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile kamu kaynaklarının kullanımı, kamu borç yönetimi gibi hususlar belli kurallara tabi tutulmuştur. 2001 yılında Merkez Bankası Kanunu’nda yapılan değişiklik, 2002 yılında yayınlanan 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun, 2003 yılında kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve takip eden yasal düzenlemelerin temel hedefleri arasında, Türkiye’nin mali yapısında istikrarı sağlamak ve mali disiplini bütün kurum ve kuralları ile yerleştirebilmektir.

Bu yasal düzenlemelerin sonucunda, Türkiye’nin mali performansında gözle görülür değişimler yaşanmıştır. Kamu harcamalarının GSYH içerisindeki payı düşmüş, bütçe açıkları ve kamu borçları Maastricht Kriterlerinde belirtilen sınırların altına inmiş, kamu mali yönetiminde denetim mekanizmaları işletilmeye başlanmıştır. Hatta Türkiye’nin mali performans göstergeleri birçok AB üyesi ülkesinden daha iyi bir pozisyona gelmiştir.

Bu çerçevede, Türkiye’nin mali disiplin ve istikrar politikalarına tereddüt etmeden devam edilmelidir. Bu amaca yönelik olarak, kamu mali yönetiminde tasarruf tedbirlerine devam edilmeli, kamu harcamalarında etkinlik ve verimlilik prensipleri göz önünde bulundurulmalı, başta Sayıştay olmak üzere denetim kurumları daha etkin işletilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, Ş.B., (2007), *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık Ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi*, Maliye Bakanlığı, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Aktan, C. C., Çoban, H. ve Demir, İ. C. (2007), “*Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları*”, Kurumsal Maliye Politikası – Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar, Ed.: Coşkun C. Aktan, Dilek Dinleyici, Vural, İstiklal Y., Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Aysu, A. (2010). *Avrupa Birliği’nde Maliye Politikası Kurallarının İhlaline İlişkin Yaptırımlar*, C. C. Aktan, A. Kesik, F. Kaya, (Ed.), Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Kurallar ve Sınırlamalar Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Maliye Bakanlığı SGB, Yayın No: 2010/408, Ankara.
- Bahran, G. (2001), *Sayıştay Denetimi Dışındaki Fonlar*, Araştırma ve Tasnif Grubu, Sayıştay, Ankara, 24.09.2016 tarihinde http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/bilgi_notlari/sayistaydenetimidisifon.pdf adresinden erişildi.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri* (2016) 19.09.2016 tarihinde <http://www.bumko.gov.tr/Eklen-ti/9922,denge2016.pdf?0> adresinden erişildi.
- Cavallo, M., (2005), *Understanding the Twin Deficits: New Approaches, New Results*, Federal Reserve Bank Of San Francisco, Economic, Research, 24.09.2016 tarihinde <http://www.frbsf.org/economic-research/publications/economicletter/2005/july/understanding-the-twin-deficits-new-approaches-new-results/> adresinden erişildi.
- Edizdoğan, N. (2007), *Kamu Bütçesi*, Genişletilmiş 6. Bs., Bursa, Ekin Kitabevi.
- Hazine Müsteşarlığı, AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku, 11.11.2016 tarihinde <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=59&cid=12&nm=33> adresinden erişildi.
- Hemming, R. (2003), *Policies to Promote Fiscal Discipline*, Fiscal Affairs Department, IMF.
- Kalkınma Bakanlığı, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.

