

**KAMU MALİ DENGESİNİN SAĞLANMASINDA MALİYE
POLİTİKASININ ROLÜ: 2000 Sonrası Türkiye Deneyimi
Dr. Ayça Şimşek¹**

Özet

Özellikle 1970'lerden itibaren gelişmekte olan ülkelerde kamu mali dengesinin istikrarı, hem makro ekonomik istikrarın sağlanması hem de sürdürülebilir bir ekonomik büyüme hedefine ulaşılması açısından önem taşımaya başlamıştır. Bunun için kullanılan başlıca kamu politikası araçlarından biri maliye politikasıdır. Özellikle ekonomik istikrarsızlıkların sıklıkla yaşandığı dönemlerde maliye politikası, kamu mali dengesinde ortaya çıkan sapmaların azaltılması/giderilmesi amacıyla para politikası ile birlikte en sık kullanılan iktisat politikası araçlarından biri olmuştur.

Türkiye ekonomisi özellikle 2000 yılından itibaren ardı ardına yaşanan ciddi krizler ile karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemlerde kamu mali dengesizliğinin çözümü için maliye politikası aracı etkin olarak kullanılmaya çalışılmıştır. Ancak artan kamu açıklarının azaltılmasını temel alan daraltıcı maliye politikası uygulamaları, kamu mali dengesindeki sapmaların azaltılmasını sağlamaları açısından kısa dönemde ekonomide pozitif bir etki oluştururken reel ekonomide daralmalara yol açarak durgunluk sürecini körüklemeleri açısından uzun dönemde negatif bir etki oluşturmuştur.

Türkiye'de ekonomik istikrarsızlıklar ile mücadelede uygulanan maliye politikası ile kamu mali dengesi arasındaki ilişkinin incelendiği bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde ekonomik istikrarsızlık ile mücadelede maliye politikalarının rolü teorik çerçevede ele alınmaktadır. İkinci bölümde 2000 krizinden sonra uygulanan maliye politikalarının kamu mali dengesi istikrarını sağlamadaki rolü incelenmektedir. Üçüncü bölümde ise konuya ilişkin değerlendirmeler yer almaktadır.

Anahtar Sözcükler: kamu mali dengesi, maliye politikası, IMF programları, ekonomik istikrarsızlık

Abstract

The Role of Fiscal Policy in Maintaining Fiscal Balance: The Turkish Case After 2000

In developing countries fiscal balance has gained a great importance both in view of macro economic stability and sustainable economic growth especially since 1970's. One of the main public policy instruments being used to achieve these aims is fiscal policy. Especially during economic crisis, fiscal policy –together with monetary policy- has been the most powerful public instrument having been used to reduce/ remove the distortions in fiscal balance.

¹ D.E.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

Turkish economy has faced with serious economic crisis since 2000. The governments tried to implement fiscal policy effectively to solve public imbalance problem. Although restrictive fiscal policy aiming at reducing public deficits had positive effects on fiscal balance by reducing the distortions in the short run, it had negative effects on economy causing depression in real economy in the long run.

This paper examining the relation between fiscal balance and restrictive fiscal policy consists of three sections. In the first section, the role of fiscal policy in struggling with economic instability is examined in theoretical perspective. In the second section, the role of fiscal policy in maintaining fiscal balance after 2000 crisis is examined. The third section includes main conclusions.

Key Words: fiscal balance, fiscal policy, IMF programs, economic instability

Giriş

Dünya ekonomisinde Keynezyen iktisadın hakim olduğu dönemde ulusal iktisat politikalarının ortaya çıkmasıyla maliye politikası, konjonktürü düzeltmek için aktif olarak kullanılan iktisat politikası araçlarından biri olmuştur. 1970'lerin ortalarına kadar süren ve ulusal ekonomik sınırların belirginleştiği bu dönemde istikrar içinde büyümeyi hedefleyen ülkeler, sosyal refah devleti uygulamalarını benimsemişlerdir. Dolayısıyla maliye politikası araçları sosyo-ekonomik nitelikli kamu müdahalesi araçları olarak kullanılmışlardır. Bu çerçevede planlı dönemlerin sanayileşme politikalarında yer alan vergi ve harcama politikaları aktif devlet müdahalesini öngören politikalar olmuştur.

Kamu müdahalesinin öne çıkmasıyla birlikte iktisat politikası araçlarının kullanımında ülkelerarası gelişmişlik düzeylerinin ortaya çıkardığı benzerlikler ve farklılıklar söz konusudur. Hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkeler konjonktürü düzenleme amacıyla maliye politikası ve para politikası araçlarını etkin olarak kullanmayı tercih etmişlerdir. Ancak gelişmekte olan ülkeler, özellikle büyüme hedefine yönelik olarak sanayileşme politikalarını uygularken maliye politikasını daha esnek kullanmışlardır. Bu durum, dolara dayalı sabit kur rejiminin benimsendiği 1970 öncesi dönemde gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının dolayısıyla kamu açıklarının artmasına yol açmış, böylece bir yandan kamu mali dengesi bozulurken diğer yandan da artan harcamalar para arzı artışını tetikleyerek enflasyonist baskıyı arttırmıştır. Döviz kuru sabit olduğundan enflasyon artışı kurda aşırı değerlenmeye neden olmuş, devalüasyon kaçınılmaz hale gelmiştir.

1970'lere gelindiğinde gelişmiş ülkelerde ekonominin ısınması nedeniyle, gelişmekte olan ülkelerde ise sanayileşme politikaları çerçevesinde uygulanan gevşek maliye politikaları nedeniyle dünya ekonomisi bir çıkmaza

girmiş ve 1973 petrol krizi, dünya genelini etkileyen ekonomik krizi tetiklemiştir. Petrol krizini takiben gelişmekte olan ülkeler, uyguladıkları korumacı politikalar nedeniyle, gelişmiş ülkeler ise ekonomileri ısındığı için sorunlar yaşamaya başlamışlardır. IMF destekli ekonomik önlemler paketi, özellikle gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde krizlerin yol açtığı tahribatlar ile mücadele etmelerini kolaylaştırmak amacıyla bu dönemlerden itibaren gündeme gelmeye başlamıştır.

IMF ekonomik paketlerinin öngördüğü mali ve parasal önlemler; ekonomik kriz yaşayan, özellikle yüksek borç yükü, yüksek enflasyon ve kamu açıkları açmazında bulunan gelişmekte olan ülkeler için çözüm ortaya koyma amacı taşımaktadır. Bu paketlerin mali nitelikli önlemleri sıkı maliye politikalarını öngörmekte, bu çerçevede daraltıcı nitelikli vergi ve harcama politikaları içermektedir. Buna göre krizlerle mücadelede sıkı para politikalarına ek olarak kamu harcamalarının kısılmasını ve vergilerin arttırılmasını hedefleyen bir maliye politikasının uygulanması, yaşanan krizlerin boyutlarının genişlemesini engelleyecektir. Zaman içinde dünya ekonomisinde küreselleşmenin etkisiyle içe dönük ekonomi politikalarından, dışa dönük ekonomi politikalarına doğru bir dönüşüm yaşanmıştır. 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'nin de dahil olduğu bu dönüşüm süreci, ithal-ikameci sanayileşme politikalarının öngördüğü içe dönük iktisat politikalarının yerine dışa açık sanayileşme politikalarının öngördüğü serbest piyasa ekonomisini temel almaktadır. Ekonomik büyümeyi ve istikrarı birlikte sağlama amacıyla gerçekleştirilen bu dönüşüm süreci, Türkiye ekonomisi açısından da bir yeniden yapılanma sürecinin başlangıcı olmuştur. Bununla birlikte 1980 yılından itibaren girilen serbest piyasa ekonomisi süreci, ardı ardına yaşanan ekonomik krizler nedeniyle sekteye uğramıştır. Buna bağlı olarak bu dönemden itibaren uygulanan maliye politikalarının etkinliğinin bozulduğu, krizlerle mücadelede uygulanan IMF destekli mali önlemlerin başarısının ise sınırlı kaldığı görülmektedir. Son olarak Türkiye ekonomisi, 2000 krizi ile birlikte ciddi bir istikrarsızlık ortamına sürüklenmiştir. Bu ortamdan çıkmak için uygulanan maliye politikaları ise kısa vadede kamu mali dengesini iyileştirici etkiler oluşturmuşsa da uzun vadede istihdam oranlarını ve yatırımları azaltarak ekonomide durgunluğa yol açmıştır.

I. Ekonomik İstikrarsızlık ve Maliye Politikası Uygulamaları

Yüksek enflasyonun neden olduğu parasal istikrarsızlık ile birlikte yüksek kamu açıklarının yol açtığı kamu mali dengesizliği gelişmekte olan ülke ekonomilerinin temel sorunlarının başında yer almaktadır. Özellikle artan kamu harcamaları sonucunda yüksek bütçe açıklarının kamu mali dengesi üzerinde oluşturduğu baskı, yüksek borç yükünün beraberinde getirdiği faiz yükü ile birlikte Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yurt içi istikrarın bozulmasında önemli rol oynamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde yüksek kamu açıkları; özellikle birinci petrol şokundan sonra bu ülkelerde hızla artan iç borçlanmanın ve kamu harcamalarının sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu açıkların finansmanı

için emisyonu başvurulması ise yurt içi likiditeyi arttırarak para piyasalarındaki dengeyi bozmuş, enflasyonist baskıyı körüklemiştir. Buna karşılık gelişmiş ülkeler kamu açıklarını emisyonu başvurmadan finanse edebilmek için sabit faiz üzerinden uzun vadeli borçlanmaya ağırlık vermişlerdir (Sönmez, 1994:169).

Vergi gelirleri başta olmak üzere toplanan kamu gelirlerinin artan kamu harcamalarını karşılayamaması nedeniyle bütçe açığı problemi artarak devam etmiştir. Harcama ve vergi politikalarına ilişkin siyasi ve ekonomik kararlar, kaynak dağılımını ve üretim seviyesini olumsuz yönde etkilemiştir. Etkileri itibarıyla birbirinden farklı mali tercihler, yatırım ve tüketim arasındaki kaynak bölüşümünü etkileyerek özellikle kaynakların dağılımında etkinsizliğe yol açmıştır. Kamu gelirlerinin, özellikle vergilerin ve borçlanma gelirlerinin reel sektör yatırımları yerine bütçe açığını gidermek –en azından azaltmak- amacıyla kullanılması, bir yandan kaynak dağılımındaki etkinsizliği arttırmış, diğer yandan tasarrufları ve reel yatırımları düşürerek ekonomik büyümeyi azaltmıştır (Gowen, 1997:154). Artan kamu harcamaları ise talebi uyararak yatırımlar yerine tüketime artmasına neden olmuş, reel yatırım azalışlarının yol açtığı arz yetersizliği artan talebi karşılayamadığı için stagflasyonist süreç hızlanmıştır.

A. Küreselleşme Sürecinde Maliye Politikası Uygulamalarında Yaşanan Dönüşüm

1980'lerin başlarından itibaren ortaya çıkan yüksek mali açık probleminin, küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği liberal ekonomi politikalarının aktif olarak kullanıldığı dönem ile çakıştığı görülmektedir. İthal-ikameci politikaların yerini dışa açık ekonomi politikalarının aldığı bu dönemde gelişmekte olan ülkeler artan mali açıklar ile birlikte özellikle artan dış borçlanmanın yol açtığı yüksek ödemeler bilançosu açıkları ve yurt içinde hızlı fiyat artışlarının yol açtığı yüksek enflasyonist baskı ile karşı karşıya kalmışlardır. Gelişmekte olan ülke hükümetlerinin, bu iç ve dış istikrarsızlıklar ile mücadele etmek için bir yandan mali açıkları ve dış açıkları azaltmak/gidermek diğer yandan da dış finansman ihtiyacını azaltmak için yurt içi gelir akımını düzenleme amacıyla mali ve ekonomik reformlara gitmeleri zorunlu olmuştur (Patel vd.; 1997:2).

Washington Uzlaşısı ile gelişmekte olan ülkeler için liberal bir reform önerisi getirilmiştir. Bu öneriye göre mali disiplinin sağlanması, mali sektörün liberalize edilmesi, ticaretin liberalizasyonu ve deregülasyon politikası ile gelişmekte olan ülkelerin, yaşadıkları mali ve ekonomik problemleri azaltabilecekleri belirtilmiştir. Mali disiplin önerisinin temelini kamu harcamalarında ve vergi gelirlerinde önceliklerin değiştirilmesi oluşturmaktadır. Kamu harcamalarının ekonomiye müdahale etmeye yönelik olarak aktif şekilde kullanılması yerine sadece etkin alt yapı hizmetlerinde kullanılması, diğer bir ifadeyle ekonomide devletin rolünü azaltma amacıyla kamu harcamalarının azaltılması bunun yanında etkin bir vergi reformu ile vergi oranlarının azaltılması yoluyla –ki burada arz yönlü iktisat politikasının mali alandaki rolü

ortaya çıkmaktadır- vergi gelirlerinin artırılması mali disiplinin temelini oluşturmaktadır.

Mali disiplin önerisi özellikle kamu açıklarının azaltılmasına yöneliktir. Bununla birlikte diğer ekonomik ve mali önlemler ile desteklendiğinde bu önerinin etkinliğinin artacağı belirtilmektedir. Nitekim mali sektörün liberalizasyonu ile dışa açık ekonomi politikası uygulamalarının sonucu olarak sermayenin uluslararası dolaşımı önerilmiştir ki bu öneri 1980'lerden itibaren tüm gelişmekte olan ülkelerde ve 1989'da yapılan finansal liberalizasyon ile birlikte Türkiye'de uygulanmıştır. Diğer öneriler (ticaretin liberalizasyonu – korumacılığın kaldırılması- ve deregülasyon) ile birlikte mali sektörün liberalizasyonu önerisi, dışa açık bir ekonominin temelini atmakta ve bu önerilerin birlikte uygulanması ile gelişmekte olan ülkelerin sorunlarının azalacağı belirtilmektedir (Berksoy; 2004:8). Ancak bu öneriler uygulamada gelişmekte olan ülkelerin sorunlarını azaltmak yerine arttırmıştır. Kamu mali dengesini sağlamaya yönelik öneriler, özellikle mali disiplin önerisinin ortaya koyduğu vergi oranlarının azaltılmasına ilişkin düzenlemeler uygulamada kamu açıklarını artırıcı etkiler doğurmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerin küreselleşme sürecine uyum zorlukları yaşamalarından dolayı bu ülkelere yönelik olarak “Yapısal Uyum Programları” oluşturulmuştur. Bunlar liberal reformun yukarıda bahsedilen önerilerinin gelişmekte olan ülkelere uygulanmasını sağlayan programlardır. Bu programlar, kamu mali dengesizliği başta olmak üzere ekonomik dengesizliklerin azaltılması, kaynak dağılımının etkinleştirilmesi için ticaret ve döviz kuru reformları ile birlikte mali reformları da kapsamaktadır. Programların öngördüğü mali reform önerisi kamu maliyesi açısından özel bir öneme sahiptir çünkü önerilen vergi ve harcama politikası özel ekonomik birimlerin kararlarını etkileyerek bir yandan fiyatları-parasal istikrarı- diğer yandan da tasarrufları, üretimi ve yatırımları dolayısıyla kaynak dağılımını-reel sektörün istikrarını- önemli ölçüde etkileyici sonuçlara yol açmaktadır (Patel vd.;1997:3). Gelişmekte olan ülkelere mali reformların uygulanmasını gerektiren pek çok neden bulunmaktadır. Bu nedenler özellikle ülkelerin vergi ve harcama sistemlerinin yapısı ile ilgilidir. Gelişmekte olan ülkelerin vergi sistemleri, artan kamu harcamalarına ve ortaya çıkabilecek iç ve dış şoklara karşı durabilecek kadar güçlü bir yapıya sahip değildir. Vergi yükünün belirli vergiler (özellikle dolaylı vergiler) üzerinde yoğunlaşması vergilemede adaletsizliğe neden olmaktadır (Coady; 1997:35).

Gelişmekte olan ülkelerin yapısal uyum programlarını temel almaları gerektiğini savunan liberal ekonomi politikası yaklaşımı, mali disiplin ve mali ve finansal liberalizasyon ile birlikte bahsedilen bu sorunların aşılacağını belirtmektedir. Ancak yapısal uyum programlarının öngördüğü mali önlemlerin, mali sektörün liberalizasyonunu içeren önlemler ile bir tutarsızlık içinde olduğu göze çarpmaktadır. Mali önlemlerin içeriğini oluşturan mali disiplin vergilerin ve harcamaların azaltılmasını temel almaktadır. Özellikle vergi indirimleri ile

vergi gelirlerinin arttırılması hedeflenmektedir. Mali sektörün liberalizasyonu ise sermayenin uluslararası düzeyde akışkanlığını hızlandırarak sermaye yatırımlarının dolayısıyla üretimin ve verimliliğin artmasını, reel sektörün gelişmesini ve büyümeyi hedeflemektedir. Ancak uygulamada sermayenin uluslar arası hareketliliğinin artması sermaye gelirlerinin vergilendirilmesini zorlaştırmıştır. Bu durumda vergi gelirlerinin arttırılması için emek faktörü gibi uluslararası hareketliliği sınırlı olan faktörlerin üzerindeki vergiler (dolaysız vergiler) ağırlaştırılmıştır (Akkaya; 2003:23). Dolaysız vergilerin arttırılması iki sonucu beraberinde getirmiştir. Birincisi, bu uygulama yapısal uyum programlarının öngördüğü gevşek vergi politikalarına uymamakta, diğer bir ifadeyle bu programların bir hedefine ulaşmak için uygulanan politikalar diğer hedefe ulaşılmasını güçleştirmektedir. Bu durum programlarda hedef çatışmalarına yol açmaktadır. İkincisi, artan vergiler bir yandan vergilemede adaleti bozmakta diğer yandan ise program hedeflerine uygun olarak kamu harcamalarının dolayısıyla sosyal harcamalarının da azaltıldığı bir süreçte gelir dağılımını bozmaktadır.

Küreselleşme, gelişmekte olan ülke ekonomilerinde belli avantajlar sağlamışsa da yol açtığı maliyetler açısından küreselleşmenin bu ekonomileri oldukça olumsuz etkilediği görülmektedir. Ticaretin serbestleştirilmesi ile yurt içi maliyetlerin düşmesi, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ile ise uluslararası kaynak kullanımının artması gelişmekte olan ülke ekonomileri için küreselleşmenin sağladığı önemli avantajlardır. Ancak serbest iktisat politikalarının bu ülkelerin dış ticaret ve kamu maliyesi dengelerinde yol açtığı sorunlar, bu avantajların etkinliğini azaltacak kadar fazladır. Bununla birlikte siyasi ve ekonomik yapılanma süreçlerindeki farklılıklar nedeniyle gelişmekte olan ülkelerin mali dengelerinin küreselleşmeden etkilenme düzeylerinin de farklılık gösterdiğini söylemek mümkündür.

Uzak Doğu ülkeleri, Washington Uzlaşısı'nın temel aldığı yapısal uyum programlarına göre ekonomilerini en baştan şekillendirdikleri için uygulamada nispeten başarılıdılar. Buna karşılık Latin Amerika ve Türkiye uzun yıllar ulusal iktisat politikalarını temel alan ithal-ikameci politikalar uyguladıktan sonra aniden küreselleşme sürecine dahil olarak liberal ekonomi politikalarını benimsemeye çalıştıkları için yapısal uyum programlarında beklenen başarıyı gösterememişlerdir (Berksoy;2004:12). Bahsedilen ülkeler açısından bu sonuç doğaldır çünkü uzun yıllar kapalı bir ekonomik modeli benimseyen ülkelerin, alt yapısını ve gerekli ekonomik şartları oluşturmadan çok farklı bir başka ekonomik düzene –dışa açık ekonomiye- geçmekte zorlanmaları kaçınılmazdır. Türkiye ve Latin Amerika ekonomilerinin yaşadığı uyum problemlerinin altında yatan temel neden budur.

Uygulamalara ilişkin sonuçlar, dışa açık ekonomilerde maliye ve para politikası uygulamalarının birbiriyle uyumunun zorlaştığı yönündedir. Sermaye hareketleri serbest iken ancak döviz kuru sabit ise faiz politikası –dolayısıyla para politikası- etkindir. Kur serbest ise –ki küreselleşme ile önerilen serbest

döviz kuru politikasıdır- faiz yoluyla para politikası aracı etkinliğini yitirir. İktisat politikasında üçlem (threlemma) olarak bilinen bu kısıt (sermaye hareketleri, faiz oranları, döviz kuru kısıtı) küreselleşmenin iktisat politikası açısından en büyük kısıttır. Serbest sermaye hareketleri arbitraj hareketleri ile birlikte dünya piyasalarında günlük hacmi 1.5 trilyon \$'ın üzerinde olan ciddi bir spekülatif kazançca yol açar. Bahsedilen kazancın reel ekonomi yerine sermaye piyasalarında değerlendirildiği düşünüldüğünde yatırım, üretim ve verimlilik artışı yoluyla büyüme artışı sağlanabilirliğinin engellenmesinin yol açtığı refah azalışı açıkça ortaya çıkmaktadır. Burada ekonomiyi dışa kapatmak bir çözüm değildir çünkü küreselleşen dünyada sermaye girişinin olmadığı bir ekonomide üretim ve yatırımlarda etkinlik azalır, büyüme yavaşlar. Buna karşılık dışa açık bir ekonomide sermaye girişi, iktisat politikası araçlarının etkinliğini azaltmaktadır. Bu olumsuz etkinin giderilmesi için gelişmekte olan ülkelerde serbestleşme politikalarına ülke ekonomisi için en uygun zamanda ve gerekli şartlar oluşturulduktan sonra geçilmesi bir çözüm olabilir. Aksi takdirde dışsal şoklara açık bir ekonomide sıcak para hareketleri sonucunda finansal ve reel krizlerin yaşanması kaçınılmazdır.

B. Yapısal Uyum Programları Kapsamında Maliye Politikası Uygulamaları

Yapısal uyum programlarının gelişmekte olan ülke ekonomilerinde olumsuz etkilerinin bertaraf edilmesi amacıyla IMF istikrar programları kapsamında mali ve parasal önlemler içeren politikalar önerilmektedir. Her ne kadar yapısal uyum programları IMF programlarının bir uzantısı ise de uygulamada özellikle kamu mali dengesinin sağlanmasına ilişkin mali disiplin hedefinde bir farklılık göze çarpmaktadır. Yapısal uyum programları hem vergilerin hem de harcamaların azaltılması yoluyla mali disiplinin sağlanması öngörülürken IMF programlarında vergilerin artırılması ve harcamaların azaltılması yoluyla mali disiplinin sağlanması hedeflenmektedir.

Ortodoks mali tedbirler olarak bilinen bu uygulama literatürde daraltıcı maliye politikası olarak da yer almakta ve gelir artışı ve harcama azalışı yoluyla bütçe açığının azaltılmasını dolayısıyla kamu mali dengesinin sağlanmasını öngörmektedir. IMF destekli istikrar programları bütçe politikasını hem performans değerlendirmesinde hem de program hedeflerinin ve kullanılan araçların seçiminde temel değişken olarak kabul etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde 1965-78 döneminde uygulanan 105 istikrar programının 81'inde, diğer bir ifadeyle yüzde 77'sinde bütçe performansının iyileştirilmesi amaç olarak belirtilmekte veya bütçe performansına ilişkin göstergeler kullanılmaktadır (Sönmez; 1998:335). Programlarda istikrar sağlayıcı mali değişkenler olarak vergi ve harcama politikaları kullanılmaktadır. Eğer harcamaların azaltılması yoluyla talebin daraltılması öngörülüyorsa ilk aşamada acil olmayan harcamalar –örneğin; bazı kamusal mallara yönelik sübvansiyonlar- azaltılır. Bununla birlikte kamu harcamalarının aniden ve yüksek oranda azaltılması güçtür çünkü bu harcamalar kamusal alanda emek

faktörüne ilişkin ödemeleri (kamu çalışanlarının maaşları, faiz ödemeleri ve transferleri) içerir. Vergilerin arttırılması yoluyla talebin daraltılması öngörülüyorsa ekonomide kısa vadede istikrar sağlayıcı bir etki oluşabilir. Ancak vergi oranlarının yüksek olması uzun vadede üretimi ve yatırımları olumsuz yönde etkileyerek toplam arzı azaltabilir dolayısıyla durgunluk süreci hızlanabilir. Bu nedenle harcama ve vergi politikalarının ekonomide istikrar sağlayıcı bir mekanizma olarak kullanılması için, diğer bir ifadeyle reel ekonomide durgunluğa yol açmadan kamu mali dengesini ve parasal istikrarı sağlayabilmesi için belli bir denge içinde uygulanması gerekir (Şimşek; 2003:112).

IMF destekli programların temel amacı ödemeler dengesinin sağlanması ise de bu amaca ulaşmak için dış ticaret politikaları ile eşanlı yürütülen maliye politikalarının kullanılması öngörülmektedir. Burada vergi ve harcama politikaları etkin olarak kullanılmakta, harcamaların azaltılması ve özellikle vergiler yoluyla kamu gelirlerinin arttırılması önerilmektedir. Artan kamu harcamalarının yol açtığı bütçe açıklarının hem kamu mali dengesini bozduğu hem de enflasyonist baskıyı hızlandırdığı dikkate alındığında kamu harcamalarının sınırlandırılması gereği bu programların temelini oluşturmaktadır. Bununla birlikte programlarda kamu harcamalarını karşılayacak miktarda gelir elde edilmesi için vergilerin arttırılması ve sübvansiyonların kaldırılması yoluyla kamu gelirlerinin arttırılmasının da kamu maliyesinde gelir-harcama dengesini sağlayıcı bir politika olduğu belirtilmektedir. Elbette daraltıcı bir maliye politikasına ortodoks önlemler içeren daraltıcı bir para politikasının eşlik etmesiyle kamu mali dengesinde ve para piyasalarında eşanlı bir iyileşmenin sağlanması da önerilen ekonomik önlemlerin temelinde yer almaktadır.

IMF programlarının öngördüğü sıkı mali önlemlerin, kısa vadede enflasyonu ve kamu mali açıklarını azaltıcı etki oluşturduğu buna karşılık finans ve döviz piyasalarında daraltıcı maliye ve para politikaları sonucu ortaya çıkan potansiyel olumsuz tepkiler nedeniyle uzun vadede reel ekonomide genişletici politikaların etkilerinin tersine daraltıcı etkilere yol açarak durgunluk sürecini hızlandırdığı görülmektedir (Sellon Jr.; 2002:24). Sıkı maliye ve para politikaları, talebi kısarak ekonomi üzerinde kısa dönemli sınırlayıcı etkiler oluşturma yoluyla hem harcamaları azaltıp kamu mali açıklarını olumlu yönde etkilemekte hem de enflasyon artışını engellemektedir. Sıkı vergi ve harcama politikalarının toplam talep üzerinde doğrudan ortaya koyduğu daraltıcı etkinin yüksek bütçe açıkları ve yüksek enflasyon yaşanan bir ülkede kısa vadeli istikrar sağlayıcı bir etki oluşturduğu açıktır. Buna karşılık bu politikaların talep daraltıcı etkisi nedeniyle uzun dönemde toplam arz da daralmakta, sonuçta yaşanan üretim ve yatırım azalışları artan işsizliği ve verimlilik azalışlarını beraberinde getirmektedir. Böylece reel ekonomide geniş bir alana yayılan durgunluk süreci ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilemektedir (Auerbach; 2002:125).

IMF programlarının önerdiği ortodoks maliye politikasının kamu mali dengesi üzerinde oluşturduğu olumlu etkilere rağmen reel ekonomide yol açtığı uzun dönemli daraltıcı etkiler son yıllarda dünya ekonomisinde eleştiri konusu olmaya başlamıştır. Bu eleştiriler karşısında IMF'in makro ekonomik mali değişkenler (kamu mali dengesi, enflasyon, borç yükü, v.b.) üzerinde yoğunlaşmaya devam etmesinin mi yoksa program içinde eşit öneme sahip özel mali politikalar oluşturmasının mı gerekli olduğu sorusu gündeme gelmiştir. Diğer bir ifadeyle sadece mali ve parasal istikrarın sağlanması yeterli midir yoksa yapısal düzenlemeler ile desteklenen bir mali program daha etkin olabilir mi? Bu sorunun cevabı; yapısal düzenlemelerin mali ve parasal düzenlemelere ek olarak kullanılmasıyla istikrarın daha hızlı sağlanacağı şeklinde olmuştur. Uygulamalar, maliye politikasının mikro ekonomik değişkenlerinin (dolaysız vergilerin yapısı, harcamaların yapısı, yatırımların dağılımı, kamu istihdamı, v.b.) analizlere dahil edilmesinin gerekli olduğunu göstermiştir. Nitekim olumlu sonuçlar doğurması muhtemel bir istikrar programı talep yönetimini temel almalıdır. Talep yönetimi yönlü uygulamalar ise zaten ülkenin yapmayı planladığı yapısal düzenlemelerden ayrı düşünülemez (Tanzi, 1991:142-143). Sıkı para ve maliye politikalarının öngördüğü düzenlemeler yapısal reformlar ile desteklendiğinde özellikle gelişmekte olan ülkelerin temel sorunları olarak bilinen yüksek enflasyon, borç yükü ve kamu açıkları ile mücadelede en azından kısa dönemde etkili olmaktadır. Ancak bu politikaların uzun dönemde yol açtığı durgunluğun giderilmesi için bazı önlemler alınması ve bu önlemlerin IMF programlarıyla uyumlu bir seyir izlemesi gerekmektedir.

II. Türkiye'de 2000 Sonrasında Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Maliye Politikası Uygulamalarının Rolü

Türkiye, 1970'li yıllardan itibaren dünya ekonomisini etkisi altına alan küreselleşme süreci ile birlikte özellikle 1980-1990'lı yıllardan sonra serbest piyasa ekonomisini temel alan politikalarını benimsemiştir.

A. 1990-2002 Dönemine İlişkin Değerlendirmeler

Türkiye ekonomisi 1980'li yılların başından itibaren uygulamaya başladığı liberal ekonomi politikalarının bir uzantısı olarak 1989 yılından sonra finansal serbestleşmeyi kabul etmiştir. İthal ikameci ekonomi politikalarının, yerini liberal ekonomi politikalarına bırakmasıyla 1990'lı yıllardan sonra özellikle kamu mali dengesinde sorunlar yaşandığı görülmektedir. Kamu finansman dengesinin bozulmasına yol açan temel nedenler arasında yüksek bütçe açıkları, yüksek enflasyon ve faiz harcamalarının kamu bütçesi içindeki payının hızla artması sayılabilir. 1990'lı yılların sonunda ise Türkiye ekonomisi bu yüksek bütçe açığı-enflasyon-faiz kısır döngüsünün ortaya koyduğu kronik enflasyon, yüksek kamu açıkları ve ciddi bir bankacılık krizi ile karşı karşıya

kalmıştır². Özellikle 1994 krizinden sonra toparlanmaya çalışan Türkiye ekonomisinin, bir dışsal şokun (1998 Asya krizinin) de etkisiyle 1998-1999 döneminde sarsıntıya uğradığı görülmektedir. İlgili dönemde kamu mali dengesizliğine yol açan temel etkenler (yüksek bütçe açığı, kamu borçlanması ve faiz) ekonomiyi krize sürükleyecek ölçüde yüksek seyretmiştir (Bkz. tablo 1).

Tablo 1: Bütçe Açığı, Kamu Borç Stoku ve Faiz Ödemelerinin GSMH'ya Oranı (1996-1999 itibariyle, yüzde olarak)

Yıllar	Bütçe Açıkları	Dış Borç Stoku	İç Borç Stoku	Dış Borç Faiz Öd.	İç Borç Faiz Öd.
1996	-8.3	27.9	21.0	2.3	9.0
1997	-7.6	25.7	21.4	2.4	6.7
1998	-7.2	25.3	21.7	2.4	10.6
1999	-11.7	28.3	29.3	2.9	12.6

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor 2004, <http://www.hazine.gov.tr>
<http://www.dpt.gov.tr>

1996-1999 döneminde bütçe açıklarının GSMH'ya oranı artış göstermiştir. 1996'da yüzde -8.3 olan bu oran 1999'da yüzde -11.7'ye yükselmiştir. İlgili dönemde dış borç stokunun ve faiz ödemelerinin GSMH'ya oranları ise sırasıyla 1996'da 27.9 ve 2.3 iken kriz yılı olan 1999'da 28.3 ve 2.9'a çıkmıştır. Benzer bir artış iç borç stokunun ve faiz ödemelerinin GSMH'ya oranlarında da yaşanmıştır, bu oranlar sırasıyla 1996'da 21 ve 9 iken 1999'da 29.3 ve 12.6'ya yükselmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) hızla artarak GSMH'nın yüzde 24'üne çıkmıştır. 1990'ların ilk yarısında bu artışın nedeni daha çok transfer ödemeleri dışındaki harcamalar olmuş, ikinci yarısından itibaren ise faiz ödemelerindeki hızlı artış, bütçe açıklarının artmasının temel nedeni olarak görülmüştür. Bu açıkların kapatılması için çıkarılan borçlanma senetlerinin toplamının GSMH'ya oranı ise 1990'da yüzde 6 iken 1999'da yüzde 40'a yükselmiştir. 1999 sonunda toplam borç stokunun GSMH içindeki payı yüzde 60'a çıkmış, bu oranın üçte ikisini iç borçlanma oluşturmuştur. Kamu net faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı yüzde 22, faiz dışı bütçe açığının GSMH'ya oranı ise yüzde 2 olmuştur. Nominal faiz oranlarını enflasyonun yaklaşık otuz puan üzerinde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu dönemde kamu maliyesinde denge sağlanması için enflasyonist beklentilerin ve buna bağlı olarak nominal faiz oranlarının düşürülmesi gerekmiştir (Akyüz ve Boratav, 2002:20 ve 25).

Kriz ortamından çıkılması için yürürlüğe konan 1999 İstikrar Programı'nın temel hedefleri finans piyasalarında, döviz kurunda ve kamu mali dengesinde istikrarın sağlanmasını ve bu yolla ekonomik büyümenin artırılmasını içermektedir. Programın kamu mali dengesinin iyileştirilmesine yönelik maliye politikası önerileri standart ortodoks mali önlemlerdir. Burada

² 1990'lı yıllardan itibaren Türkiye ekonomisinde kamu mali dengesizliği ve makro ekonomik dengesizlik arasındaki ilişki ile ilgili ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. Yeldan, 2002:25-29.

vergilerin arttırılması ve kamu harcamalarının azaltılması yoluyla belirlenen yüzde 6.5 oranındaki faiz dışı fazla hedefine ulaşılması amaçlanmaktadır. Programın maliye politikası ayağı, Türkiye ekonomisinin risk primini azaltacak şekilde hükümetin güvenilirliğini arttırmayı hedeflemektedir. Ekonomide azalan riskin, özel tüketimi ve sabit yatırımları teşvik etmesi dolayısıyla sürdürülebilir büyümeyi gerçekleştirmesi umulmuştur. Bu açıdan aslında daraltıcı nitelik taşıyan mali önlemlerin etkileri itibariyle genişletici sonuçlar doğurması beklenmiştir (Yeldan, 2004:2).

Ancak daraltıcı politikalar kısa vadede kamu mali dengesinde dönemsel iyileşmeler oluşturmuşsa da beklentilerin aksine uzun vadede reel ekonomide daraltıcı etkiler yol açmış, yaşanan durgunluk sürecini körüklemiştir. Yıllardır yüksek kamu açığı problemi ile karşı karşıya kalınan ve bu problemin yüksek enflasyon-borç-cari açık sarmalına yol açtığı bir ortamda Türkiye ekonomisinde kamu açıklarının azaltılması gereği ortadadır. Maastrich Kriterleri'ni bir kriter olarak ele alırsak bütçe açıklarının MG'in yüzde 3'ünü aşmaması gerekir ki Türkiye ekonomisinde 2000 yılı için hedef alınan bütçe açığı/MG oranı bile yüzde 11'dir (Özatay, 2000:18). Program'da mali disiplin hedefine uygun olarak kamu harcamalarının azaltılması, mali denge üzerinde başlangıçta olumlu etkiler oluşturmuştur. Uygulanan daraltıcı politika ile kamu açıkları/GSMH oranı 1999'da yüzde 15.3 iken 2000'de yüzde 10.7'ye düşmüştür. 2000 mali yılı içinde mali harcamaların reel artış oranı yüzde 9.9'da kalmış, vergi gelirlerinin reel artış oranı ise yüzde 18.3'e yükselmiştir (Yeldan, 2001:578). Sadece konsolide bütçe açıkları ile değil genel olarak kamu açıkları ile ilgili hatta özelleştirme gelirlerinin de dahil edildiği bir önlemler paketi olarak sunulan Program'da temel bütçe fazlasına ilişkin bazı hedefler konmuş, sonradan bunlara özelleştirme gelirleri eklenerek üçer aylık hedefler belirlenmiştir. Böylece özelleştirmenin bir kamu geliri olarak kullanılması planlanmıştır. Ayrıca kamunun faiz yükü ile ilgili düzenlemelere yer verilmiş, faiz yükünün gelişiminin izlenmesi amacıyla toplam kamu açığı hedefleri belirlenerek (Sak, 2000:25) kamu açığının azaltılmasına ilişkin hedefler ortaya konmuştur.

1. Mali Disiplin Hedefi ve Maliye Politikası Uygulamaları

2000 Programı'nda kamu mali disiplininin sağlanmasının temel hedef olduğu görülmektedir. Bu hedef çerçevesinde yukarıda bahsedilen düzenlemelerin yanı sıra kamu borçlanmasının faizlerine ilişkin düzenlemeler yapılması da gerekli olmuştur. Bankalar, özellikle 1999 krizinden sonra artan kamu açıkları nedeniyle kamu tahvillerine yatırım yaptıklarından reel sektörün kredi talebini karşılamakta zorlanmışlardır. Ortaya çıkan "dışlama etkisi" nedeniyle reel ekonomide kullanılması gereken tasarruflar, devlet tarafından piyasadan çekilmiş ve sermaye piyasalarında kısmi bir denge sağlanırken reel ekonomi durgunluğa girmiştir. Borçlanmada kullanılan bir diğer araç hisse senetleridir. Reel ekonominin finansmanı açısından hisse senedi yoluyla borçlanma, çok ucuz halka arz olarak bilinen bir finansman yöntemidir ve

Türkiye’de bu yöntem çok fazla gelişmemiştir. İlgili dönemde bu konuda faaliyet gösteren sadece 313 şirketi bulunduğu ve bunların sadece yüzde 15-20 civarında halka arz oranlarına sahip oldukları görülmektedir (Cansızlar, 2002:273). Üstelik tasarruflar, reel ekonomiye aktarılmak yerine kamu açıklarının finansmanında kullanıldıkları için kaynak dağılımı etkisizliği artmış, durgunluk hızlanmıştır.

2000 Programı’nda maliye politikası tedbirleri ortodoks karakterlidir. Hatta Program yürürlüğe girmeden önce krizden çıkılması için Kasım 1999 tarihinde TBMM’nde onaylanan yeni bir vergi paketi sunulmuştur. Bu paket ile ek Gelir ve Kurumlar vergisi ödemeleri, ek yıllık motorlu taşıtlar ve emlak vergisi ile cep telefonu ve sermaye iratları ve serbest meslek kazançları üzerindeki stopaj oranı yüzde 15’den yüzde 20’ye çıkarılmış, KDV oranları yüzde 2 oranında arttırılmıştır (Yıldırım-Yıldırım, 2002:15). 2000 Programı ile ise sıkı politikalara devam edilmiştir. Harcamalar açısından da faiz dışı fazla hedefine bağlı olarak daraltıcı politika izlenmiştir. Personel harcamaları ve cari harcamalarda yapılan kesinti ile GSMH’nın yüzde 0.3’ü oranında tasarruf sağlanması hedeflenmiştir (Yıldırım-Yıldırım, 2002:16). Alınan sıkı önlemler bütçe rakamlarını olumlu etkilemiştir. 2000 yılı konsolide bütçesinde vergi gelirleri 24 katrilyon TL olarak hedeflenmiş, 26 katrilyon TL toplanmıştır. Gerçekleşen harcamalar da hedefleri yakalamıştır (46 katrilyon TL). Bütçe gelirleri ve harcamaları arasındaki bu uyumun temel nedeni, faiz dışı bütçe fazlasını hedefleyen ortodoks mali politikalarıdır. Ancak bu politikalar, bütçe dengesi üzerinde olumlu etkiler oluşturmuşsa da reel yatırımları ve kaynak kullanımını azaltarak reel ekonomiyi daraltmıştır. Daralan konjonktür, kamu mallarının fiyatlarını ve işsizlik oranını arttırarak ekonomik büyümeyi azaltmıştır (Şimşek, 2005:15). Ortodoks mali politikaların uygulama sonuçları mali denge açısından olumludur. İlgili dönemde faiz dışı kamu dengesinin GSMH’ya oranındaki gelişme, mali kesimdeki bu olumlu etkiyi ortaya koymaktadır (Bkz.tablo 2).

Tablo 2: Kamu Kesimi Faiz Dışı Dengesinin GSMH’ya Oranı (2000-2001 itibariyle, yüzde olarak)

Birimler	Yıllar	
	2000	2001
Kamu Kesimi	2.8	5.5
Merkezi Hükümet	4.6	5.1
Toplam Gelirler	25.4	25.0
Faiz Dışı Harcamalar	20.8	19.9
Diğer Kamu Harc.	-1.8	0.4
Bütçe Dışı Fonlar	-0.5	-0.3
İşsizlik Sig. Fonu	0.3	0.6
Yerel Yönetimler	-0.1	-0.1
KİT’ler	-1.5	0.1
Sos.Güv. Kuruluşları	0.0	0.0
GSMH (trilyon TL)	125.9	182.4

Kaynak: Sakal, 2003:240

GEGP'nin kamu kesimi faiz dışı dengesinin sağlanmasına ilişkin hedeflerinin nispeten başarılı olduğu görülmektedir. Konsolide bütçe, bütçe dışı fonlar, mali olmayan KİT'ler, işsizlik fonu ve yerel yönetimleri kapsayan toplam kamu kesimi faiz dışı fazlasının, özelleştirme geliri, faiz geliri ve Merkez Bankası karları hariç GSMH'ya oranı 2000'de yüzde 2.8 iken 2001'de yüzde 5.5'e yükselmiştir. Programda kamu mali dengesinin sağlanması için faiz dışı fazla oluşturulması, borç dinamiğinin etkinleştirilmesi ve reel faizlerin indirilmesi ön koşul olarak belirtilmiştir (Sakal, 2003:239). Mali disiplin hedefindeki kısmi başarıya rağmen Programın gerek para politikasına ilişkin hedeflerinde (Merkez Bankası (MB)'na yarı-para kurulu rolü verilmesi, hedeflenen enflasyon oranına uygun şekilde paranın değer kaybı oranını önceden ilan eden bir takvim uygulanması) gerekse yapısal reformlara hız kazandırılması ve özelleştirmeye ilişkin hedeflerde beklenen başarının sağlanamaması ekonomide yaşanan istikrarsızlık sürecini körüklemiştir. Diğer yandan petrol fiyatlarının hızla artması, doların EURO karşısında yüzde 25 oranında değer kazanması, dolayısıyla ithalat artışına bağlı olarak cari açıkların hızla artması ve siyasi istikrarsızlığın yol açtığı belirsizlik Kasım 2000 dönemine kadar geçen sürede enflasyonist baskıyı arttırmış, Kasım 2000'de finans sektörü kaynaklı bir kriz patlak vermiştir (Şimşek, 2003:234). Faiz oranlarının yüksek tutulması, MB'nin piyasaya ek likidite sunması ve IMF'den sağlanan 7.5 milyar \$ ek finansman kolaylığı ile Kasım krizi aşılmışsa da ekonomide yaşanan kısmi iyileşme, Şubat 2001'de siyasi nedenlerden ötürü ortadan kalkmış ve yeni bir kriz yaşanmıştır. Şubat 2001 krizi de finansal temelli olduğundan MB'nin devreye girmesi ve döviz çapasından vazgeçilerek dalgalı kur rejimine geçilmesi ile kriz aşılabilmektedir. Ancak ardı ardına yaşanan krizler nedeniyle ekonomi yüzde 9.5 oranında küçülmüş, enflasyon ve faiz oranları hedeflenenin çok üzerinde gerçekleşmiştir. Böyle bir dönemde derinleşen krizden çıkmak için Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) adıyla yeni bir istikrar programının uygulanmasına karar verilmiştir.

2. Kamu Mali Dengesi ve Maliye Politikası Uygulamaları

GEGP'nin bozulan kamu mali dengesinin düzeltilmesine ilişkin öngördüğü mali önlemler ortodoks vergi ve harcama politikalarına ve buna bağlı olarak faiz dışı fazla hedefinin (yüzde 6.5) tutturulmasına devam edilmesini içermektedir. Uygulamada özellikle faiz dışı fazla hedefinin, belirlenen düzey tutturulmasa bile 2001 yılında yüzde 5'in aşılmasına bağlı olarak belli bir eşik düzeyine çıkıldığı söylenebilir çünkü son on yıllık dönemde yüksek faiz dışı fazla verilen dönemleri, açığın arttığı dönemlerin izlediği ve /veya yüksek bütçe açığı yaşanan dönemleri, yüksek faiz dışı fazla veren dönemlerin izlediği görülmektedir (Emil ve Yılmaz, 2004:127). GEGP'nda sıkı mali önlemler sonucunda dönemsel olarak gerçekleşen kamu gelirlerinin (52 katrilyon TL) hedeflenen miktarı (52 katrilyon TL) aştığı ve hedeflenen harcamalar (79 katrilyon TL) ile gerçekleşen harcamaların (80 katrilyon TL) nispeten birbiriyle uyumlu olduğu görülmektedir.

Bütçe açığını sınırlandırmaya yönelik sıkı tedbirler dönemsel bir iyileşme sağlamışsa da 2001 yılı itibariyle gerçekleşen yüksek harcama-borç-bütçe açığı sarmalı GEGP'nin mali disiplin hedefinden sapmalara yol açmıştır. 2001 Ocak-Ekim döneminde toplam konsolide bütçe harcamalarının 2000'in aynı dönemine kıyasla yüzde 67.5 oranında arttığı görülmektedir. Bunun temel nedeni yüzde 90 oranında artan faiz harcamaları ile yüzde 80 oranında artan sosyal güvenlik harcamalarıdır (Batirel, 2001:749). Net faiz harcamalarının MG'e oranı 2000'de yüzde 15 iken 2001'de yüzde 20'ye çıkmıştır (Oyan, 2001:280). Harcamaların kısılmasına ilişkin tedbirlere rağmen 2001 sonrasında da bu oran yüzde 20'nin üzerinde seyretmiştir. İlgili dönemde kamu gelirlerindeki ortalama artış ise sadece yüzde 48 olmuştur. Dolayısıyla bir yandan faiz ve sosyal güvenlik ödemelerindeki hızlı artışa bağlı harcama artışı diğer yandan vergi gelirlerindeki reel azalış bütçe açığını ve dolayısıyla borç stokunu arttırarak krizi körüklemiştir. 2001 döneminde GSMH'daki reel azalışlar nedeniyle toplam borç stokunun GSMH'ya oranının hızla artması, TL'nin reel olarak değer kaybetmesine bağlı olarak dış borç stokunun GSMH'ya oranının artması, iç borçların faiz oranlarındaki aşırı artışlar nedeniyle iç borç stokunun artması bütçe açıklarının artmasına yol açarak kamu mali dengesini bozmuştur (Bkz. tablo 3).

Tablo 3: Bütçe Açığı, Kamu Borç Stoku ve Faiz Ödemelerinin GSMH'ya Oranı (1999-2001 itibariyle, yüzde olarak)

Yıllar	Bütçe Açıkları	Dış Borç Stoku	İç Borç Stoku	Dış Borç Faiz Öd.	İç Borç Faiz Öd.
1999	-11.7	28.3	29.3	2.9	12.6
2000	-10.6	26	29.0	3.1	14.8
2001	-16.5	31.6	69.2	5.0	22.9

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor 2004, <http://www.hazine.gov.tr>

2000-2001 döneminde iç ve dış borç stokunun GSMH'ya oranındaki hızlı artış, bütçe açıklarını da arttırmıştır. 2000'de dış borç/GSMH oranı yüzde 26 iken 2001'de yüzde 31.6'ya, iç borç/GSMH oranı ise yüzde 29.0'dan yüzde 69.2'ye yükselmiştir. Bütçe açıkları/GSMH oranı da aynı dönemde hem iç ve dış borç stokundaki hem de faiz oranlarındaki artışa bağlı olarak hızla artmıştır (2000'de yüzde -10.6 iken 2001'de yüzde -16.5'e çıkmıştır). Türkiye'de iç borçlanmanın artmasının ardındaki temel etken, kamu harcamalarının ve yatırımlarının olağan gelirler yerine borçlanma ile finanse edilmesidir. Sonuçta ortaya çıkan borç-faiz-yeniden borç kısır döngüsü kamu mali dengesinde ciddi sapmalara yol açmaktadır. Dış borçlanma açısından ise temel sorun yetersiz yabancı sermaye yatırımlarıdır. Yabancıların uzun vadeli yatırım yapmak yerine borç verip kısa vadede yüksek faiz getirisi elde etmek istemeleri nedeniyle ekonomiye yabancı sermaye girişi yetersiz kalmaktadır. 2001 krizi ile birlikte artan kamu mali dengesizliğinin yanı sıra krizin etkilediği (ve aslında başladığı) finans sektörü de yıl sonu itibariyle ortalama yüzde 9.9 küçülmüştür. Ekonomideki bu daralma işgücü piyasasını olumsuz etkilemiş, toplam işsizlik oranı 2000'de yüzde 6.6 iken 2001 sonunda yüzde 8.5'e çıkmıştır. Bu artış,

istikrar önlemlerinin işsizlik üzerinde kısa dönemde bile olumlu etkiler oluşturmadığını göstermektedir. Nitekim kriz sonrasında dalgalı kurun benimsenmesi ve reel faizlerin hızla artmasına bağlı olarak ekonomide geleceğe yönelik belirsizlik artmış ve özel yatırımlar azalmıştır (Coşkun, 2002:230-231 ve Kılıç, 2002:222). İşsizlik oranı da yaşanan durgunluğa bağlı olarak yükselmiştir. Uygulama sonuçları itibariyle mali disiplin hedefindeki kısmi başarıya rağmen reel sektördeki durgunluğun artmasına neden olan GEGP'nin ardından Ocak 2002'de bir niyet mektubu ile IMF'e başvurarak destek istenmiştir. 2002 yılının ikinci yarısında ise genel seçimler sonunda hükümet değişikliği ile yeni bir ekonomik paket (Acil Eylem Planı (AEP)) yürürlüğe girmiştir.

B. 2002-2005 Dönemine İlişkin Değerlendirmeler

Kamu mali dengesinin iyileştirilmesine yönelik düzenlemeler açısından AEP'nin öngördüğü mali önlemler de sıkı vergi ve harcama politikalarını içermektedir. Sıkı vergi politikalarının yanı sıra vergi reformu kapsamında bazı yenilikler (vergi barışı projesi, mali miladın kaldırılması, vergi mevzuatının basitleştirilmesi, v.b.) öngörülmüştür. Mali miladın kaldırılmasını takiben vergi barışı projesinin temelini oluşturan geniş içerikli bir vergi affı kabul edilmiştir. Kayıt dışı ekonominin sınırlandırılmasını hedef almasına rağmen bu proje, uygulama sonuçları itibariyle hem vergi mükellefleri arasındaki gelir adaletsizliğini arttırmış hem de vergilendirilebilir yeni kaynakların elde edilmesi yönünde bir hukuki engel oluşturmuştur. Harcamalar açısından ise daraltıcı tedbirler sürdürülmüş, kamuda tasarruf ilkesinin etkinleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu sıkı politika bir yandan bütçe disiplini sağlamaya hizmet etmişse de diğer yandan yatırımlara yönelik kaynakları sınırlandırarak (Şimşek vd., 2005:8) reel ekonomideki daralmayı arttırmıştır. 2002 Bütçesinde vergi ve harcama rakamlarının hedef ve gerçekleşmeleri açısından özellikle vergi gelirlerinin birbiriyle uyumlu olduğu (hedef 71.3 kat. TL iken gerçekleşme 75.6 kat. TL'dir) buna karşılık harcamalarda nispi bir sapmanın yaşandığı (hedef 98 kat. TL iken gerçekleşme 113.5 kat. TL'dir) görülmektedir.

Harcamalarda ortaya çıkan sapmanın en önemli nedenlerinden biri borçlanma faizlerinin harcamalar içindeki payının çok yüksek olmasıdır. Bir ekonomide yüksek bütçe açıkları ve kamu borçları, belirli koşulların varlığı halinde bir süre sonra sürdürülemez hale gelmektedir. Reel faiz oranlarının, ekonominin reel büyüme oranının üzerinde olması ve faiz dışı harcamalar dikkate alınarak hesaplanan birincil dengenin de açık vermesi halinde borcun sürdürülebilirliği tehlikeye girmektedir (Kirmanoğlu ve Arıkboğa, 2004:464). Nitekim Türkiye'de AEP'nin öngördüğü sıkı mali tedbirlere rağmen artan borçlanmanın yol açtığı yüksek kamu harcamaları, kamu mali dengesini bozmuştur. İlgili dönemde bütçe açığı ile iç ve dış borçların nispi olarak azalmasına rağmen bütçe üzerindeki yüklerinin devam ettiği görülmektedir (Bkz. tablo 4).

Tablo 4: Bütçe Açığı, Kamu Borç Stoku ve Faiz Ödemelerinin GSMH'ya Oranı (2001-2002 itibariyle, yüzde olarak)

Yıllar	Bütçe Açıkları	Dış Borç Stoku	İç Borç Stoku	Dış Borç Faiz Öd.	İç Borç Faiz Öd.
2001	-16.5	31.6	69.2	5.0	22.9
2002	-14.6	33.9	54.5	3.5	16.0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor 2004, <http://www.hazine.gov.tr>

2001-2002 döneminde iç borç stoku/GSMH oranı 2001 yılı sonunda yüzde 69.2 iken 2002 yılı sonunda yüzde 54.5'e düşmüş, dış borç stoku/GSMH oranı ise IMF'den sağlanan yüksek miktarda dış finansmana bağlı olarak 2001'de yüzde 31.6'ya, 2002'de yüzde 33.9'a yükselmiştir. Aynı şekilde iç ve dış borç faizlerinin ve bütçe açıklarının GSMH'ya oranında da 2002'de 2001 kriz dönemine kıyasla bir azalma göze çarpmaktadır. Kamu mali dengesine ilişkin bu göstergelerdeki nispi iyileşmede mali disiplini sağlamayı hedefleyen sıkı maliye politikalarının yanı sıra 2002 seçimleri ile girilen nispeten istikrarlı siyasi yapılanmanın da etkisi bulunmaktadır. AEP'nı takiben 2003 yılında yeni bir istikrar programı uygulamaya konmuştur.

1. 2003-2004 Döneminde Kamu Mali Dengesi ve Maliye Politikası Uygulamaları

2003 mali yılında hükümetin uygulamaya karar verdiği 2003 İstikrar Programı AEP'nı temel almakta ve kamu mali dengesine ilişkin rakamsal düzenlemeler dışında yeni ve farklı önlemler içermemektedir. Sıkı mali önlemlere rağmen yüksek borçlanma oranları, 2003 bütçesinde de borç ödemeye yönelik bir yapılanmaya gidildiğini göstermektedir. Ayrıca faiz dışı fazla hedefinin tutturulmasına ağırlık verildiğinden harcamalarda nispi bir azalış vardır (hedef 146 kat. TL iken gerçekleşme 121 kat. TL). Ancak vergiler açısından hedeflenen (86 kat. TL) ve gerçekleşen (67 kat. TL) miktarlar arasında önemli bir farkın olduğu görülmektedir. Bu dönemde kayıt dışı ekonominin sınırlandırılmasına ilişkin tedbirlerin yetersiz kalmasına bağlı olarak ciddi bir vergi kaybı söz konusudur. Mali miladın kaldırılması ve vergi barışı projesi çerçevesinde uygulanan vergi affı da bu süreci hızlandırmıştır. Diğer yandan 2003 Programı'nda vergi gelirlerinin arttırılması için dolaylı vergilere ağırlık verilmesi ile bu vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı yüzde 67'ye yükselmiş, bu durum vergi adaletini olumsuz etkilemiştir.

Vergi gelirleri hedeften sapma gösterse de vergi dışı gelirlerin kullanılmasıyla bu sapma kısmen giderilmiş, dolaylı vergiler toplam vergilerin yüzde 67'sini oluştururken dolaysız vergiler çok daha küçük bir paya sahip olmuştur. 2002'de reel gelirlerin düşmesine ve işsizliğin artmasına bağlı olarak gelir vergisi reel olarak azalmış, 2003'de ise 2002'ye kıyasla fazla değişmemiştir (17 kat. TL). Kurumlar vergisi ise reel olarak yüzde 24 oranında artarak 8.6 kat. TL'ye yükselmiştir. Vergi barışı projesi ile Ekim 2003 itibariyle 2.3 kat. TL gelir elde edilmiştir. Kamu harcamaları ise hedeflenen miktarın altında kalmıştır. Bütçede harcama kalemleri açısından reel olarak personel harcamaları yüzde 4, sosyal güvenlik harcamaları ise yüzde 13 oranında

artmıştır. Buna karşılık diğer cari harcamalar ve yatırım harcamaları reel olarak yüzde 17 oranında azalmıştır. Bu durum, toplam harcamalardaki azalışı etkileyen en önemli faktördür. Faiz dışı fazla 19 kat. TL ile MG'in yüzde 5.3'ünü oluşturmuş, hedefin altında kalsa da yıl sonu gerçekleşmesi itibariyle gelişme kaydetmiştir. Bütçe açığı ise MG'in yüzde 11'ini oluşturmuştur (Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği, 2004:6-8). 2003 kamu mali dengesine ilişkin değerlendirmeler, bir yandan faiz dışı fazla hedefinin korunması için sıkı mali önlemlerin sürdürülmesine diğer yandan ise iç ve dış borç faiz ödemelerinin kamu bütçesi üzerindeki yükünün azaltılmasına ilişkin çabaları içermektedir. Bu açıdan ekonomide 2002 sonrasında kriz dönemlerine kıyasla daha ılımlı bir yeniden yapılanma sürecinin yaşandığı söylenebilir.

2003 itibariyle uygulanan daraltıcı maliye politikalarının kamu mali dengesi üzerindeki etkisi kısmen olumludur. Bu politikalar daraltıcı para politikaları ile birlikte enflasyonun azaltılmasına yönelik çabaları da desteklemiştir. Bütçe disiplini ve düşük enflasyon hedefinin tutturulmaya çalışıldığı Program'da hedef ile tutarlı bir bütçe politikasının uygulanması, enflasyon ile mücadelede somut bir adım olarak görülebilir. Bu tür bir uygulama ile en azından gelecek on iki aya ilişkin enflasyon beklentilerinin genel eğilimini düşük tutulması sağlanmıştır. Ayrıca daraltıcı politika, borçlanmanın sürdürülebilirliğine ilişkin kaygıları azaltarak risk primini düşürmüştür. Böylece uzun vadeli faizlerin düşmesi, TL'nin güçlendirilmesi dolayısıyla enflasyon ile mücadelede maliyetler yönünden destek sağlanması kısmen mümkün olmuştur. Mali ve parasal disiplini hedefleyen sıkı maliye ve para politikaları ile iç talepteki canlanmanın kontrollü olarak gerçekleşmesi sağlanarak enflasyon üzerinde talep yönlü bir baskının oluşması engellenmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, 2004:4). Daraltıcı politikaların kamu mali dengesi üzerindeki olumlu etkilerine rağmen mali disiplinin, özellikle harcamaların daraltılması yoluyla sağlanması, istihdamı olumsuz etkilemiştir çünkü harcamalardaki daralmanın en önemli nedeni istihdamdaki ve reel ücretlerdeki azalmadır. Türkiye'de özel tüketim harcamaları 1987 sabit fiyatlarıyla 2000 yılının Temmuz-Eylül dönemindeki seviyesine (2003'ün üçüncü dönemi dahil) bir kez daha ulaşamamıştır. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün imalat sanayinde tam kapasite ile çalışmama nedenlerine ilişkin anketinde 2002 yılının üçüncü döneminde işyerlerinin yüzde 47'si nedenin, iç piyasadaki talep yetersizliği olduğunu ifade etmiş, buna karşılık 2003 yılında bu oran yüzde 53'e çıkmıştır (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2004:16). Bu dönemde sıkı maliye politikalarının bir yandan bütçe açığını azaltarak kamu mali dengesinin düzeltilmesine hizmet ederken diğer yandan üretim ve istihdam azalışlarına yol açarak reel ekonomiyi daralttığı görülmektedir.

2004 Bütçesi'nde kamu mali dengesinin sağlanmasına ilişkin tedbirler iç borçlanma ihtiyacının en düşük düzeyde tutulması, reel faiz oranlarının düşürülmesi, bütçe açığının GSMH'ya oranının azaltılması ve daha önceki programlarda da belirtilen faiz dışı fazla hedefinin sürdürülmesi olarak

belirlenmiştir. Gerçekleşen bütçe gelirleri (88 kat. TL) açısından hedeften (114.5 kat. TL) önemli bir sapma söz konusudur. Kamu harcamaları açısından ise gerçekleşen rakam (100 kat. TL) hedeflenenin (150.5 kat. TL) altındadır. Kamu mali dengesine ilişkin 2005 yılı öngörülleri ise aynı hedeflere sahip olmakla birlikte bazı rakamsal değişiklikler içermektedir. 2005 yılında kamu maliyesindeki gelişmelere geçmeden önce 2003-2005 dönemi kamu mali değişkenlerinin gelişiminin incelenmesinde yarar görülmektedir (Bkz. tablo 5).

Tablo 5: Bütçe Açığı, Kamu Borç Stoku ve Faiz Ödemelerinin GSMH'ya Oranı (2003-2005 itibariyle, yüzde olarak)

Yıllar	Bütçe Açıkları	Dış Borç Stoku	İç Borç Stoku	Dış Borç Faiz Öd.	İç Borç Faiz Öd.
2003	-11.3	24.8	54.5	2.9	14.7
2004	-10.9	22.9	53.0	2.5	11.8

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor 2004, <http://www.hazine.gov.tr>

2003-2004 döneminde uygulanmasına devam edilen sıkı mali önlemler sonucunda gerek bütçe açığının gerekse iç ve dış borç stoku ve faizlerinin GSMH'ya oranındaki düşüş sürmüştür. 2003'de bütçe açığının GSMH'ya oranı yüzde -11.3 iken 2004'de yüzde -10.9'a, iç borç stokunun oranı yüzde 54.5'den yüzde 53'e ve faiz ödemelerinin oranı yüzde 14.7'den yüzde 11.8'e, dış borç stokunun oranı yüzde 24.8'den yüzde 22.9'a ve faiz ödemelerinin oranı yüzde 2.9'dan yüzde 2.5'e düşmüştür. 2005 Bütçesi öngörülleri de bu düşüşün devam edeceği yönündedir. Bütçe açıklarının GSMH'ya oranının yüzde -8'e düşürülmesi planlanmaktadır. 2005 yılında toplam 172.6 milyar YTL miktarında borçlanma yapılması öngörülmektedir. Bu miktarın 18.2 milyar YTL'sinin dış borçlanmaya, 154.4 milyar YTL'sinin ise iç borçlanmaya ayrılması hedeflenmektedir. 2004 yılında kamu mali dengesinde yaşanan kısmi iyileşme, Mayıs sonu itibariyle cari açığın yıllık 11.3 milyar \$'a çıkması ve bu açığın kısa vadeli borçlanma ile finansmanı nedeniyle ekonomide bazı olumsuz sinyallerin ortaya çıkmasıyla gölgelenmiştir. Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın "açığın, normal şartlarda krize yol açacak boyutlarda bulunmadığı ve karşılanmasında problem yaşanmayacağı" yönünde yaptığı açıklamalar ile olumsuz beklentiler ortadan kalkmış, piyasalar rahatlamıştır.

2. 2005 Yılında Kamu Mali Dengesi ve Maliye Politikası Uygulamaları

2005 yılında kamu mali dengesine ilişkin öngörüler, yukarıda belirtilen kamu mali değişkenlerinin yanı sıra bütçe gelir ve harcama hedeflerini de içermektedir. 2005 Bütçesi'nde 139 kat. TL kamu gelirin (119 kat. TL'ye yakın kısmını vergiler oluşturmaktadır) toplanması, 115 kat. TL harcama yapılması hedeflenmiştir. Sıkı mali tedbirler içeren 2005 Bütçesi'nin kamu mali dengesine ilişkin hedefleri yüzde 6.5 faiz dışı fazla hedefinin ve kamunun küçültülmesi politikasının sürdürülmesini, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılarak kamu harcamalarının sağlam gelir kaynaklarına dayandırılmasını, sosyal harcamalara ağırlık verilmesini, yatırım harcamalarına daha fazla kaynak ayrılmasını, etkin borçlanma politikasının sürdürülmesini, kamu harcama

yönetiminin etkinleştirilmesini, vergi oranlarında indirimle gidilmesini ve vergi cezalarının arttırılmasını içermektedir (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004:4).

2005 Bütçesi'nin oluşturulmasında IMF ile yapılan görüşmeler sonucunda çatısı, Eylül 2004'de belirginleşen yeni istikrar programının öngördüğü mali önlemler etkili olmuştur. Üç yıllık belirlenen yeni program kamu mali dengesine ilişkin olarak yüzde 6.5 faiz dışı fazlanın korunmasını, sosyal güvenlik kurumlarının açığının üç yıl içinde yüzde 1'e indirilmesini, net borç stoku/GSMH oranının yüzde 70'lerden yüzde 60'lara düşürülmesini, bütçeye ek yük getirmeyen teşvikler sağlanmasını ve kayıt dışı ekonomi ile mücadeleye ağırlık verilerek vergi gelirlerinin arttırılmasını öngörmektedir. Yeni programa göre düzenlenen 2005 Bütçesi'nde özellikle vergi indirimleri dikkat çekicidir. Dolaysız vergilerde kurumlar vergisi oranının yüzde 33'den yüzde 30'a indirilmesi, gelir vergisi oranının ise ücret gelirleri ile ilgili tarifede en yüksek gelir dilimi için uygulanan yüzde 40 oranının yüzde 35'e indirilmesi, diğer gelirler ile ilgili tarifede en yüksek yüzde 45 oranının yüzde 40'a indirilmesi planlanmaktadır. Dolaylı vergilerde ise gıda, sağlık ve eğitimde bazı ürün ve hizmetlerde yüzde 18 olan katma değer vergisi oranının yüzde 8'e indirilmesi hedeflenmektedir. Vergi indirimi yoluyla bir yandan kayıt dışı gelirlerin kayıt içine alınması bir yandan da vergi indirimi yapılan alanlarda talebin dolayısıyla üretimin canlandırılması amaçlanmaktadır.

2005 yılında kamu mali dengesine ilişkin göstergelerde kısmi bir iyileşme göze çarpmaktadır. 2004 yılı için 45 kat. TL olarak belirlenen bütçe açığının 34 kat. TL'ye düşürülmesi, faiz harcamalarının bütçe içindeki payının da 2004'de yüzde 44 iken 2005'de yüzde 36'ya indirilmesi planlanmaktadır. Türkiye ekonomisinde yüksek kamu borç stokunun sürdürülemez duruma gelme kuşkusunu uyandırması, borçlanmaya ilişkin yeterli ve uygun tedbirlerin alınmasını gerektirmektedir. 2005 Bütçesi'nde borçlanmaya ilişkin hedef, etkin borçlanma politikasının sürdürülmesi olarak belirtilmişse de bu politikanın etkinliğini sağlayan araçların ve uygulama yöntemlerinin de açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Kamu mali dengesinin sağlanması açısından kamu açıklarının azaltılması, borçlanma gereksiniminin düşürülmesi, daha da önemlisi kamu ve özel borçların artmayacağı yönünde inancın kuvvetlenmesi önemlidir. Bunun için "vergi gelirleri reel olarak artarken kamu harcamaları azaltılmalıdır" şeklinde özetlenen geleneksel görüş, IMF'in desteklediği istikrar programlarının da maliye politikalarına ilişkin önerilerinin temelini oluşturmaktadır. Ancak bu sıkı maliye politikaları kamu kesimi dengesini sağlamalarına rağmen ekonomide talep daralmasına yol açarak büyümeyi azalttıkları ve işsizliği arttırdıkları için eleştirilmektedirler. Bu eleştiriler özellikle önerilen politikaların, yurt içi ekonominin stratejik ihtiyaçlarından ziyade yabancı sermaye sahiplerinin taleplerini karşılamaya yönelik düzenlemeler içermesi üzerinde odaklanmaktadır. Buna göre sıkı maliye ve para politikaları ile uluslar arası sermaye akımlarının liberalizasyonunu temel alan dışa açık (yabancı sermayeye bağımlı) ekonomik

yapı (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2004:9-10) yurt içi kaynakların etkin kullanımından ziyade sermaye piyasalarında yabancı spekülâtif kazançların arttırılmasına yönelik önlemler içermekte dolayısıyla reel üretim ve yatırım artışını ve buna bağlı ekonomik büyümeyi ikinci plana atmaktadır.

“Alman Görüşü” olarak bilinen bir başka yaklaşım ise yukarıdaki eleştirilere temel oluşturan hakim IMF görüşünü desteklemekte, eleştirilerin konunun siyasi boyutunu göz ardı ettiğini savunmaktadır. Alman Görüşü’ne göre vergi artışı ve harcama azalışı ile kısa dönemde toplam talep, büyüme ve istihdam azalsa da bu, ancak kısmen doğru olabilir çünkü eğer uygulanan istikrar programının kredibilitesi varsa ve orta vadede sonuç alınmaya kadar uygulanması düşünülüyorsa bu durum bir yandan beklentileri olumlu etkileyerek günümüze ve geleceğe ilişkin belirsizlikleri bir yandan da görelî olarak kamunun ekonomideki payını azaltır. Bu dolaylı etkiler ile ekonomide talep genişlemesi ve büyüme artışı bile sağlanabilir (Uygur, 1994:19-20). Alman Görüşü’nün öngörülerinde siyasi istikrar veri kabul edilmektedir. Ancak siyasi kırılganlıkların sıklıkla yaşandığı ekonomilerde geleceğe yönelik belirsizliklerin artması bu görüşe yönelik eleştirilerin temelini oluşturmaktadır. Bununla birlikte Türkiye ekonomisinde 2002 seçimlerinden sonra siyasi anlamda bir yeniden yapılanma sürecinin gündeme gelmesi ekonomik ve mali alanda yaşanan kırılganlığı azaltmış, istikrar programlarına duyulan güveni arttırmıştır. Bu yönüyle son dönemde Türkiye ekonomisinde kriz dönemlerine kıyasla daha istikrarlı bir siyasi ve ekonomik yapılanmanın gerçekleştiği görülmektedir. Bu yeni yapılanmanın, kamu mali dengesinin sağlanmasında uygulanan maliye politikaları üzerinde en azından mali disiplin hedefi açısından olumlu etkisi olduğu söylenebilir.

Sonuç

1980’li yıllara kadar dünya ekonomisinde kamu mali dengesinin sağlanmasına ilişkin maliye politikaları, aktif devlet müdahalesini öngören sosyo-ekonomik nitelikli kamu müdahalesi araçları olma özelliğini sürdürmüştür. Zaman içinde küreselleşmenin etkisiyle içe- dönük (ithal ikameci) ekonomi politikalarından dışa-dönük (serbest) ekonomi politikalarına doğru yaşanan dönüşüm süreciyle birlikte 1980 sonrasında dünya ekonomisinde serbest piyasa ekonomisi sürecinin ağırlık kazanmasına bağlı olarak maliye politikalarının da kamu mali dengesinin sağlanmasında üstlendikleri rolün değiştiği görülmektedir. Türkiye ekonomisinin de dahil olduğu bu dönüşüm sürecinde uygulanan maliye politikaları özellikle artan dış borçlanma ihtiyacına ve kamu açıklarına bağlı olarak kamu mali dengesinin bozulmasına yol açmış, yaşanan borç-faiz-yeniden borç kısır döngüsü, kamu mali dengesinde yaşanan sapmaları körükleyerek krize zemin hazırlamıştır. Özellikle finans piyasalarındaki kırılganlıkların artmasına bağlı olarak yaşanan finansal krizlerin de bu sürece etkisiyle Türkiye’de 2000 sonrasında kriz derinleşmiştir. Krizle mücadelede uygulanan IMF destekli mali önlemlerin başarısı ise sınırlı kalmıştır çünkü bu önlemler, kısa vadede reel ekonomiyi daraltarak durgunluğu körüklemiş, büyümeyi azaltmıştır. Bu daraltıcı önlemlerin kamu mali dengesini bozmadan reel ekonomi üzerindeki olumsuz

etkilerinin azaltılması için zaman içinde yavaş ve aşamalı olarak gevşetilmesi bir çözüm olarak görülebilir. Ancak bunun için faiz dışı fazla hedefinin düşürülmesi gerekir ki bu günkü konjunktürde bu tür bir düşüş, kamu mali dengesini bozucu etkiler oluşturacağından en azından kısa vadede mümkün görünmemektedir çünkü kamu borçlarının sürdürülebilirliği ve yabancı yatırımların teşvik edilmesi faiz dışı fazla hedefinin başarıya ulaşmasına bağlıdır.

Türkiye ekonomisinin 2000’li yılların başlarına kıyasla 2005 yılı itibarıyla daha istikrarlı bir yapı gösterdiği söylenebilir. Sıkı maliye politikası uygulamaları her ne kadar reel ekonomiyi daraltmışsa da kamu mali dengesinde disiplinin sağlanmasına yardımcı olmuştur. Ayrıca bu politikaların daraltıcı etkilerinin reel ekonomi üzerinde yol açtığı kırılmalara kıyasla çok daha düşük düzeyde kalmıştır. Türkiye ekonomisinde özellikle 2002 sonrasında siyasi istikrarın sağlanmasına yönelik olumlu çabaların beraberinde getirdiği 2002 öncesi döneme kıyasla daha güvenilir ve istikrarlı bir ekonomik yapılanmaya gidildiği görülmektedir. Uygulanan maliye politikalarının etkinliği, bu siyasi ve ekonomik yapılanma sürecinin devamlılığı ile yakından ilişkili olduğundan siyasi ve ekonomik istikrarın sürdürülebilirliği büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

AKKAYA, Şahin (2003); “Küreselleşme ve Vergi Politikası”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, **İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi**, Yayın No.87, Seri.42, İstanbul.

AKYÜZ, Yılmaz ve BORATAV, Korkut (2002); “Türkiye’de Finansal Krizin Oluşumu”, **İktisat, İşletme ve Finans**, 17 (197).

AUERBACH, Alan J. (2002); “Is There A Role For Discretionary Fiscal Policy?”, **Rethinking Stabilization Policy**, Kansas City Federal Reserve Bank tarafından düzenlenen sempozyum, Jackson Hole, Wyoming, 29-31 Ağustos 2002, U.S.A.

BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER (2004); “2004 Başında Türkiye’nin Ekonomik ve Siyasi Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler”, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/iktisatg.htm>, (01.01.05).

BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER (2004); “Macroeconomic Developments in Turkey, 2003”, **Global Policy Network**, <http://www.gpn.org>, (13.01.05).

BATIREL, Ömer Faruk (2001); “2001 Ekonomik Krizi ve Kamu Ekonomisine Yansımaları”, **Yeni Türkiye**, 7(41).

BERKSOY, Taner (2004); “Küreselleşme Sürecinde Ulusal İktisat Politikaları: Riskler ve Öneriler”, Seminer, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Klübü, İzmir.

BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2004); “2005 Yılı Bütçe Tasarısının Değerlendirilmesi”, <http://www.bumko.gov.tr>, (10.02.05).

CANSIZLAR, Doğan (2002); “Güçlü Ekonomiye Geçiş Açısından İktisat ve Maliye Politikaları”, Panel, **Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI. Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs 2001 Antalya**, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Manisa.

COADY, David P. (1997); “Fiscal Reform in Developing Countries”, **Fiscal Reforms in The Least Developed Countries**, Ed. Chandra Kant Patel, Edward Elgar Inc., UK.

COŞKUN, Nejat (2002); “Türkiye Ekonomisinde Krizlerin Reel Sektöre Etkileri: 1999-2002), **Kriz ve IMF Politikaları**, Ed. Ömer Faruk Çolak, Alkım Yayınevi, İstanbul.

EMİL, Ferhat ve YILMAZ, H. Hakan (2004); “Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi; Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler”, Tebliğ, **Türkiye’de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler), XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 12-16 Mayıs 2003 Kıbrıs**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No.16, İstanbul.

GOWEN, Fred H. (1997); “ Deficits, Interest Rates and Monetary Policy”, **Monetary Theory and Monetary Policy**, Ed. Thomas Lys, Edward Elgar Inc., UK.

<http://www.dpt.gov.tr>

<http://www.hazine.gov.tr>

KILIÇ, Cem (2002); “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve Kriz, **Kriz ve IMF Politikaları**, Ed. Ömer Faruk Çolak, Alkım Yayınevi, İstanbul.

KİRMANOĞLU, Hülya ve ARIKBOĞA, Aysel (2004); “Türkiye’de Kamu Borç Servisinin Bütçe İçi Etkileri:1950-2001”, Tebliğ, **Türkiye’de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkiler, Beklentiler), XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 12-16 Mayıs 2003 Kıbrıs**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No.16, İstanbul.

MALİYE BAKANLIĞI, Yıllık Ekonomik Rapor 2004.

OYAN, Oğuz (2002); “Güçlü Ekonomiye Geçiş Açısından İktisat ve Maliye Politikaları”, Panel, **Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI. Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs 2001 Antalya**, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Manisa.

ÖZATAY, Fatih (2000); “2000-2002 Yıllarında Türkiye Ekonomisi”, Panel, **İktisat, İşletme ve Finans**, 15(166).

PATEL, Kant Chandra, TOH Susan VE BROWNBRIDGE Martin (1997); “Overview”, **Fiscal Reforms in The Least Developed Countries**, Ed. Chandra Kant Patel, Edward Elgar Inc., UK.

SAK, Güven (2000); “2000-2002 Yıllarında Türkiye Ekonomisi”, Panel, **İktisat, İşletme ve Finans**, 15(166).

SAKAL, Mustafa (2003); **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)**, Gazi Kitabevi, Ankara.

SELLON Jr., Gordon (2002); “Rethinking Stabilization Policy –An Introduction to The Bank’s 2002 Economic Symposium”, **Rethinking Stabilization Policy**, Kansas City Federal Reserve Bank tarafından düzenlenen sempozyum, Jackson Hole, Wyoming, 29-31 Ağustos 2002, U.S.A.

SÖNMEZ, Sinan (1994); “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon”, **IX. Maliye Sempozyumu, 6-8 Mayıs 1993 Silifke**, Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Adana.

SÖNMEZ, Sinan (1998); **Dünya Ekonomisinde Dönüşüm**, İmge Kitabevi, Ankara.

ŞİMŞEK, Ayça (2003); **Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Anayasal İktisat Alternatifi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt.5, Sayı.3, İzmir.

ŞİMŞEK, Ayça (2005); “Evaluation of IMF Supported Programs in Turkey (1980-2005): A Public Finance Perspective”, Yayımlanma Aşamasında Makale, **Journal For Studies on Turkey**, Bremen.

TANZI, Vito (1991); **Public Finance in Developing Countries**, Edward Elgar Publishing Company, U.S.A.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ MERKEZ BANKASI (2004); **2004 Yılı Para ve Kur Politikası Genel Çerçevesi Hakkında Basın Duyurusu**, sayı. 2004-1, <http://www.tcmb.gov.tr>, (12.11.04).

TÜRKİYE SERMAYE PİYASASI ARACI KURULUŞLARI BİRLİĞİ (2004); **Türkiye Ekonomisi 2003 Raporu**, <http://tspakb.org.tr/docs/rapor03/ekonomi2003.pdf>, (23.12.04).

UYGUR, Ercan (1994); “Enflasyon ve Anti-Enflasyonist Politikalar”, **200’li Yıllarda Türkiye Ekonomisi ve Ekonomi Öğretimi, Birinci İktisat Öğretimi Kongresi 9-10 Ekim 1993**, Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara.

YELDAN, Erinç (2001); “Türkiye’de IMF Destekli Enflasyonla Mücadele Programı”, **Yeni Türkiye**, 7(41).

YELDAN, Erinç (2002); **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi**, İletişim Yayınları, İstanbul.

YELDAN, Erinç (2004); “Turkey 2001-2004: IMF Strangulation, Tightening Debt Trap and Lopsided Recovery”, <http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/crisis.html>. (17.12.04).

YILDIRIM, Erhan ve YILDIRIM, Refia (2002); “1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri”, Tebliğ, **Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI. Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs 2001 Antalya**, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Manisa.