

COVID-19 SALGININDA TÜRKİYE’NİN MAKROEKONOMİK GÖSTERGELERİ VE 2021 YILI BÜTÇESİNİN ANALİZİ

TURKEY’S 2021 BUDGET AND ANALYSIS OF MACROECONOMIC
INDICATORS DURING THE OUTBREAK OF COVID-19



Mustafa Doğukan ÇAKMAK*

ÖZ

Covid-19 ile birlikte hayatın her alanı köklü bir şekilde değişime uğramıştır. Özellikle salgının sağlık ve ekonomi alanında sebep olduğu etkiler, küresel ölçekte ve tahrip edici bir seviyede gerçekleşmiştir. Öte yandan salgının ekonomik etkileri sebebiyle, küresel anlamda nasıl bir ekonomik kriz yaşandığı ilerleyen yıllarda daha rahat bir şekilde tespit edilecektir. Bu çalışmanın amacı, salgının makroekonomik göstergeler ve özellikle mali disiplin üzerindeki etkilerini incelemektir. Sözü edilen etkilerin mali anlamda en büyük yansıması ise “pandemi bütçesi” şeklinde de isimlendirilebilecek 2021 yılı merkezi yönetim bütçesi üzerinde görülmektedir. Bu bakımdan araştırmanın ilk bölümünde kavramsal açıdan salgının ekonomik etkileri ve bütçenin maliye politikası aracı olarak nasıl kullanılabileceği üzerinde durulmuştur. İlerleyen kısımlarda ise Co-

ABSTRACT

Every area of life has radically changed with the outbreak of Covid-19. Especially the effects of the epidemic in the field of health and economy, have occurred on a global scale and at a destructive level. On the other hand, the global economic crisis due to the economic effects of the epidemic, will be determined more easily in the coming years. The purpose of this study is to examine the effects of the epidemic on macroeconomic indicators and especially fiscal discipline. The greatest financial reflection of the aforementioned effects can be seen on the 2021 central government budget, which can also be named as the “pandemic budget”. In this respect, in the first part of the study, the economic effects of the epidemic and how the budget can be used as a fiscal policy tool are discussed conceptually. In the following sections, the effects of the

* YÖK Doktora Bursiyeri, Manisa Celal Bayar Üni., İİBF, Maliye Bölümü, mdogukancakmak@gmail.com, ORC-ID: 0000-0002-9551-9133.

Çakmak, M. D. (Temmuz 2021). Covid-19 Salgınında Türkiye’nin Makroekonomik Göstergeleri ve 2021 Yılı Bütçesinin Analizi, *Vergi Raporu*, 262, (24-41).

Makale Türü: Araştırma Makalesi

M.G.T.: 18.04.2021 / M.K.T.: 23.06.2021

vid-19 salgınının etkileri, maliye disiplini ve bütçe politikaları ışığında incelenmiş ve bu kapsamda bazı değerlendirmeler yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Covid-19 Salgını, Devlet Bütçesi, Temel Ekonomik Göstergeler

JEL Sınıflandırma Kodları: H60, H61, H62

GİRİŞ

Covid-19 salgını 2019 yılının son dönemlerinde başlayan ve şu an içinde bulunduğumuz zaman diliminde de etkisini büyük bir şekilde hissettiren yeni bir döneme işaret etmektedir. Bu “yeni dönem” sağlık, ekonomi, sosyolojik ve psikolojik konular başta olmak üzere hayatın her alanını köklü bir şekilde değiştirmekte ve gelecekte başka hangi etkilere sebep olacağı bilinmeyen bir tarihi sürece kaynaklık etmektedir. Bu süreçte ülkelerin “pandemi” olarak kabul edilen bir salgına karşı hazırlıksız yakalanması sebebiyle, özellikle sağlık ve ekonomi alanlarında birçok problem ile mücadele edilmektedir.

Salgının hem ulusal hem de uluslararası ekonomik açıdan büyük kayıplara sebebiyet verdiği bilirse de bu virüsün tam olarak etki ve sonuç alanı üzerinde analiz yapabilmek mümkün değildir. Bunun temel sebepleri, henüz yeni ve alışılmadık bir krizle mücadele etmenin deneyim eksikliği ve bu krizin kesin sonuçları ve gelecek dönemi nasıl etkileyeceğine ilişkin belirsizlik ile ilişkilendirilebilir. Bu bağlamda son dönemde, Covid-19 salgınının küresel ölçekte ekonomileri nasıl etkilediği ve yakın gelecekte hangi olumsuz durumlar ile karşılaşacağımız üzerine birçok bilimsel araştırma yapılmaktadır. Bu bilgiler ışığında bu çalışmada Covid-19 salgınının başlangıcından bugüne kadar, Türkiye'nin makroekonomik göstergeleri ve bütçe politikası açısından bir değerlendirme yapılmıştır. Bu bağlamda temel

outbreak of Covid-19 were examined in the light of fiscal discipline and budget policies, and some evaluations were made in this context.

Keywords: Covid-19 outbreak, state budget, basic economic indicators

JEL Classification Codes: H60, H61, H62

ekonomik göstergelerin (gayrisafi milli hasıla, enflasyon, kişi başına düşen milli gelir, işsizlik vb.) salgın sebebiyle hangi durumda olduğu ve pandemi dönemine ilişkin hazırlanan 2021 yılı merkezi yönetim bütçesi incelenmiştir. Öte yandan Türkiye'nin, Covid-19 ile ekonomik mücadelesi kapsamında devlet bütçesinin hangi temel konulara yoğunlaştığı ve bu tercihin hangi etkilere sebep olabileceğine ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır.

1- COVID-19 SALGINININ EKONOMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Küresel salgınlar, sağlık alanında dünya tarihine yön veren ve özellikle toplumsal ve ekonomik anlamda önemli değişimlere sebep olan bir aktördür. Bu tür krizler, dünya nüfusunun sağlığı açısından önemli tehditler sunmakta ve küresel boyutta birçok ekonomik olayı derin bir şekilde etkilemektedir. Geçmişten günümüze insan sağlığını riske sokan ve hatta kitlesel ölümlere sebep olan birçok salgın yaşanmış ve bu salgınlar özellikle küreselleşme ile etkisini ve yayılımını büyük ölçüde genişletmiştir. Örneğin İspanyol gribinin (1918-1919), o tarihlerde dünya nüfusunun %2'sini etkilediği ve küresel çapta yaklaşık 39 milyon kişinin ölümüne sebebiyet verdiği bilinmektedir¹. Söz konusu dönemde, Birinci Dünya Savaşı sebebiyle ülkelerarası insan hareketliliği ve savaş ekonomisinin kendine özgü ağır maliyetleri de göz önünde bulundurulduğunda,

¹ Berna AK BİNGÜL ve diğerleri. “Covid-19 Bağlamında Tarihteki Büyük Salgınlar ve Ekonomik Sonuçları”. Turkish Studies. Cilt 15. Sayı 4. 2020. s. 191-192.

hükümetler ekonomik anlamda oldukça güç bir duruma düşmüştür. Bugüne gelindiğinde, son yüzyılın en büyük salgınlarından biri ile mücadele etmekteyiz. Bu bağlamda sağlık ve ekonomi kadar, insan psikolojisini de derinden etkileyen bu salgının esas etkileri ilerleyen yıllarda daha açık bir şekilde tespit edilecektir.

Covid-19 ilk etapta 2019 yılının Aralık ayında Çin'in Wuhan kentinde görülmüş ve daha sonra büyük bir hızla küresel bir salgın haline gelmiştir. Dünya Sağlık Örgütü'nün 11 Mart 2020 tarihinde "pandemi" olarak ilan ettiği bu virüs, içinde bulunduğumuz şu günlerde bile hızlı bir şekilde yayılmaya devam etmektedir. Bu bağlamda hastalığın kontrol altına alınması ve tedaviye yönelik aşı çalışmaları küresel ölçekte revaçta olan konular arasındadır. Mevcut salgının evrimi ve tüm boyutlarıyla gerçek etkisi hala belirsiz bir durum olsa da hükümetler bu konuda ciddi bir mücadele vermektedir. Hastalığın gelecekteki durumu ve nasıl kontrol altına alınacağına ilişkin bu belirsizlik, politika yapıcılarının hangi makroekonomik politikaları uygulayacağına dair formülasyonu zorlaştırmaktadır². Bununla birlikte salgının ekonomik etkileri, ülke ekonomilerinin tüm sektörlerini derin bir şekilde etkilediğinden; gelecek yıllarda bu salgının "ekonomik bir kriz" olarak da adlandırılacağına ilişkin bir şüphe kalmamıştır.

Literatürde Covid-19'un ulusal ve küresel ölçekte ekonomik etkilerini inceleyen araştırmalar bulunmaktadır. Örneğin, Açıkgöz ve Günay'a göre³ bu salgın uzun dönemde küresel boyutta

bir ekonomik durgunluğa sebebiyet verebilir. Buna ilaveten belki de en büyük zorluk, hastalığın ne zaman biteceğinin belli olmaması sebebiyle muhtemel ekonomik krizin uzunluğu ve boyutunun tespit edilemeyeceğine ilişkindir. Fernandes⁴ bu salgından, her ülkenin ekonomik yapısı ve unsurlarına bağlı olarak farklı derecede etkileneceğini öngörmüştür. Bu bakımdan hizmet sektörü açısından ön planda olan ekonomilerin, bu süreçte daha kırılgan hale geldiğini vurgulamaktadır. Boissay ve Rungcharoenkitkul⁵, ekonomik açıdan en kötü salgınlardan biri olan Covid-19'a ilişkin alınan politika tedbirlerinin, daha uzun vadeli olması gerektiğini vurgulamışlardır. Bu bağlamda salgının birçok ekonomik faktörü olumsuz yönde etkilediği ve bu açıdan yaşanacak küresel durgunluğun benzersiz bir örnek olacağı iddia edilmiştir. Ozili ve Arun⁶ ise, Covid-19'un bir sağlık krizinden ekonomik bir krize nasıl dönüştüğü problemine çözüm aramıştır. Bu konuya ilişkin ilk cevap, sosyal mesafenin gerekliliği ve hükümet kısıtlamaları sebebiyle birçok finansal piyasanın, işletmelerin ve iş yerlerinin kapanması ile ilişkilidir. İkinci yanıt ise, salgının geleceğine ilişkin belirsizliğin tüketici-üretici ve yatırımcı üçlüsündeki ekonomik faaliyetlere ve yeni yatırımlara ilişkin güven kaybı ile açıklanmıştır.

Covid-19 salgını diğer küresel salgınlardan ayıran temel özelliklerden biri, bu virüsün yalnızca gelişmemiş ya da az gelişmiş ülkelerde yavaşlamamasıdır. Bu bakımdan küresel ölçekte ekonomik gelişim seviyesinin herhangi bir etkisi

² Warwick MCKIBBIN ve Roshen FERNANDO. "The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios". CAMA Working Paper, Sayı 19/2020. 2020. s. 1.

³ Ömer AÇIKGÖZ ve Aslı GÜNAY. "The Early Impact of the Covid-19 Pandemic on the Global and Turkish Economy". Turkish Journal of Medical Sciences. Cilt 50. 2020. s. 520.

⁴ Nuno FERNANDES. "Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy". IESE Business School Working Paper. 2020. s. 3.

⁵ Frederic BOISSAY ve Phurichai RUNGCHAROENKITKUL. "Macroeconomic Effects of Covid-19: An Early Review". Bank for International Settlements. 2020. s. 1.

⁶ Peterson OZILI ve Thankom ARUN. "Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy". (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3562570). 2020. s. 1. Erişim tarihi: 3 Mart 2021.

olmamış ve bu salgın tüm dünyayı kontrol altına almıştır⁷. Dolayısıyla salgın ile beraber ekonomik problemler de küresel ölçekte birbirini tetiklemiş ve uluslararası boyutta ciddi bir kriz doğmuştur. Bununla birlikte Çin ekonomisi, Covid-19 ile birlikte ekonomik problemlerin başlangıç noktasında önemli bir rol oynamıştır. Bu dönemde hastalığın ekonomik sonuçları, diğer değişkenler üzerinde “domino etkisi” yaratmıştır. Salgının ilk dönemlerinde Çin ekonomisindeki kilitlenmeler, ülkelerarası üretim ve tüketim zincirini büyük ölçüde etkilemiş ve küresel tedarik zincirindeki bu problemler, dünya üzerindeki tüm şirketleri oldukça güç bir duruma sokmuştur. Bununla birlikte salgının yayılım türü ve insan sağlığı üzerindeki etkisi kontrol edilebilirlik düzeyinin üstüne çıkınca, hükümetler tarafından bir dizi yasaklayıcı önlemler alınmıştır. Bu durumun sonucunda birçok işyeri kapanmış ya da faaliyetlerini sürdüremez hale gelmiştir. Sürecin devamında milyonlarca insan işsiz kalmış ve diğer insanlar da her gün bu tehlike altında yaşamını sürdürmeye devam etmek zorunda kalmıştır. Bu dönemde tüketicilerin tüketim kalıpları da büyük ölçüde değişmiş ve finans piyasalarında keskin düşüşler gözlemlenmiştir. Uluslararası boyutta küresel piyasalardaki bu oynaklık, 2008 Krizi’ne benzer etkiler doğurmuştur⁸.

Covid-19 salgınının küresel boyutta ülke ekonomileri üzerindeki etkisi, belirli konular üzerinde ortak bir gelişim izlemiştir. Bu bağlamda ulusal ekonomilerde meydana gelen en büyük hasarlardan biri, “sağlık harcamalarının büyük ölçüde artması” ve “sağlık sektörü üzerindeki aşırı yüklenme” konusundadır. Uluslararası anlamda tıbbi malzeme ve cihazlar konusunda belirli ölçü-

de yardımlar yapılmış olsa da mevcut durumda bu desteğin yetersizliği açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Buna ilaveten küresel ölçekte pandemi ilan edilecek bir hastalığın önceden tahmin edilip buna uygun tedbirlerin alınması oldukça güç bir durum olduğundan, birçok ülke bu salgın karşısında hazırlıksız yakalanmıştır. Bu durum sağlık harcamalarının bütçe içerisindeki payının ciddi bir şekilde artışında ve sağlık sektörünün bu konuda yaşadığı yıpranma payında önemli bir etkidir⁹.

Salgının ekonomik anlamda bir diğer etkisi, “tedarik zincirinde meydana gelen bozulma neticesinde oluşan arz şoku” ile ilgilidir. Salgın döneminde bireysel ve toplumsal talebin bazı sektörlerde keskin bir düşüşe geçtiği gözlemlenmiştir. Bu talep düşüklüğüne, dış ticaret kısıtlamaları ve depolama maliyetlerinin artışı da eklenince, küresel tedarik zincirinde kayda değer bir bozulma yaşanmıştır. Covid-19’un ekonomik etkilerinden bir diğeri ise, “iş yeri faaliyetleri, istihdam ve finansal sektör” konularında meydana gelmiştir. Bilindiği üzere virüsün çok hızlı bir şekilde yayılması ile birlikte hükümetler bu konuda bazı paketler açıklamış ve virüsün kontrolü için bazı tedbirler almıştır. Bu tedbirlere seyahatlerin kısıtlanması, örgün eğitime ara verilmesi, sokağa çıkma yasakları ve restoran, kafe ve alışveriş merkezleri gibi yerlerin geçici bir süreliğine faaliyetlerinin durdurulması gibi konular örnek olarak gösterilebilir. Tüm bu gelişmeler birçok iş yerinin finansal anlamda bu yükü kaldıramaması sebebiyle tamamen veya bir süreliğine kapanmasına sebep olmuş ve dolayısıyla birçok kişi işsiz kalmış ya da işsiz kalma korkusuyla yüz yüze gelmiştir. Buna ilaveten finansal sektörde de bazı sıkıntılar yaşanmasına karşın, 2008 Krizinden çı-

⁷ Berna AK BİNGÜL ve diğerleri. *a.g.m.* s. 197.

⁸ Emek Aslı CİNEL. “Covid-19’un Küresel Makroekonomik Etkileri ve Beklentiler”. Politik Ekonomik Kuram. Cilt 4. Sayı 1. 2020. s. 126.

⁹ Hakan ERYÜZLÜ. “Covid-19 Ekonomik Etkileri ve Tedbirler: Türkiye’de “Helikopter Para” Uygulaması”. Ekonomi Maliye İşletme Dergisi. Cilt 3. Sayı 1. 2020. s. 13-14.

karılan dersler ve elde edilen tecrübe neticesiyle bu sorunlar kontrol edilebilir seviyede kalmıştır. Ancak mevcut tehlike finansal sektörü de yakın bir şekilde ilgilendirdiğinden, bu durum gelecekte özellikle borçların geri ödenmesi konusunda bazı sorunlara neden olabilir¹⁰.

2- BİR MALİYE POLİTİKASI ARACI OLARAK DEVLET BÜTÇESİ

Devlet bir organizma olarak, toplumun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin üretilmesi ve bunların sunumu konusunda önemli bir yapıdır. Hangi mal ve hizmetin, kamusal sınıflandırmada yer alacağı bugün dahi tartışılırken; tam kamusal mal ve hizmetler açısından bu tartışma farklı bir şekilde seyretilmiştir. Bu açıdan özellikle tam kamusal mal ve hizmet sunumunda devletin rolü ve bu hizmet sunumunu nasıl gerçekleştireceği maliye disiplininin temel araştırma konularından biridir. Devlet sözü edilen mal ve hizmet sunumunu gerçekleştirmek ve kendisine yüklenen diğer sorumlulukları yerine getirebilmek için kamu harcaması yapmak zorundadır. Bu harcamaların finansmanında ise, başta vergiler olmak üzere birtakım kamu gelirlerine sahiptir. Bu bakımdan devletin kendisine yüklenen görevleri yerine getirebilmek için harcama yapmasına ve bu giderlerin finansmanı için kamu geliri elde etmesine “devlet bütçesi” aracılığıyla izin verilmektedir¹¹.

Devlet bütçesine ilişkin en önemli konulardan biri, bütçe hakkı ile ilgili kazanımlar ve bu hakkın nasıl kullanılacağına dair ayrıntılar ile ilgilidir. Parlamentoların bütçe hakkını elde etmesi, tarihsel süreç içerisinde uzun ve uğraş ve-

rici mücadeleler sonucunda gerçekleşmiştir. Bu bakımdan bütçe hakkı, bu konuda ilk yazılı belge olan Magna Carta’dan günümüze “üç aşamalı” bir şekilde gelişmiştir. İlk aşamada vergileme yetkisi ve bu yetkinin miktarı ve oranının sınırlandırılması konusunda, parlamento onayı zorunluluğu getirilmiştir. İkinci aşamada kamu harcamalarının parlamentonun onayından geçme zorunluluğu getirilmiş ve son aşamada ise belirli bir süre içerisinde kamu gelir ve giderlerinin gerçekleştirilmesi, parlamento onayına bırakılmıştır. Buna ilaveten söz konusu üç aşama, bütçe hakkının geleneksel sınırları şeklinde değerlendirilebilir. Bu açıdan bütçenin, parlamentonun denetim ve teftişine tabi tutulması da bütçe hakkının sağlanmasında bir başka önemli unsur olarak görülebilmektedir¹².

Devlet bütçesi, siyasi ve hukuki açıdan büyük bir önem arz etse de esas olarak iktisadi yönü kuvvetli bir araçtır. Bütçenin iktisat biliminin temel çıkış noktasını oluşturan “kıt kaynaklar ile sonsuz ihtiyaçlar” arasındaki dengenin kurulmasında, maliye politikası araçlarından biri olarak ayrı bir konumu vardır. Toplum ihtiyaçları ile bu ihtiyaçları karşılayacak kamusal kaynaklar arasında “tercih” ve “denkleştirme” açısından özel bir bağ bulunmaktadır¹³. Bu açıdan değerlendirildiğinde bütçeler, devletin bir mali yıl içinde gerçekleştireceği kamu harcamaları ve gelirlerine ilişkin tahminleri içeren bir belge olmakla birlikte; “tahsis”, “istikrar” ve “bölüşüm” gibi temel fonksiyonları sağlama aracı olarak da değerlendirilebilir. Bu bakımdan bütçe uygulaması mali, iktisadi, toplumsal ve hukuki açıdan birçok ola-

¹⁰ Hakan ERYÜZLÜ. a.g.m. s. 13-14; Aslıhan NAKİBOĞLU ve Sevgül IŞIK. “Kovid-19 Salgınının Ekonomi Üzerindeki Etkileri: Türkiye’de İşletme Sahipleri Üzerinde Bir Araştırma”. Turkish Studies. Cilt 15. Sayı 4. 2020. s. 785-786.

¹¹ Dilek DİLEYİCİ ve Özlem ÖZKIVRAK. “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi. Cilt 2. Sayı 1. 2010. s. 33.

¹² Ferhat AKBEY. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu”. International Journal of Public Finance. Cilt 5. Sayı 1. 2020. s. 4-5; H. Hakan YILMAZ ve Mustafa BİÇER. “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”. Maliye Dergisi. Sayı 158. 2010. s. 209.

¹³ Osman Z. ORHAN. *Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları*. İstanbul Ticaret Odası Yayınları. İstanbul. No: 1994-1. 1994. s. 9-10.

kın gerekçesi olabilir. Devlet bütçesinin bu niteliği onu diğer özel bütçelerden ayırmakta ve bütçeye toplumsal bir özellik kazandırmaktadır¹⁴.

Devlet bütçesinin, siyasi ve iktisadi boyutta toplum öncelikleri ve tercihlerini yansıtan bir yönü bulunmaktadır. Bu bakımdan kamusal mal ve hizmetlere ilişkin harcama ve gelir bileşimi, kaynak dağılımının belirlenmesinde önemli bir vazife sahiptir. Sözü edilen etkileşimin çerçevesini ise büyüme, fiyatlar genel seviyesi, cari açık ve istihdam gibi makroekonomik politikalar belirler. Bu açıdan devlet bütçesi, hükümetlerin ekonomi ve maliye politikalarının şekillenmesine yardımcı olan bir araç olarak değerlendirilebilir¹⁵.

Ulusal ekonomi içinde kamu kesiminin ekonomik faaliyetlerinin hangi iktisadi etkilere sebep olacağı, maliye politikasının temel konularından biridir. Bu açıdan maliye politikasının araçlarından biri olarak devlet bütçesi, iktisadi etkileri bakımından önemli sonuçlar doğurur. Hükümetlerin uyguladığı maliye politikalarında, etkin kaynak kullanımı, gelir dağılımında adalet, ekonomik büyüme ve kalkınma ile ekonomik istikrarın sağlanması temel makro hedefler olmakla birlikte; bu hedeflere ulaşma düzeyi devlet bütçesinin başarılı bir şekilde uygulanıp uygulanamayacağına bağlıdır. Bu bakımdan bütçenin konjonktürel işlevine göre, ekonomide yer alan enflasyonist baskılara müdahale edebilmek için gelir fazlası yaratılması ya da tersi bir durumda deflasyonist etkilerin bastırılması için gider fazlası politikası yürütülmesi, bütçenin ekonomik işlevi konusunda örnek olarak verilebilir. Bu açıdan değerlendirildiğinde bütçe politikaları, ekonominin mevcut durumu ve beklentilere göre esnek bir şekilde ayarlanarak; ulaşılmak istenen hedefler konusunda etkin bir araç olabilir¹⁶.

Günümüzde hükümetlerin, makroekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesinde ya da özellikle ekonomik kriz dönemlerinde, piyasaya yoğun bir şekilde müdahale ettiği görülmektedir. Sözü edilen devlet müdahalesinin en önemli aktörlerinden biri ise maliye politikalarıdır. Maliye politikası araçları, ulusal ve uluslararası anlamda ekonominin bütününde önemli bir etki düzeyine sahiptir. Dolayısıyla bu araçların kullanımı bir ülkenin ekonomi politikalarındaki başarı düzeyini belirleyen kritik bir meseledir. Şu an içinde bulunduğumuz salgının ekonomik sonuçları dikkate alındığında, hükümetlerin bu konuda hangi politikaları uyguladığı ve bu politikaların ne derece başarılı olduğu uzun yıllar boyunca tartışılacak düzeyde önemli bir konudur. Bu bakımdan salgının ülkelerin makroekonomik göstergeleri ve bütçe politikalarının tasarımı konusunda baskın bir gücü bulunmakta ve bu durum mali bir değerlendirme açısından önemli ipuçları barındırmaktadır. Bu sebeple araştırmanın ilerleyen bölümlerinde, Türkiye'nin Covid-19 salgınında makroekonomik düzeyde nasıl etkilendiği ve bir "pandemi bütçesi" olma özelliğine sahip 2021 yılı merkezi yönetim bütçesi çeşitli açılardan analiz edilmiştir.

3- COVID-19 SALGININDA TEMEL MAKROEKONOMİK GÖSTERGELER

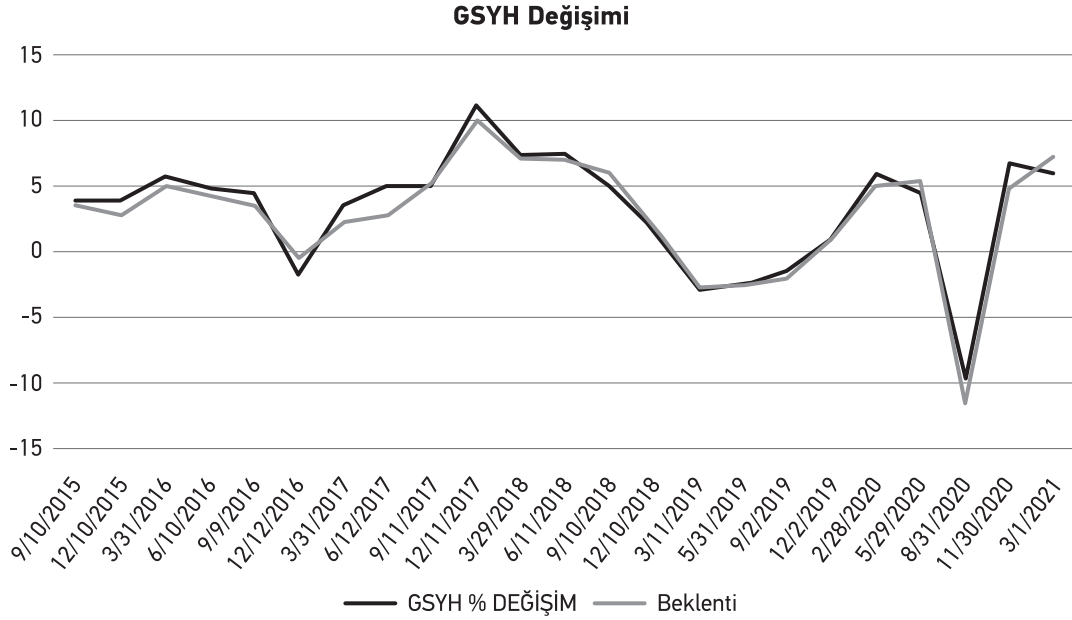
Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye'de yıllar itibarıyla ve özellikle salgın dönemi boyunca temel makroekonomik göstergelerin durumuna yer verilmiştir. Bu amaçla incelenen göstergeler: gayrisafi yurt içi hasıla, kişi başına düşen milli gelir, enflasyon düzeyi ve işsizlik ortalamasıdır. Bu bilgiler ışığında Grafik 1'de Türkiye'de yıllar itibarıyla gayrisafi yurt içi hasıla değişimi gösterilmektedir:

¹⁴ Tülin CANBAY ve Güneş ÇETİN GERGER. "Batı'da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri". Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler (Edt. A. Kemal Çelebi). T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını. No: 2012/418. 2012. s. 160-161.

¹⁵ Murat GENÇ. "Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Kamu Hizmetlerinde Etkinlik". Sayıştay Dergisi. Sayı 77. 2010. s. 41.

¹⁶ Figen ALTUĞ. *Kamu Bütçesi*. Ezgi Kitabevi. Bursa. 2004. s. 13-14.

Grafik 10: Yıllar İtibariyle GSYH Değişimi

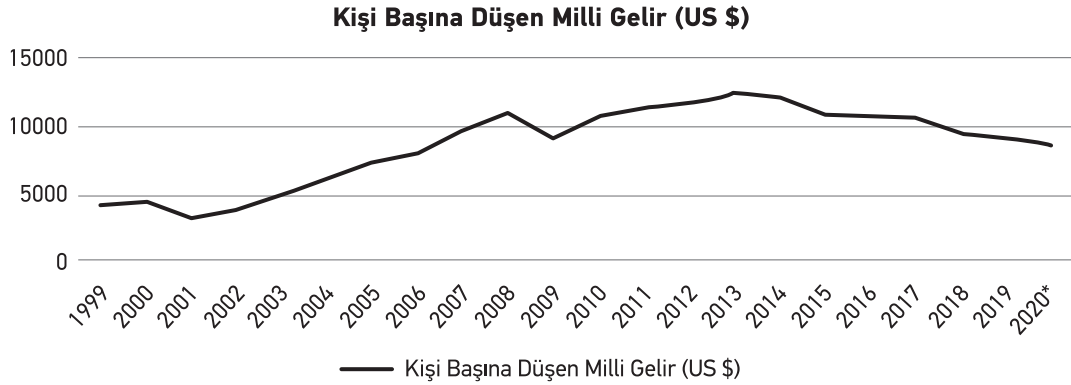


Kaynak: TÜİK, "İstatistik Veri Portalı", (<https://data.tuik.gov.tr/>). Erişim Tarihi: 14 Nisan 2021.

Grafik 1'de görüldüğü üzere Türkiye ekonomisi, Covid-19 salgınının olumsuz etkilerinin daha az hissedildiği ve toparlanma ivmesi kaydedildiği 2020 yılının üçüncü çeyreğinde bir önceki yılın aynı dönemine göre %6,7 büyümeye kaydetmiştir. Bunun sebepleri arasında, salgının ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin önüne geçmek amacıyla kullanılan banka kredi fırsatla-

rı ile piyasaya sunulan likiditenin büyük bir etkisi olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu durum ile ekonomide genişletici bir etki yaratarak, 2021 yılında üretim araçlarına bağlı bir büyümenin gerçekleşmesi beklenmektedir. Grafik 2'de, Türkiye'de yıllar itibariyle kişi başına düşen milli gelir düzeyi gösterilmektedir:

Grafik 2: Kişi Başına Düşen Milli Gelir (US \$)



Kaynak:Dünya Bankası (The World Bank). "GDP Per Capita". (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2019&locations=TR&start=1999&view=chart>). Erişim Tarihi: 10 Nisan 2021

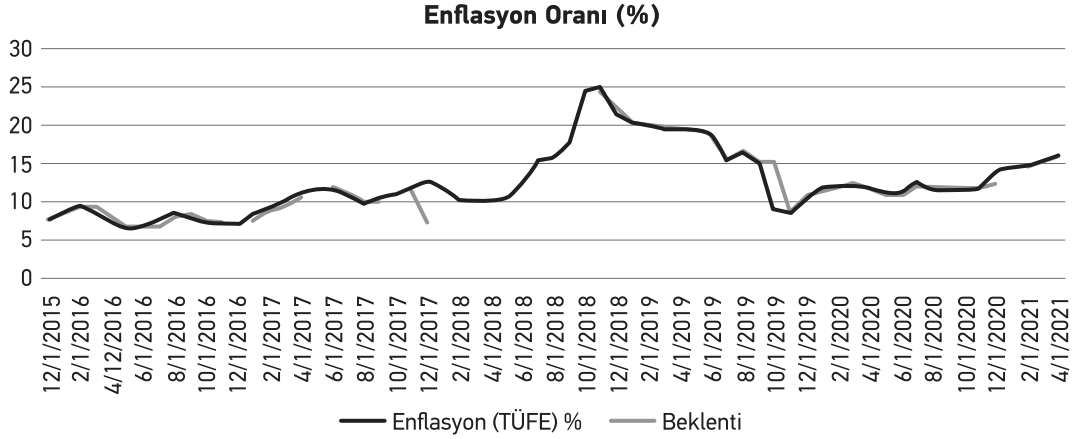
*International Monetary Fund (IMF). "GDP Per Capita, Current Prices". (<https://www.imf.org/external/data-mapper/NGDPDPC@WEO/TUR?zoom=TUR&highlight=TUR>). Erişim Tarihi: 10 Nisan 2021.

Grafik 2 incelendiğinde, kişi başına düşen milli gelirin son yıllarda düşüş eğilimine girdiği görülmektedir. Bu durumu birçok nedene bağlamak mümkündür. En önemli nedenler arasında: TL'nin değer kaybı, ülkeye yabancı sermaye girişinde yaşanan azalma, CDS primi gibi kredi derecelendirme birimlerinin göstergelerine göre Türkiye'nin yatırım için riskli dereceye sahip olması, üretim faktörlerinin verimli şekilde çalışmaması gibi unsurlar örneklendirilebilir. İstenilen sevi-

yede olmasa da Türkiye'nin CDS priminde altı ay öncesine göre daha iyi durumda olması¹⁷, TL'de yaşanan kısmi değer artışı ve yatırım ortaklıkları ile yabancı sermaye girişimleri, kişi başına düşen milli gelir üzerinde salgının de atlatılmasıyla birlikte yakın gelecekte olumlu sonuçlar alınacağına dair bir umut ışığı olabilir. Grafik 3'te Türkiye'de yıllar itibariyle enflasyon oranları ile ilgili değişim gösterilmektedir:

¹⁷ Bahsedilen altı ay önceki prim 02.11.2020 tarihinde 566,34, güncel prim ise 413,15 olarak kaydedilmiştir (BloombergHT, "Ekonomi Verileri", <https://www.bloomberght.com/cds/turkiye-cds-5>. Erişim Tarihi 16.04.2021).

Grafik 3. Enflasyon (TÜFE %)

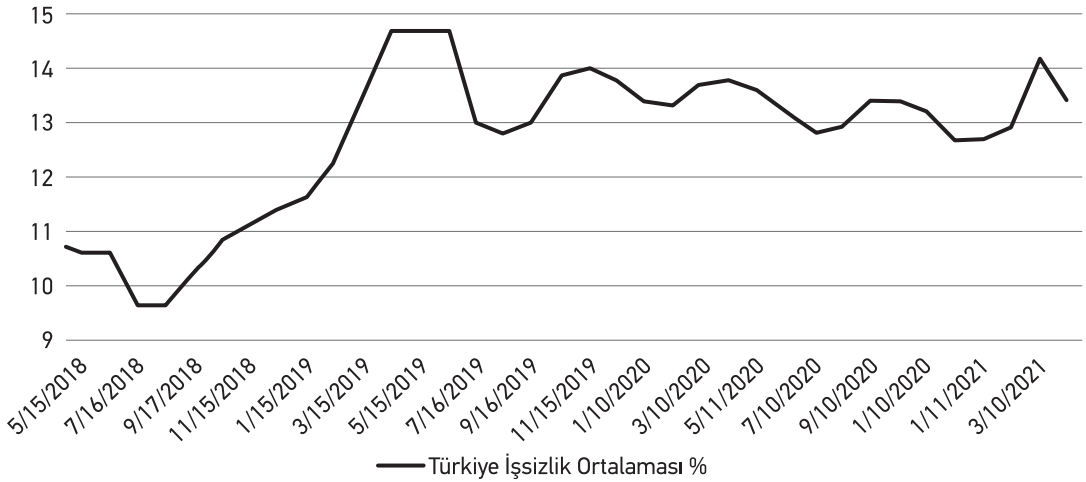


Kaynak: TÜİK, “İstatistik Veri Portalı”, (<https://data.tuik.gov.tr/>). Erişim Tarihi: 15 Nisan 2021.

Grafik 3 incelendiğinde enflasyon oranının, 2021 yılı Mart ayında bir önceki aya göre %1,08; bir önceki yılın Aralık ayına göre %3,71; bir önceki yılın aynı ayına göre %16,19 ve on iki aylık ortalamaya göre %13,18 oranında arttığı görülmektedir. Bu artışın nedeni olarak, özellikle sal-

gının ekonomiye karşı olumsuz etkilerinin önüne geçmek amacıyla piyasaya sunulan likidite ve kredibilitenin artırılması gösterilebilir. Son olarak Grafik 4'te, Türkiye'de yıllar itibariyle işsizlik ortalaması hakkında bilgi edinilmektedir:

Grafik 4: Türkiye İşsizlik Ortalaması (%)



Kaynak: TÜİK, “İstatistik Veri Portalı”, (<https://data.tuik.gov.tr/>). Erişim Tarihi: 15 Nisan 2021.

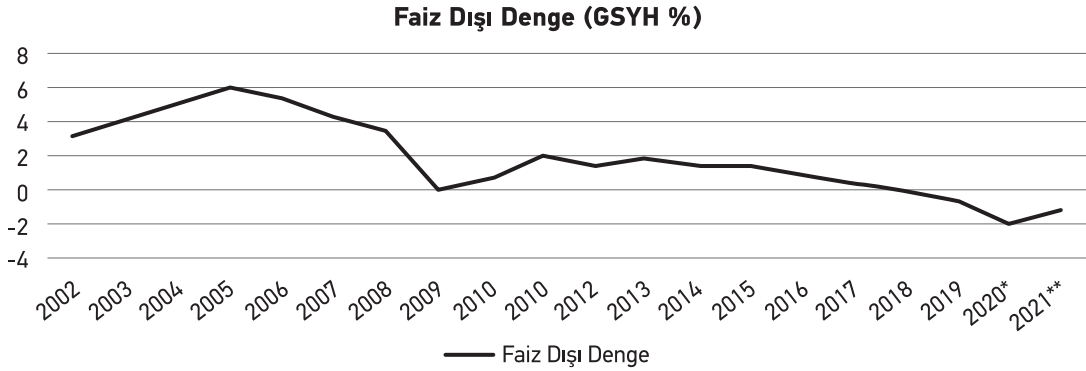
Türkiye İstatistik Kurumu'nun, en son açıkladığı Şubat ayı iş gücü istatistiklerine göre (12.04.2021) işsizlik oranı %13,4 olarak gerçekleşmiştir. Sanayi, inşaat ve ticaret-hizmet sektörleri toplamında ücretli çalışan sayısı 2021 Şubat ayında bir önceki yılın aynı ayına göre %5,1 arttığı görülmektedir. Ücretli çalışan sayısı bir önceki yılın aynı ayında 12 milyon 2 bin 495 kişi iken, 2021 yılı Şubat ayında ise 12 milyon 614 bin 757 kişi olmuştur¹⁸. Öte yandan işsizliğin, 2021 yılı için asgari ücretin enflasyondan daha fazla oranda artırılması sonucunda (%21,56), ilerleyen dönemde daha fazla artabileceği öngörülebilir.

Covid-19 salgını dikkate alınarak hazırlanması ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, *program bütçe sınıflandırmasının*¹⁹ ilk örneği olduğu için birçok açıdan özel bir yere sahiptir. Bu açıdan 2021 yılı bütçesinin her yönden incelenmesi büyük bir önem arz etmektedir. Bu kapsamda ilgili yıl özelinde öncelikle mali disiplin bağlamında bir değerlendirme yapmak gerekir. Mali disiplinin sağlanmasında faiz dışı denge, kamu kesimi borçlanma gereği ve AB tanımlı genel yönetim borç stoku, incelenmesi gereken temel göstergeler arasındadır. İlk olarak Grafik 5'te yıllar itibarıyla faiz dışı dengenin gayrisafi yurt içi hasıla içindeki payı gösterilmektedir:

4- 2021 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'de 2021 yılı merkezi yönetim bütçesi,

Grafik 5. Faiz Dışı Denge / GSYH (%)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı”, (<https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>). Erişim Tarihi: 8 Nisan 2021.

* 2020 Yılı Genel Faaliyet Raporu henüz yayınlanmadığından yıllık program gerçekleşme tahmini dikkate alınmıştır.

** 2021 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programına göre eklenmiştir.

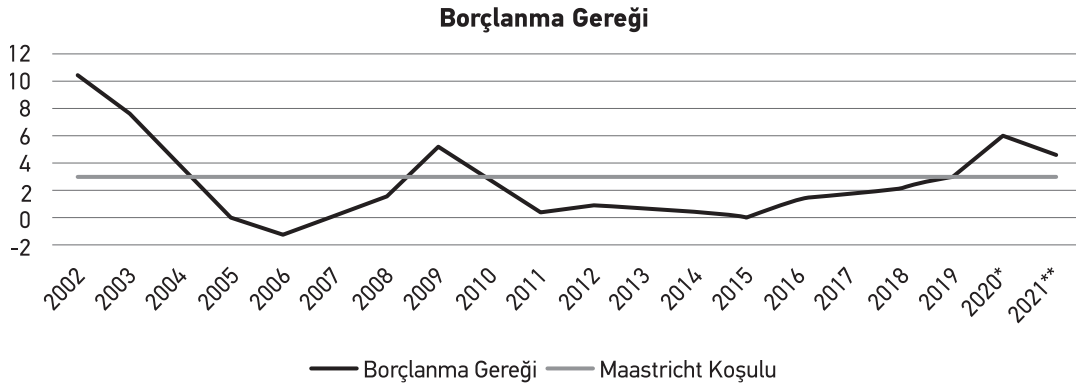
¹⁸ TÜİK. “İstatistik Veri Portalı”. (<https://data.tuik.gov.tr/>). Erişim Tarihi 16 Nisan 2021.

¹⁹ Ülkemizde 2021 yılı merkezi yönetim bütçesinin hazırlanmasına kadar, kamu harcamalarının sınıflandırılmasında “fonksiyonel sınıflandırma” yöntemi tercih edilmekteydi. Fonksiyonel sınıflandırma, analitik bütçe sınıflandırmasının dört türünden biri olmakla birlikte; 2021 yılında performansa dayalı program bütçe sistemine geçiş ile birlikte bu yöntemi kullanmaktan vazgeçilmiştir. Buna göre 2021 yılında hazırlanan bütçede, fonksiyonel sınıflandırma yerine “program sınıflandırması” kullanılmış ve bütçe ödenekleri 68 program arasında dağıtılmıştır.

Türkiye’de 2000’li yıllar, kamu mali yönetimi-
mindeki reform çalışmaları kapsamında, mali
kurala dayalı ekonomi politikaları ve bütçe di-
siplininin hedef alındığı bir dönem olarak değ-
lendirilebilir. Bu durum Grafik 5’te, sözü edilen
dönemde temel ekonomik göstergeler açısından
önemli iyileşmelerin kaydedildiği bir dönem ola-
rak açık bir şekilde görülebilir. Bu bağlamda mali
disiplin özelinde temel göstergelerden biri olan

faiz dışı dengenin 2008 Krizi’ne kadar çok başa-
rılı bir seviyede tutulduğu söylenebilir. Bu oran,
2020 yılında salgının etkisiyle %-2,1 oranına ge-
relemiş ve gelecek dönem için 2021 Yılı Cumhur-
başkanlığı Yıllık Programına göre GSYH’ye oranla
%-1,2 olarak öngörülmüştür. Mali disiplinin sağ-
lanmasında bir diğer önemli gösterge olan kamu
kesimi borçlanma gereğinin GSYH içindeki payı,
Grafik 6’da gösterilmektedir:

Grafik 6: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYH (%)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “Yıllar Bazında Genel Devlet İstatistikleri”, (<https://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri/>). Erişim Tarihi: 30 Mart 2021.

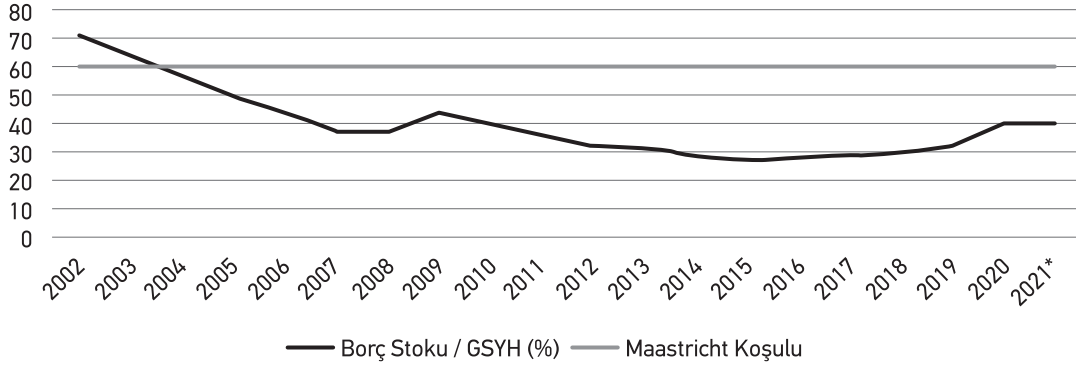
* 2020 Yılı Genel Faaliyet Raporu henüz yayınlanmadığından dolayı “Genel Devlet Toplam Gelir ve Harcamaları” tablosunda gerçekleşme tahmini yer almaktadır.

** 2021 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programına göre eklenmiştir.

Maastricht Kriterleri açısından önemli bir
gösterge olan kamu kesimi borçlanma gereği,
borçlanma politikasının yürütülmesinde oldukça
önemli bir araçtır. Bu bakımdan Grafik 6’da gö-
rüldüğü üzere, GSYH’nin %3’ü olarak tespit edi-

len bütçe açığı kuralının pandeminin de etkisiyle
2020 yılında %6,06 oranıyla aşıldığı görülmekte-
dir. Yıllık Programa göre 2021 yılında bu oranın
%4.54’e gerileyeceği tahmin edilmektedir.

Grafik 7: AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku / GSYH (%)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, “Kamu Finansmanı İstatistikleri”, (<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>) Erişim Tarihi: 5 Nisan 2021.

*T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, (<https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>). Erişim Tarihi: 5 Nisan 2021.

Öte yandan AB tanımlı genel yönetim borç stoku, son yıllarda belirli bir düzeyde artış gösterse de (Grafik 7); genel borç kriterine (%60) kıyasla oldukça düşük bir düzeyde olduğu açıktır. Bu açıdan borç stoku kriterinde, birçok Avrupa ülkesinden daha başarılı olduğumuz söylenebilir. Örneğin Avrupa ülkeleri arasında en borçlu ülke olan Yunanistan, yine 2019 verilerine göre %180,5 oranında borç miktarı ile Maastricht kriterlerinin çok üzerinde bir borç stokuna sahiptir⁶⁰. Türkiye’de ise 2020 yılında %41,1 gerçekleşme oranı olan genel yönetim borç stoku oranı, 2021 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programına göre bu oran %40,8 olacağı öngörülmektedir.

silcisi sıfatıyla bütçeyi değerlendirmek (onaylanması ya da reddedilmesi) ve denetlemek ile görevli olan parlamento, bütçe ödenekleri üzerinde etkili bir mercii olabilmektedir. Her ülkenin ulusal mevzuatına göre bütçe üzerinde farklı derecede etkileri olan parlamento temsilcileri, bu görev ve sorumluluğun bilincinde hareket etmeli ve buna uygun şekilde davranmalıdır. Aksi takdirde genellikle bir yıllık süre dahilinde uygulanan bütçelerin siyasi, mali ve hatta toplumsal etkileri uzun yıllar boyunca önemli sonuçlara sebebiyet verebilir. Bu bakımdan araştırmanın bu bölümünde, 2021 yılı merkezi yönetim bütçesi ile ilgili değerlendirmelere yer verilmiştir.

4.1- 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri Açısından Değerlendirme

Bütçe hakkının bir gereği olarak, halkın tem-

⁶⁰ EUROSTAT. “General Government Gross Debt”. (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsgo10/default/table?lang=en>). Erişim Tarihi: 27 Mart 2021.

Tablo 1. Yıllar İtibariyle Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri

Milyar TL	2017	2018	2019	2020	2021*	Yüzde Değişim 2020-2021
Giderler	677,7	762,7	1.000	1.202,2	1.346,1	11,9
Faiz Dışı Giderler	621	691	900	1.068,2	1.166,5	9,2
Faiz Giderleri	56,7	71,7	99,9	133,9	179,5	34,9
Gelirler	630,3	696,8	875,2	1.029,4	1.101,1	7
Vergi Gelirleri	536	599,4	673,8	833	922,7	10,7
Diğer	94,3	97,4	159,7	196,4	126,7	-35,8
Bütçe Dengesi	-47,4	-65,9	-124,7	-172,7	-244,9	-41,80
Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-1,5	-1,9	-2,9	-4,9	-4,3	0,6
Faiz Dışı Denge	9,3	5,7	-24,8	-38,7	-65,4	-68,9
FDF/GSYH (%)	0,3	0,2	-0,6	-2,1	-1,2	0,9
Vergi Gelirleri / FD Giderler	86,3	86,7	74,8	77,9	79,5	2

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, “Faaliyet Raporları”, (<https://www.sbb.gov.tr/faaliyet-raporlari/>, <https://www.hmb.gov.tr/faaliyet-raporu>). Erişim Tarihi: 16 Nisan 2021; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, “Aylık Bütçe Gerçekleşme Raporu (Aralık)”, (<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/01/Butce-Gerceklesme-Raporu-Aralik.pdf>). Erişim Tarihi: 16 Nisan 2021.

*T.C.Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı”, (<https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>). Erişim Tarihi: 16 Nisan 2021.

Tablo 1’de 2020 yılı merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini, 2021 yılı program tahminleri ile karşılaştırmalı olarak incelediğimizde, giderlerin %11,9 gelirlerin ise %7 oranında arttığı görülmektedir. Bunun yanında faiz giderlerinde de ciddi bir artış yaşanmıştır. Bütçe açığının 2020 yılına göre %41 oranında arttığı; faiz dışı dengenin ise negatif devam etmekle birlikte bu durumun 2020 yılına göre %68,9 oranında arttığı görülmektedir.

İlgili tablodaki rakamlar incelendiğinde, 2021 yılı program verilerine göre bütçe açıkları negatif devam etmekle birlikte; tüm dünyayı ekonomik açıdan etkileyen pandeminin yarattığı olumsuz durumun bir süre daha etkili olacağı görülmektedir. Bu durum yakın gelecekte Türkiye ekonomisi için daha zorlu bir sürece girileceğine ilişkin açık bir gösterge ve uyarı olarak değerlendirilebilir.

Tablo 2: 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Ödenekleri (Kurumlar Açısından Ekonomik Sınıflandırma)

KURUMLAR	ÖDENEK MİKTARI
Genel Bütçeli Kurumlar (I Sayılı Cetvel)	1.328.254.386.000
Özel Bütçeli Kurumlar (II Sayılı Cetvel)	119.877.971.000
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (III Sayılı Cetvel)	8.436.256.000
I, II ve III Sayılı Cetvelde Yer Alan Kurumlar Toplamı	1.456.568.613.000
Özel Bütçeli Kurumlar ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Yapılan Hazine Yardımları	104.732.539.000
Toplam Gelirden Ayrılan Paylar	5.697.420.000
Toplam Bütçe Ödeneği (Hazine Yardımları ve Toplam Gelirden Ayrılan Pay Çıkarıldığında)	1.346.138.654.000

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi

I, II ve III sayılı cetvellere ilişkin bütçe ödeneklerine bakıldığında, genel bütçeli kurumların toplam bütçe ödeneği 1 trilyon 328 milyar TL; özel bütçeli kurumların toplam ödeneği yaklaşık 120 milyar TL ve düzenleyici ve denetleyici kurumların toplam ödeneği ise 8,4 milyar TL seviyesindedir. Bu bakımdan her zaman olduğu gibi bütçe içerisinde en yüksek payın, genel bütçeli kurumlara ayrıldığı görülmektedir. Özellikle salgın döneminde sağlık, eğitim ve ekonomiye ilişkin bakanlıkların genel bütçeli kurumlar listesinde yer alması ve bu bakanlık bütçelerinin salgınla mücadele kapsamında yeniden belirlendiği hususu da dikkatten kaçmamalıdır.

Tablo 3'te genel bütçeli kurumlar içinde özellikle bakanlıklar seviyesinde bir değerlendirme yapılmıştır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, 2021 yılı merkezi yönetim bütçesinde genel bütçeli kurumlar listesinde yer alan tüm kurumlara ait ödeneklerin, geçen yıla kıyasla artırıldığı söylenebilir. Bu bağlamda 2021 yılı özelinde, toplam bütçe içerisinde en yüksek paya sahip olan ku-

rumlar sırasıyla: "Hazine ve Maliye Bakanlığı" "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" ve "Millî Eğitim Bakanlığı" olmuştur. Salgının ekonomik etkileri düşünüldüğünde bu dağılımın nedeni daha iyi anlaşılabilecektir. Bunun yanında güncel durumda özellikle pandemi döneminde vatandaşlara yönelik gerçekleştirilen maddi ve sosyal yardımların etkisi de büyüktür. Salgının etkisini en yüksek seviyede hisseden Sağlık Bakanlığı ve Millî Eğitim Bakanlığı da bütçe ödenekleri artırılan diğer kurumlar arasındadır. Özellikle Sağlık Bakanlığı ödeneğinin geçmiş yıla kıyasla %31 oranında artırılması, Covid-19 ile mücadele açısından önemli bir detaydır. Öte yandan "pandemi bütçesi" olarak da isimlendirilen 2021 yılı bütçesinde, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın geçen yıla kıyasla ödenek payı artışında birinci sırada yer alması, tartışmalara sebebiyet verebilecek düzeyde farklı bir tercih olmuştur. Bu değerlendirmeler Tablo 3 aracılığıyla açık bir şekilde görülmektedir:

Tablo 3: Türkiye’de 2020-2021 Bütçe Ödenekleri Dağılımı

Kurum	2020 Bütçesi (Milyon TL)	Bütçe Payı (%)	2021 Bütçesi (Milyon TL)	Bütçe Payı (%)	Bütçe Artış Oranı (%)
Hazine ve Maliye Bakanlığı	468 271	43.2	570 221	42.9	21.8
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	125 809	11.6	155 011	11.7	23.2
Millî Eğitim Bakanlığı	125 397	11.6	146 920	11.1	17.2
Sağlık Bakanlığı	58 876	5.4	77 616	5.8	31.8
Millî Savunma Bakanlığı	53 859	5	61 485	4.6	14.2
Tarım ve Orman Bakanlığı	40 303	3.7	51 518	3.9	27.8
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	29 027	2.7	49 134	3.7	69.3
Emniyet Genel Müdürlüğü	38 973	3.6	44 555	3.4	14.3
Jandarma Genel Komutanlığı	22 968	2.1	27 667	2.1	20.5
Adalet Bakanlığı	19 751	1.8	23 973	1.8	21.4

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020-2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi

Son bir değerlendirme olarak 2021 yılı merkezi yönetim bütçe ödeneklerinin, gider türlerine göre dağılımını incelemek faydalı olacaktır. Bu dağılım 2020 ve 2021 yılı özelinde karşılaştırmalı olarak Tablo 4’te gösterilmektedir:

Tablo 4: Gider Türlerine Göre Merkezi Yönetim Bütçe Dağılımı

Gider Kalemi	2020 Bütçesi (Milyon TL)	Bütçe Payı (%)	2021 Bütçesi (Milyon TL)	Bütçe Payı (%)
Cari Transferler	451 122	41.2	536 014	39.8
Personel Giderleri	282 488	25.8	326 633	24.3
Faiz Giderleri	138 940	12.7	179 542	13.3
Sermaye Giderleri (Yatırım)	56 607	5.1	103 734	7.7
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	75 550	6.9	89 067	6.6
Sosyal Güvenlik ve Devlet Primi Giderleri	48 120	4.4	54 527	4.1
Borç Verme	27 087	2.5	37 984	2.8
Yedek Ödenek	8 764	0.8	9 857	0.7
Sermaye Transferleri	6 784	0.6	8 782	0.7
Merkezi Yönetim Bütçesi Toplamı	1 095 461	100	1 346 139	100

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020 ve 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifleri

Tablo 4 incelendiğinde, gider kalemleri açısından 2021 bütçesi içinde en fazla pay sahibi olanların cari transferler, personel giderleri ve faiz giderleri olduğu görülmektedir. Buna karşın cari transferler ile personel giderlerinin bütçe içindeki payının artmasına rağmen geçen yıla kıyasla bu oranlar %1,4 ve %1,5 civarında azalmıştır. Öte yandan, faiz giderleri ve sermaye giderleri için ayrılan bütçe paylarının da bir önceki yıla göre artmış olduğu görülmektedir. Özellikle faiz giderlerine ilişkin mevcut artış, gelecek dönem borçlanma politikaları ile ilgili önemli ipuçları sunmaktadır. Bu bağlamda Covid-19 ile mücadelede devlet borçlanması, gelecek dönemde daha baskın bir maliye politikası aracı olarak karşımıza çıkabilir.

SONUÇ

2021 yılı merkezi yönetim bütçesi, salgın ile mücadeleye yönelik hazırlanan ve program bütçe sınıflandırmasının kullanıldığı ilk devlet bütçesi olarak özel bir yere sahiptir. Bu açıdan mali anlamda her yönüyle ele alınması faydalı bir değerlendirmeye olacaktır. Bütçe analizlerinde ilk olarak dikkate alınan bütçe açığı faktöründe, 2021 yılı açısından küresel ölçekte bir açık problemi olduğu söylenebilir. Türkiye’de 2021 yılında bütçe açığının geçen yıla kıyasla % 40’ın üzerinde artması da bu iddiayı destekler niteliktedir. Bu durumun nedenleri arasında en büyük etken, salgının ülke ekonomileri üzerindeki daraltıcı ve zarar verici etkisi ile açıklanabilir. Bilindiği üzere Covid-19, ekonomik ilişkilerin büyük ölçüde zarar gördüğü, iş yerlerinin kapandığı, işsiz insan sayısının her geçen gün katlanarak arttığı, küresel tedarik zincirinin büyük oranda bozulduğu ve aşırı boyutlara varan sağlık harcamaları ve aşı finansmanı gibi sebeplerle yakın tarihin en maliyetli salgınlardan biri olarak görülmektedir. Yine bu süreçte bütçe açığına ek olarak, dış ticaret açığı, vergi gelirlerinin azalması ve borç stokunun artış eğilimi en sık karşılaşılan sorunlardan biri olarak ifade

edilebilir. Özellikle vergi gelirleri dışındaki kamu gelirlerinin geçen yıla kıyasla %35 oranında azalması, bütçe açığının derinleşmesinde ve devlet borçlanmasına daha sık başvurulmasında temel bir etken olarak görülebilir. Öte yandan salgının ekonomik zararlarını tazmin edebilmek için uygulanan hükümet destekleri ise genel anlamda sürecin iyi bir şekilde yürütülmesi konusunda yeterli desteği sağlayamamıştır. Dolayısıyla bu süreçte ve yakın gelecekte kamu maliyesini bekleyen sıkıntılı günler daha şimdiden kendini hissettirmektedir. Tüm bunlara karşın Türkiye’nin, salgın döneminde Maastricht Kriterleri özelinde birçok Avrupa ülkesine kıyasla daha iyi durumda olduğu ifade edilmelidir. Bu bağlamda ekonomi ve maliye politikalarının daha doğru bir şekilde kullanımı ve ekonomik önceliklerimizin salgından yoğun şekilde etkilenen sektör ve kişilere kaydırılması ile daha başarılı bir yönetim süreci sağlanabilir. Bu açıdan son dönemde, Hazine ve Maliye Bakanlığı başkanlığında yürütülen Ekonomi Reformları Eylem Planı, sözü edilen problemlerle mücadele için daha etkin bir araç olabilir. Son olarak yakın gelecekte bu salgının tüm maliyetleri ortaya çıktığında, salgınla mücadele edebilmek için uygulanan politikaların başarı düzeyi daha kesin ve açık bir şekilde yorumlanabilme imkanına kavuşacaktır.

KAYNAKÇA

- AÇIKGÖZ, Ö. ve GÜNAY, A. (2020). “The Early Impact of the Covid-19 Pandemic on the Global and Turkish Economy”. Turkish Journal of Medical Sciences. Cilt:50. ss. 520-526.
- AK BİNGÜL, B., TÜRK, A., AK, R. (2020). “Covid-19 Bağlamında Tarihteki Büyük Salgınlar ve Ekonomik Sonuçları”. Turkish Studies. 15(4). ss. 189-200.
- AKBEY, F. (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu”. International Journal of Public Finance. 5(1). ss. 1-26.

- ALTUĞ, F. (2004). *Kamu Bütçesi*. Ezgi Kitabevi. 2. Baskı. Bursa.
- BOISSAY, F. ve RUNGCHAROENKITKUL, P. (2020). “*Macroeconomic Effects of Covid-19: An Early Review*”. Bank for International Settlements. ss. 1-7.
- CANBAY, T. ve ÇETİN GERGER, G. (2012). “*Batı’da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri*”. Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler (Edt. A. Kemal Çelebi). T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını. No: 2012/418. ss. 159-194.
- ÇİNEL, E.A. (2020). “*Covid-19’un Küresel Makroekonomik Etkileri ve Beklentiler*”, Politik Ekonomik Kuram. 4(1). ss. 124-140.
- DİLEYİCİ, D. ve ÖZKIVRAK, Ö. (2010). “*Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası*”. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi. 2(1). ss. 33-55.
- ERYÜZLÜ, H. (2020). “*Covid-19 Ekonomik Etkileri ve Tedbirler: Türkiye’de “Helikopter Para” Uygulaması*”. Ekonomi Maliye İşletme Dergisi. 3(1). ss. 10-19.
- FERNANDES, N. (2020). “*Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy*”. IESE Business School Working Paper. ss. 1-32.
- GENÇ, M. (2010). “*Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Kamu Hizmetlerinde Etkinlik*”. Sayıştay Dergisi. Sayı: 77. ss. 33-61.
- MCKIBBIN, W. ve FERNANDO, R. (2020). “*The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios*”. CAMA Working Paper. 19/2020. ss. 1-45.
- NAKİBOĞLU, A. ve IŞIK, S. (2020). “*Kovid-19 Salgınının Ekonomi Üzerindeki Etkileri: Türkiye’de İşletme Sahipleri Üzerinde Bir Araştırma*”. Turkish Studies. 15(4). ss. 765-789.
- ORHAN, O.Z. (1994). *Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları*. İstanbul Ticaret Odası Yayınları. No: 1994-1.
- OZILI, P. ve ARUN, T. (2020). “*Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy*”. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3562570. ss. 1-27.
- YILMAZ, H.H ve BİÇER, M. (2010). “*Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi*”. Maliye Dergisi. Sayı: 158. ss. 201-225.

Diğer Kaynaklar

- BloombergHT. “*Ekonomi Verileri*”. (<https://www.bloomberght.com/cds/turkiye-cds-5>) Erişim Tarihi: 16 Nisan 2021.
- Dünya Bankası (The World Bank). “*GDP Per Capita*”. (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2019&locations=TR&start=1999&view=chart>). Erişim Tarihi: 10 Nisan 2021.
- EUROSTAT. “*General Government Gross Debt*”. (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsgo10/default/table?lang=en>) Erişim Tarihi: 27 Mart 2021.
- International Monetary Fund (IMF). “*GDP Per Capita, Current Prices*”. (<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/TUR?zoom=TUR&highlight=TUR>). Erişim Tarihi: 10 Nisan 2021.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Göstergeler. “*Yıllar Bazında Genel Devlet İstatistikleri*”. (<https://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri/>) Erişim Tarihi: 30 Mart 2021.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. “*2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*”. (<https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>) Erişim Tarihi: 5-8-16 Nisan 2021.

- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. “2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi”. (https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/10/2021-Yili-Merkezi-Y%C4%B1netim-Kanun-Teklifi_WEB.pdf). Erişim Tarihi: 3 Nisan 2021.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. “Faaliyet Raporları”. (<https://www.sbb.gov.tr/faaliyet-raporlari/>). Erişim Tarihi:16 Nisan 2021.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. “Aylık Bütçe Gerçekleşme Raporu (Aralık)”. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/01/Butce-Gerceklesme-Raporu-Aralik.pdf>). Erişim Tarihi:16 Nisan 2021.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. “Faaliyet Raporları”. (<https://www.hmb.gov.tr/faaliyet-raporu>). Erişim Tarihi:16 Nisan 2021.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. “Kamu Finansmanı İstatistikleri”. (<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>). Erişim Tarihi: 5 Nisan 2021.
- TÜİK. “İstatistik Veri Portalı”. (<https://data.tuik.gov.tr/>). Erişim Tarihi: 14-15 Nisan 2021.