

## EKONOMİK KRİZ İLE MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKASININ ROLÜ

*Emine FIRAT\**

### ÖZ

Dünyada finansal alanda başlayan ve giderek bütün sektörleri etkileyen ekonomik krizin yansımaları ülkemizde de görülmüştür. Türkiye ekonomisinde varolan sorunlar yaşanan ekonomik krizlerle birlikte derinleşmiştir. Ekonomik kriz süreci ülke ekonomileri için tehlikeli ve istikrarsız bir dönem anlamına gelmesine rağmen ekonomik bir dönüm noktası olarak da ifade edilmektedir. Ekonomik krizlerin ortaya çıkışı farklı nedenlere dayanmaktadır. Krizden çıkış yolları bulabilmek ve çözüm önerileri geliştirebilmek için krizin nedenine, doğru tanı koymak ve krizden etkilenen sektörleri doğru tespit edebilmek krizin etkilerini önlemeye yönelik bir önlem planı ortaya konulması bakımından önemlidir.

Bu çalışmada tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de yaşanan ekonomik krizlerin etkilerinin daha az hissedilmesinde ve etkilerinin azaltılmasında maliye politikasının rolü ele alınacaktır. Çalışmada küresel ekonomik krizin Türkiye'nin kamu maliyesi üzerindeki etkisi araştırılacak, kriz ortamında maliye politikasının önleyici rolü ve alınması gereken önlemler tartışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kriz, Küresel Kriz, Ekonomik Kriz , Vergi, Vergisel Önlemler

**Jel Kodu:** E 60

## THE ROLE OF FISCAL POLICIES TO COMPETE WITH ECONOMIC DEPRESSION

### ABSTRACT

Reflections of the ther economic depression starting in financial sector and affecting all fields were also seen in Turkey. Present problems in Turkey's economy has deteriorated with the experienced crisis. Although the economic depression means unstable and critical economic conditions, it also means an economic turning point. Emergence of the economic crisis is based on different factors. It is important that diagnosing the cause of crisis and defining effected sectors from crisis are essential to prepare measure plan and to find solutions for crisis and put forward alternatives for solutions of crisis.

In this study the role of fiscal policies in softening the effects of the crisis in our country as all over the world and reducing them are studied. In this paper it is also searched the effect of the global recession on the Turkey's public finance, and argued preventative role of the fiscal policy and measures be taken.

**Keywords:** Crisis, Global Depression, Economic Recession, Tax, Tax Devices

**Jel Codes:** E 60

### GİRİŞ

Büyük umutlarla girilen 21. yüzyılda yaşanan birçok olumlu gelişmeye rağmen hemen hemen her ülke krizle karşı karşıya kalmıştır. Kriz hem günlük yaşantımızda hem de değişen dünya düzeni içinde en çok tartışılan ekonomik olgulardan biri olmuştur. 1980'den sonra küreselleşme ve finansal serbestleşme dünyada hızla yayılmaya başlamış sermaye

---

\* Yrd. Doç. Dr., Aksaray Üniversitesi, Aksaray Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, eminefirat@aksaray.edu.tr.

hareketlerinde önemli dalgalanmalar yaşanmıştır. Son yıllarda dünyada ve ülkemizde; makroekonomik dengesizlikler sonucu reel krizler, finansal entegrasyon sürecinin etkisiyle de finansal krizler yaşanmıştır. Türkiye ekonomisinde varolan sorunlar yaşanan ekonomik krizlerle birlikte derinleşmiştir. Ülkeleri krize götüren ekonomik dengesizlikler arasında; cari işlemler açığı, dış ticaret bilançosu açığı, yüksek enflasyon, kur politikaları, ulusal paranın aşırı değerlenmesi, kamu finansman açığı gibi makro ekonomik nedenler sayılabilir. Bunlara, bankacılık sektörünün gelişmemesi, sermaye yetersizlikleri sonucu yabancı sermaye yatırımlarının; özellikle portföy ve kısa vadeli sermaye hareketlerinin olumsuz etkisi, kamu maliyesinin yeterince gelişmemesi ve mali sorunların artması da eklenebilir.

Özellikle küreselleşmenin hızla ivme kazandığı günümüzde serbestleşmeyle ilgili yaşanan gelişmeler, kriz dönemlerinde uygulamaya konan maliye politikalarının rolünü tartışılır hale getirmiştir. Maliye politikasının araçları genellikle kamu gelirleri ve kamu giderleri ile ilgilidir. Maliye politikalarının uygulanması para politikasına göre daha zor ve uzun vadedir. Kriz dönemlerinde maliye politikalarının öncelikli uygulanmasının üzerinde duran Keynes yirminci yüzyılda benimsenen bir iktisatçı olmuş, krizlerin çözümü için para arzını ve kamu harcamalarını arttırarak veya vergi oranlarını azaltarak, devletin ekonomiye müdahalesini savunmuştur.

Keynes'in Genel Teori'sinde 1929 Buhranı'ndan bahsettiği üzere günümüzde de krizlerin nedenlerine ve kaynaklarına büyük önem verilmektedir. Keynes, ekonomik dalgalanmaların sadece genel dengeden sapmalardan değil aynı zamanda büyük ölçekteki piyasa yetersizliğinden kaynaklandığını savunmuş, gelecekteki beklentilerde ortaya çıkabilecek belirsizlikler ile açıklamıştır (Mankiw, 1989:79,80).

Kriz dönemlerinde maliye politikaları arasında yer alan vergi ve borçlanma politikaları en çok tartışılan uygulamalar arasında sayılmaktadır. Ekonomik krizlerin atlatılması için özellikle vergi gelirlerinin büyük oranda olduğu kamu gelirlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Kriz dönemlerinde özellikle vergi gelirlerini arttıracak uygulamaların ve düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Vergi gelirlerinde artışın sağlanması için çeşitli yöntemler olmasına rağmen bunların uygulanması uzun zaman alabilmektedir. Bunlardan en önemlisi kayıt dışı kesimin kayıt altına alınarak vergi tabanının genişletilmesi sonucu vergi gelirlerindeki artış yaratmak sayılabilir. Böylelikle vergi gelirlerindeki artış kamu finansman açığını azaltabilecektir. Vergi yükünün hafifletilmesi özel sektörün canlandırılmasını sağlamaktadır. Vergi yükünün hafifletilmesi, özel sektör yatırımlarını arttırarak, sektörün üretim ve dış ticaret politikalarını olumlu yönde etkileyecektir. Ayrıca vergi politikalarında başarı sağlamak için mali sistemin güçlendirilmesi gereklidir. Bu yüzden uygulanacak politikaların toplumun tüm kesimleri üzerinde etkili olması gerekmektedir. Özellikle vergi idaresi ve denetimine ilişkin uygulamaların topluma güven vermesi önem taşımaktadır. Bunun için siyasi ve ekonomik istikrarın sağlandığı bir ekonomik yapıda işbirliği içinde çalışılmalıdır.

## **1. 1980-2000 YILLARI ARASINDAKİ TÜRKİYE'DE UYGULANAN MALİYE POLİTİKALARI**

1980'lerden sonra sermaye piyasalarının serbestleşmesiyle gelişmekte olan ülkelerde bir yandan tehlikeli boyutlarda ekonomik borç krizleri yaşanmış ve özellikle 1990'lı yıllardan sonra sermayenin küresel hareketleri finansal krizlere yol açmış diğer taraftan ise yaşanan bu krizler sonrasında ülkeler küreselleşme ve finansal entegrasyonun

sağladığı çeşitli fırsatları yakalama imkanına sahip olmuşlardır (Basu, Taylor, 1999:46). Özellikle son yıllarda ülkelerin ekonomik anlamda karşılaştıkları en önemli sorunlardan birisi de krizlerdir. Krizlerin ilk bakışta sıkıntı, tehlikeyi çağrıştırdığı bir gerçektir. Ancak krizler ülkeler için tehlikeli bir süreç anlamına gelmekle birlikte fırsatların yaratılacağı bir dönüm noktası olarak da düşünülmelidir.

Türkiye'nin 1980 sonrası yaşadığı krizlerde bütçe açıklarını kapatma yollarından biri olan borçlanma politikası ekonomik istikrarı bozarak bütçe açıklarını daha çok yükseltmiştir. 1980'den sonra özellikle kamu kesiminin giderek borcunun artması ve mali disiplinin sağlanamaması Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'na kadar kısır bir döngü şeklinde devam etmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki kamu açıkları ve onun finansmanı tüm makro ekonomik dengeleri önemli ölçüde etkilemektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde 1980 sonrası görülen bütçe açıkları; vergiler, emisyon, borçlanma, enflasyon ve faiz oranları üzerinde doğrudan etkili olmuştur. Bütçe açıkları üretimin etkinliğini azaltarak, enflasyona neden olmuştur. Bütçe açıklarını finanse etmek için uygulanan ekonomik işlemler üzerindeki vergi artışları faizleri arttırmış, borçlanma maliyetini yükseltmiştir. Kriz dönemlerinde özellikle kamunun yükselen borç maliyeti, kamu açıklarının emisyon yolu ile kapatılmasına yol açmış, bu da yerli paranın değerini düşürmüştür. Vergi gelirlerinin azlığı, mevcut gelirlerin etkin bir şekilde vergilendirilememesi ve kamu işletmelerinin görev zararları, iç borç sorununun önemli kaynakları arasında sayılmıştır (Bulut, 2002: 288).

Türkiye'de 1980 sonrası ortaya çıkan kamu açıklarının finansmanında kullanılan yöntemlerden bir diğeri de Merkez Bankası aracılığıyla olmayıp, kamu kesimi borçlanma senetlerinin kullanılmasıdır. Bu yöntem ülkenin mali dengesini bozacak unsurlardan biri olmuştur. 1980 sonrası alınan önlemler, devletin ekonomik faaliyetlerdeki rolünü azaltıp, piyasa mekanizmasına daha çok ağırlık veren, vergileri azaltarak da özel kesimin elinde daha fazla fon toplanmasını özendiren ve yatırımların arttırılmasına yönelik ekonomik politikalara dayandırılmıştır (Ataç, 2002:190). 24 Ocak Kararları'yla oluşturulan istikrar programı, IMF destekli Ortodoks nitelikli olup, istikrarsızlığın talep şişmesinden kaynaklandığı düşünülerek, programda kamu harcamaları ve iç talebin kısılmasına yönelik parasal düzenlemeler yapılmıştır (Eren, 1989:48). 1990'lı yılların başlarından itibaren vergi gelirlerinde bir artış görülmesine rağmen, kamu harcamalarının daha hızlı artması yüksek bütçe açıklarına neden olmuş, faiz harcamalarının kamu bütçesi içindeki payının hızla artmasıyla kamu finansman dengesinde ciddi problemler ortaya çıkmıştır. 5 Nisan Kararları'nda kamu maliyesiyle ilgili kararlar programın temel yapısını oluşturmuş, bu kapsamda öncelikle, kamu gelirlerini arttırmak ve giderlerini kısmak, özelleştirmenin hızlandırılması, sosyal güvenlik kurumları ve kamu kurumlarının iyileştirilmesi ve vergi reformu düzenlemeleri programa alınmıştır.

Kamu tarafından yeni yatırımların programa alınması sınırlandırılmış ve bitmek üzere olanlar dışındaki bütün yatırımların kaynaklarına % 20 kesinti yapılması kararlaştırılmıştır. Kamuda çalışanların ücret artışlarının bütçe şartlarıyla uyumlu olması, sözleşmeli çalışanların ücret farklarının dengelenmesi, ek personel alınmaması ancak ihtiyaç durumunda yatay geçiş yapılması ve fazla mesai için ödenen ücretlerden de % 50 kısıntı uygulanması kararlaştırılmıştır. Kamuya ait işyerlerinde, savunma ve güvenlik harcamaları dışında bütün cari harcamalardan % 30 oranında bir kesinti yapılması, kamuda taşıt kullanımının sınırlandırılması ve yatırımları hızlandırma ödeneğinin kaldırılması kararlaştırılmıştır. Tarımsal destekleme politikalarının yeniden rasyonel bir şekilde düzenlenmesi ve alımların sınırlarının daraltılması planlanmıştır (Toprak, 2006:156-157). 5

Nisan Kararları'nda kemer sıkma politikaları kısa dönemde ülkeyi rahatlatırsa da, halkı bunaltırmıştır. Sonuç olarak, 5 Nisan Kararları'nın iç ve dış dengesizliklerle ilgili önlemleri uzun dönemde amaçlarına ulaşamamıştır.

## 2. 2000 KASIM KRİZİ 2001 ŞUBAT KRİZİ, GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI'NDA MALİYE POLİTİKASININ ROLÜ

Türkiye'de 1999 yılında, 2000-2002 yıllarını kapsayan sıkı para ve maliye politikası, bankacılık sisteminin güçlendirilmesi ve gelirler politikasını temel alan "Döviz Kuruna Dayalı Enflasyonla Mücadele Programı" yürürlüğe girmiştir. Bu programda kamu açıklarının hızlı bir şekilde kapatılarak bunun süregelen hale getirilmesi amaçlanmıştır. Vergi uygulamalarına ek vergiler getirilmesi, vergi gelirlerinin artmasını hedeflemiş, kamu harcamalarının kısılmasına ilişkin önemli tedbirler alınmıştır.

Bu programla enflasyonla mücadele çerçevesinde düşük ücret politikaları esas alınmış, ücretlilerin vergi yükü bir kat daha artmıştır. 2001 yılında iş gücünün milli gelirden aldığı pay % 27,9 olarak gerçekleşirken ücretler üzerindeki vergi yükü % 37 olarak gerçekleşmiştir. Vergi yükü geçmiş yıllara kıyasla biraz azaltılmış olsa da dolaylı vergiler nedeniyle ücretlinin vergi yükü göreceli ağırlığını korumuştur (Sönmez, 2004:73). Bu istikrar programında maliye politikasının amacı, kamu kesiminde % 6,5 oranında faiz dışı fazla oluşturmak suretiyle kamu kesimi iç borcunun azaltılması olmuştur. Ancak, bütçe açıklarının iç borçlanma ile kapatılmasına devam edilmiş, yüksek faiz oranlarının varlığı faiz ödemelerinin toplam harcama kalemleri içerisindeki paylarını hızla arttırmıştır. Faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı 1998'de % 11,7 ve 1999 yılında da % 13,7 olmuştur. 1999 yılında ise bütçe gelirlerinin % 45,2'si ile faiz ödemeleri yapılmıştır. Faiz oranlarının kamu ve bütçe açıkları üzerindeki etkisi krizlerin gerçek nedenleri arasında sayılmıştır (Özbilen, 2002:174).

Bu gelişmelerin ardından daha etkin bir borç yönetimi ve özelleştirme politikaları uygulamaya konulmuştur. Borçlanmanın sürdürülebilirliğinin azaltılması için 2000 yılında net kamu borçlarının GSMH'ye oranının dengede tutulmasına önem verilmiştir. 2000 yılı istikrar programının kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'nin ancak % 10,9'una indirilebilmiştir. 2000 yılı içerisinde sadece bankacılık sektöründe biriktirilen görev zararları ve TMSF kayıplarının 35 milyar dolar civarında olduğu saptanmıştır. İç ve dış borç stoğumuz artmaya devam etmiş, 150 milyar doları aşmıştır. Konsolide bütçe içerisindeki faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı % 80' i aşmıştır. Özelleştirme giderleri stoğu, özelleştirme gelirleri kümülatif tutarından fazla olup, giderler ise artmıştır. 1999 yılında kamu borçları GSMH'nin % 61'ini teşkil ederken, 2000 yılında bu oran % 58,4'e düşmüştür. Kamu kesimi özelleştirme gelirleri 3.1 milyar dolara ulaşmıştır. Ancak hükümetin uluslararası piyasalardan borçlanma yükü artmış, 2000 yılında % 24,4'e yükselmiştir (Akalin, 2001:257).

2000 yılı için hedeflenen ve gerçekleşen konsolide bütçe rakamlarına bakacak olursak, vergi gelirleri ile harcama miktarlarının hedeflenen rakamları tuttuğu görülmektedir. 2000 yılı için bütçede 24 trilyon TL vergi geliri toplanması hedeflenmiş, 26 trilyon 514 milyar TL vergi geliri elde edilmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 46 trilyon 713 milyar TL iken gerçekleşen harcamaların toplamı 46 trilyon 602 milyar TL olmuştur. 2000 yılında mükellefler reel rakamlarla, Cumhuriyet tarihinin en yüksek vergi miktarlarını ödemişlerdir. Toplanan vergilerin GSMH içindeki payı % 20'ye ulaşmıştır. 2000 yılında 33,75 katrilyon liralık gelir tahsilâtı gerçekleştirilmiş olup, bu tutar % 72'lik

hedefe karşın % 79,1'lük (daha yüksek) bir orana tekabül etmektedir. Benzer bir eğilim vergi gelirleri için de geçerlidir. Vergi gelirleri 2000 yılında 1999 yılına kıyasla % 79,1 oranında artış (hedef % 62 idi) kaydetmiştir. Vergi gelirleri içinde en yüksek oranlı artışlar % 117,0 ile ithalde alınan KDV, % 84,4'le dahilde alınan KDV, % 110,4'le taşıt alım vergisinde meydana gelmiştir. 2000 yılı sonu itibariyle 20,44 katrilyon liralık faiz ödemesi yapılmıştır. 1999 yılına göre faiz harcamalarındaki artış oranı % 90,7'ye tekabül etmektedir. Gayri safi milli hasılanın yaklaşık % 17'si kadar miktar faiz ödemelerinin finansmanında kullanılmıştır (Tablo 1).

**Tablo 1:** Konsolide Bütçe Gelirleri (1999 - 2000)  
(Yıllık: Trilyon)

	1999	2000	YÜZDE DEĞİŞİMİ
1. GENEL BÜTÇE GELİRLERİ	18,933	33,756	76,30
A. VERGİ GELİRLERİ	14,802	26,514	79,10
A. 1. Gelirden Alınan Vergiler	6,537	10,503	60,70
A. 2. Servetten Alınan Vergiler	178	347	94,50
A. 3. Mal ve Hizmetlerden Alınan Ver.	6,109	11,374	85,2
A. 4. Dış Tic. Alınan Verg.	1,978	4,289	117,0
A. S. Kaldırılan Vergi Artıkları	-	1	258,10
B. VERGİ DIŞI NORMAL GELİR.	1,883	3,486	85,10
C. ÖZEL GELİRLER VE FONLAR	1,972	3,290	66,80
2. KATMA BÜTÇE GELİRLERİ	275	466	69,20
BÜTÇE HARCAMALARI	35,900	46,602	29,81
FAİZ HARCAMASI	-	20,440	
BÜTÇE AÇIĞI	10,900	10,300	5,51

Kaynak: Fırat, Emine (2006) Ekonomik Krizler ve İstikrar Paketleri Türkiye Uygulaması (1980-2002) Doktora Tezi, Konya: 221-223'den alınmıştır.

### 2.1. Kasım 2000 Krizi

Türkiye ekonomisi 2000 yılının son aylarına uygulamada olan istikrar programının güvenilirliğini kaybettiği, artan kamu açığı ve borç yükü, cari açık, yüksek faiz ve enflasyon gibi süregelen sorunlarla girmiştir.

Kasım 2000 krizine yol açan nedenler arasında Niyet Mektubu ile taahhüt edilen özelleştirmelerin gerçekleştirilemediği için, 780 milyon dolarlık Dünya Bankası kredisinin askıya alınması, Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın görev zararlarının 2000 yılına kadar 21 milyar dolara yükselmesi, 1999 yılında ortaya çıkan iki büyük depremin devlete maliyetinin 12 milyar dolar olup, devlet bütçesinin 1999 yılında 1,8 milyar dolar, 2000 yılında 4,3 milyar dolar olması, faiz oranlarının düşmesi sonucu küçük ve orta büyüklükteki

bankaların hazine kağıtlarını zararına satmaları ve küçük bankaların işlemlerinin büyük bankalar tarafından yapılmaması sayılabilir (Çarıkçı, 2001: 475-476).

Bankacılık kesiminin içinde bulunduğu kırılma yapı ve uluslararası piyasalarda dalgalanmaların da etkisi ile 2000 yılı Kasım ayında faiz oranlarının hızla yükselmesi ve borsada düşmeler yaşanmış, Kasım Krizi patlak vermiştir (Boratav, 2000:24-25). Kasım Krizinden sonra 2001 yılına oldukça kötümser beklentilerle girilmiştir (Karabulut, 2002: 133). Kasım 2000'in ortasında yaşanan likidite krizi üzerine IMF'ye 18.12.2000 tarihli bir "Ek Niyet Mektubu" verilmiştir. Niyet Mektubunda, vergi politikasıyla ilgili olarak vergi düzenlemelerinin programın önemli hedefi olduğu belirtilmiş, yapısal önlemler takvime bağlanmış; enflasyon, cari açık, kamu sektörü faiz dışı fazlası ve borçlanma ihtiyacına ilişkin hedefler değiştirilmiş, harcamaların kısılması ile birlikte vergilemeye ve vergi idaresine ilişkin çeşitli tedbirler öngörülmüştür (Resmi Gazete, 2001:14-43). Bunun sonucunda 23.11.2000 gün ve 4605 sayılı Kanunla vergi düzenlemeleri yapılmış olup, Gelir ve Kurumlar Vergisi, Motorlu Taşıtlar Vergisi, Taşıtlar Alım Vergisi, Ek Taşıtlar Alım Vergisi, Eğitime Katkı Payı, Özel İletişim Vergisi ve Özel İşlem Vergisinde düzenlemeler yapılmıştır. Servet ve bankacılık işlemleri üzerinden alınan bir kısım vergiler artırılmış, geçici olarak alınan vergilerin süreleri uzatılmış; Gelir Vergisi Kanununa "Hayat Standardı Esası" olarak geçici bir madde eklenmiş, böylece mali durumu kötüye giden kurumların kazançları üzerinden yapılan Gelir Vergisi tevkifatından zarar görmesi önlenmeye çalışılmıştır (Resmi Gazete, 2000: 24246). Bütçe giderlerinin GSMH içindeki payının artış trendi 2000 yılında da devam etmiş ve % 37'yi aşmıştır. Buna karşılık personel harcamalarının payı, uzun yıllardan sonra azalarak GSMH'nin % 7'si seviyesine gerilemiştir. Faiz ödemelerinin GSMH içindeki payındaki artış ise rekor düzeye ulaşmıştır. 1999 yılında % 13,7 olarak gerçekleşen bu oran 2000 yılında % 16'yı aşmıştır (Güloğlu, 2001:532). Cumhuriyet tarihinin en büyük faiz ödemesi 2000 yılında yapılmıştır. Devlet faiz ödemelerinin finansmanını sağlamak üzere vergi toplar hale gelmiştir (Erdoğan, 2001:694-698). Faiz ödemeleri bütçe ödeneklerinin yarısını teşkil edince devlet gerekli kaynağı bulamamış ve hizmetlerde ciddi aksamalar meydana gelmiştir. Konsolide bütçe imkânlarının yarısı, verimli olmayan faiz ödemesine ayrıldıktan sonra kalan imkânlarla devletin vatandaşlarına kaliteli ve yeterli hizmet sunması imkânsız hale gelmiştir (Erdem, 2001: 14).

## 2.2. 2001 Şubat Krizi

Şubat 2001 krizi, Kasım 2000'de yaşanan "Döviz Krizi"nin devamı olmuştur. Kasım krizinin kurdaki yaptığı zarar, kamu maliyesi alanında faiz dışı fazla hedefinin yüksek belirlenmesi, kamu bankalarının zayıflaması, cari işlemler açığı, dış borç stoku ve siyasi bir takım gerginlikler ülkenin durumunu kısa bir süre içinde krize sokmuştur (Çarıkçı, 2001:477). Programda sıkı maliye politikasının reel ekonomiyi daraltarak ekonomik tasarrufları azaltması banka bilançolarını olumsuz etkilemiş, bankalarda kredi daralmaları yaşanmıştır. Bankacılık reformunun bir türlü yapılamaması ve özellikle sektöre yapılan müdahaleler ekonomide görülen daralmayı da beraberinde getirmiştir (Sak, 2001:21-22). Dalgalı döviz kuruna geçilmesine karşılık Merkez Bankası gecelik borçlanma faizlerinin % 80 olarak sınırlandırılması döviz talebi arttırmıştır (Kumcu, Eğilmez, 2002: 277).

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı hazırlanırken, kamu kesiminin dış ve iç borç stoklarının ekonomik makro dengeleri çok bozduğu ve sürdürülemez iç borç dinamiğinin ortaya çıktığı belirtilmiştir. Program döneminde de iç ve dış borç stoklarındaki artışlar hızlı bir şekilde devam etmiştir. 1999 sonunda 22,9 katrilyon olan iç borç toplamı 2000 yılında

% 58,9 artarak 36,4 katrilyona ve 2001 Ekim ayı sonunda ise % 200,3 artarak 109,3 katrilyona çıkmıştır. Aynı dönemde kamu ve özel sektörün toplam dış borcu 1999 yılında % 6,7 oranında artmış, 2000 yılında da % 13,9 oranında artarak 117,8 milyar dolar olmuştur. 2001 yılının Haziran ayı sonu itibariyle dış borç stoğu 111,9 milyar dolar olup 2000 yılına göre bu dönemde yüzde oranında azalış olmuştur (Akalin, 2001:603-609). Konsolide bütçe gerçekleştirmelerinde ise 2001 yılı bütçe harcaması 80 katrilyon 579 trilyon 065 milyar şeklinde gerçekleşirken bütçe açığı 29 katrilyon şeklinde olmuştur. 2002 yılı bütçe harcaması da 115 katrilyon şeklinde gerçekleşirken bütçe açığı 40 katrilyon şeklinde olmuştur (Tablo 2).

**Tablo 2:** 2000-2002 Yılları Arası Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (Kat. TL)

	2000	2001	2002
Bütçe harcaması	46,602.6	80,379.0	113,5
Bütçe geliri	33,756.4	52,812.0	75,6
GSMH'ya oran % Bütçe dengesi	-10,3	-15,4	-37,9
Bütçe açığı	13,264	29,036	40,090

2000-2002 Yılları Arası Konsolide Bütçe Hedefleri (Kat. TL)

	2000	2001	2002
Bütçe harcaması	46,713.3	78,999.0	71,3
Bütçe geliri	32,585.5	49,300.0	98,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), Yıllık Ekonomik Rapor, Ankara: 10; DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı (2004), DİE Matbaası, Ankara: 225; DİE (2004), Türkiye İstatistik Yıllığı (2000-2004), DİE Matbaası, Ankara:278 den oluşturulmuştur.

### 2.3. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

1994, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri öncesinde kamu kesiminin artan bütçe açıkları ve finansal entegrasyon sürecine hazırlıksız yakalanan bankacılık sektörünün kırılgan yapısı, toplumun uygulamadaki politikalara olan güvenini sarsmış, para ikamesini arttırmıştır. 1994 Krizi'nde faiz oranlarını baskı altında tutma uygulamaları, piyasada güven sorunu yaratarak, piyasalardaki devalüasyon beklentisini arttırmış dolayısıyla halk dövize hücum etmiştir. Şubat 2001 krizi öncesinde geçici olarak düzelen faiz, borsa ve büyüme göstergeleri yerini dengesizliklere bırakmış, enflasyonun beklenildiği gibi düşük gerçekleşmemesi, ulusal paranın aşırı değerlenmesi, cari işlemler açığının artması ve bütçe dengesinin bozulması, döviz kurunu çıpa olarak alan programın sürdürülebilirliği konusunda yeniden güvensizlik oluşturmuştur. Sonuç olarak yaşanan üç büyük kriz sonrası, uygulamadaki programların sürdürülebilirliği olanaksız hale gelmiş, uzun soluklu ve yeniden yapılandırmayı içeren geniş kapsamlı bir programa ihtiyaç duyulmuştur (Işık, Duman, Korkmaz, 2004:61-63).

Şubat 2001 krizi sonrası “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” adı ile uygulamaya konulan istikrar programı oluşturulmuş daraltıcı maliye politikalarıyla harcamaların azaltılması uygulamasına geçilmiştir. Programda vergi tabanının yetersizliğine ve vergi adaletsizliğine dair birtakım çalışmalar yapılmıştır. Akaryakıt Tüketim Vergisi ayarlamasına devam edilerek, enflasyon oranına göre ayarlama yapılmıştır. Vergi gecikme zammı oranı piyasa faiz oranları dikkate alınarak enflasyonla uyumlu şekilde arttırılmıştır. Vergi mükellefinin vergi ödemekten kaçınmasını önleyecek şekilde vergi denetimleri arttırılmaya çalışılmıştır. Vergi numarası uygulamasının yaygınlaştırılmasına hız verilmiştir. Özel yatırımcıların kamu senetlerinden elde ettikleri kazançlar beyanname dışında gösterilmek suretiyle satın alma talebi arttırılmıştır. Çok zorunlu haller dışında yatırım programına yeni proje alınmamıştır (Hazine Müsteşarlığı, 2002:2). Ancak vergi gelirlerinin yetersiz kalması sonucu kamu harcamalarının iç borçlanma ile finanse edilmesi hem iç borç yükünün artmasına hem de bankaların açık pozisyonlarının artmasına neden olmuştur. 14.04.2001 Tarihli Ekonomik Programda Öngörülen Tedbirler gelir artırıcı ve harcama kısıcı düzenlemeler olup, vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik tedbirlerin uygulanmasına devam edilerek vergi denetimleri yaygınlaştırılmış, 2001 yılı için hedeflenen ve gerçekleşen vergi gelirleri ile harcama miktarlarının birbiri ile uyum içinde olduğu görülmüştür. Nitekim 2001 yılı için bütçede 37 trilyon 710 milyar TL vergi geliri toplanması hedeflenmiş, 39 trilyon 768 milyar TL vergi geliri elde edilmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 78 trilyon 999 milyar TL iken gerçekleşen harcamaların toplamı 80 trilyon 379 milyar TL olmuştur (Hazine Müsteşarlığı, 2002:10). Kamu kurumlarının finansman ihtiyacı bütçe açıklarına yol açmış, bütçe açıklarının karşılanması için Merkez Bankası’nın politikalarının yanı sıra iç ve dış borçlanmaya gidilmiştir. Kamu kesimi bütçe açıklarını kapatmak için tahvil, bono, gelir ortaklığı senetlerinin ihraç ederek iç borçlanmasını arttırmış, sermaye piyasası kaynaklarını kullanma yoluna gitmiştir. Bu dönem içerisinde kamu kesiminin özel kesimi dışladığı, özel kesimin kaynaklarının kamu kesimine yöneldiği, özel kesim ihtiyaçlarının ise bankalar aracılığıyla karşılandığı görülmüştür.

Küresel kriz öncesinde ABD’de de aynı şekilde maliye politikalarının uygulamalarına bankacılık sistemi dahil edilmiştir. Devlet düzenlemeleri sırasında bankacılık sistemine büyük görev düşerken, rezerv ve vergi hareketliliği birlikte uygulamaya konulmuştur (Cooper, 1998: 218).

### **3. 2002-2007 KÜRESEL KRİZE KADAR MALİYE POLİTİKASI UYGULAMALARI**

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’ndan hemen sonra 2002 yılında IMF ile yapılan istikrar programına mali yapıyı düzenleyecek uzun süreli vergi ve harcama politikaları damgasını vurmuş, yarım kalan özelleştirmeler, dış ticaret ve yapısal reformlara hız verilmesi eklenmiştir. 18.01.2002 Tarihli Stand-by Düzenlemesinde vergi sisteminin basitleştirilerek dolaysız vergiler konusunda yapılacak değişiklikler üzerinde durulmuştur. Aynı zamanda vergi idaresinin reforma tabi tutulmasının gerektirdiği de Stand-by düzenlemesinde yer almıştır. 30.07.2002 Tarihli Üçüncü Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu’nda daha önce kararlaştırılan değişiklikler üzerinde odaklanılmış ve vergi reformuna ilişkin düzenlemeler hayata geçirilmeye başlamıştır. Maliye alanında ilk uygulama mali miladın kaldırılması olmuştur. Daha sonra vergi affı kabul edilerek vergi barışı projesi uygulaması Meclis’ten geçmiştir. Vergi sisteminin adaletli bir yapıya kavuşturulup vergi yükünün tabana yayılması uygulaması hedeflenmiştir. Dolaylı vergilerin



gelirleri daraltmayacak şekilde düzenlenmesi, dolaysız vergi gelirlerinde ise yatırım gelirleri üzerinden alınan vergilerin esnekleştirilmesi, yatırımların teşvik edilmesi için yeni bir uygulamaya geçilmesi, gelir vergisi karşılığında kredi uygulamasına geçilmesi, vergi sisteminin enflasyon ve faiz oranlarına göre uyumlaştırılarak vergi idaresinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması vergi reformu kapsamına alınmıştır (Şimşek, 2007:61).

Programın yapısal reformları arasında özelleştirme konusunda bir takvim belirlenerek özelleştirilecek olan KİT'lerin gruplandırılması olumlu bir gelişme olmasına rağmen, özelleştirme sonunda elde edilen gelirin kısa sürede borçların kapatılması ve faiz dışı fazla hedefinin tutturulması için ayrılması programı uzun dönemli hedeflerinden uzaklaştırmıştır. Aynı zamanda reel sektörün canlanması için yapılan kısa süreli müdahaleler reel sektörü içinde bulunduğu daralmadan kurtaramamıştır.

2002 yılı Acil Eylem Planı sonunda kamu gelirlerinin 5,9 katrilyon TL artırılması, kamu harcamalarının ise 9,8 katrilyon TL azaltılması, böylece kamu bütçesinde 15,7 katrilyon TL fazla sağlanması hedeflenmiştir. 2002 yılı bütçesinde gelir toplamı 71,3 katrilyon TL hedefini yakalamıştır. 2002 yılı toplam harcamalar 98 katrilyon TL hedeflenirken gerçekleşen harcama 113,5 katrilyon TL'ye ulaşmıştır. Bu çerçevede bütçe açığı 27 katrilyon TL hedeflenirken, 42,2 katrilyon olmuştur. 2002 yılı bütçesindeki gerçekleşen rakamlarla hedeflenen rakamlar arasında ciddi sapmalar ortaya çıkmıştır. Acil Eylem Planının ardından 3.3.2003 tarihinde açıklanan İstikrar Tedbirleri'nde, para, maliye ve gelirler politikalarına enflasyonu düşürmek ve kamu mali dengesini sağlamak amacıyla bazı sınırlamalar getirilmiştir. Özellikle bütçe politikasının borç ödeme odaklı olduğu mali programda yine hedeflenen rakamlarla gerçekleşen bütçe rakamları arasında bir uyum sağlanamadığı görülmüştür. 2003 yılı programında maliye, para ve gelirler politikasında tutarlılık sağlanmaya çalışılırken, vergi sistemi ile ilgili tedbirler tekrar gözden geçirilmiştir. Kamu borç stokunun sürdürülebilirliğini sağlamak için vergi sisteminde öngörülen tedbirlerin alınması için gerekli hususlara yer verilmiştir. Gelir idaresinin yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesi için yeni görev ve yetkilerin belirlenmesi, kayıtdışı ekonominin önlenmesi için beyanname dışı bırakılmış gelirlerin beyan kapsamına alınması, VEDOP-2 projesi vergi kimlik numarasının yaygınlaştırılması için vergi istihbarat merkezinin kurulması, bazı vergilerin ödeme zamanının öne alınması, istisna ve muafiyetlerin yeniden düzenlenmesi, yatırım indirimi oranının düşürülmesi gibi bazı yeni kararlar alınmıştır (Resmi Gazete, 2003:5). IMF'ye verilen uygulanmakta olan programın Dördüncü Gözden Geçirilmesine İlişkin Niyet Mektubunda, devam eden doğrudan vergi reformu kapsamındaki düzenlemelere ek olarak finansal yatırım gelirleriyle ilgili vergiler vergi sistemi ile uyumlu hale getirilmiş, stopaj ve şirket kazançları ve kar paylarının mükerrer vergilendirilmesi kaldırılmış, gelir vergisinin kredilendirilmesi ile ilgili kolaylıklar sağlanmış ve vergi ödemeye ilgili zorunluluklara uyulmasına büyük önem verilmiş, vergi borçlarının bir an evvel ödenmesi gerektiği, bununla ilgili bir affin olmayacağı ve yaptırımların da ağırlaştırılacağı belirtilmiş, vergi denetmenlerinin sayısının 400 kişi daha artırılması için gerekli ödenek sağlanmıştır (Hazine Müsteşarlığı, agis, 2007). Doğrudan Vergi Reformu Kanunu'nun Meclis'te görüşülmesi, Bakanlar Kurulu'nun Özel Tüketim Vergisi'nden yapılan tahsisatları sıfıra indiren Kararı'nın yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır (Resmi Gazete, 2003:24990). Bütçeye 3418 sayılı kanun kapsamındaki gelir ve harcamaların dahil edilmesi, yine ilgili kanun kapsamında Eğitim Gençlik, Spor ve Sağlık Hizmetleri Vergisinin İhdası gibi gelişmeler kaydedilmiştir (Resmi Gazete, 2003:25065; 4833:51). 2003 yılı için bütçede 85 trilyon 900 milyar TL vergi geliri toplanması hedeflenmiş, 67 trilyon 300 milyar TL vergi geliri elde edilmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 145 trilyon 949 milyar TL iken gerçekleşen harcamaların

toplamı 121 trilyon 734 milyar TL olmuştur. 2004 yılına gelindiğinde yapısal reformların ve çabaların olumlu sonuçları kamu mali dengesine de yansımıştır. TOBB'un 2004 yılında yayınlamış olduğu Türk Vergi Sistemi, Sorunlar Çözüm Önerileri isimli raporundaki verilere göre, toplam Gelir Vergisi hasılatı içinde Gelir Vergisi tevkifatının payı % 94'dür (TOBB, 2004:27). Nitekim 2004 yılı için hedeflenen vergi gelirleri ile harcama miktarlarının birbiri ile tutturulduğu görülmüştür. Bütçede hedeflenen 114 trilyon 539 milyar YTL hemen hemen tutturulmuş ve 110,021 milyar YTL kamu geliri elde edilmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı 150 trilyon 508 milyar TL' olup, 141,021 milyar YTL harcama yapılmıştır. Konsolide bütçe açığının 2005 yılında da düştüğü gözlenmiş olup, 2005 yılı için 143,696 milyar YTL gelir toplanması hedeflenmiş, 152,712 milyar YTL gelir elde edilmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 145,529 milyar YTL iken gerçekleşen harcamaların toplamı 159,165 milyar YTL olmuştur. Özellikle daraltıcı mali tedbirlerin bütçe dengesi üzerindeki iyileştirici etkileri 2006-2007 döneminde de devam etmiştir. Mali alanda daraltımcı politikaların devam ettiği 2006 yılı için bütçede 172,202 milyar YTL kamu geliri toplanması hedeflenmiş ancak sadece 128,039 milyar YTL gelir toplanabilmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı 175,248 milyar YTL iken harcama miktarı 129,423 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir. 2006- 2007 döneminde vergi sisteminde yapılan reformlar makro ekonomiyi de olumlu etkilemiş bütçe dengesinin tutturulması, enflasyon oranında düşme, büyüme oranında yükselme olumlu gelişmeler arasında sayılmıştır. 2006 yılında Kurumlar Vergisi oranı % 20 ye indirilmiştir. 2007 yılına gelindiğinde konsolide bütçe açığının tekrar arttığı dikkati çekmiştir. 2007 itibarıyla 188,159 milyar TL kamu geliri elde edilmesi ve bunun 157,973 milyar TL'lik bölümünün vergi gelirlerinden oluşması hedeflenmiştir. Ayrıca 204,902 milyar TL harcama yapılması öngörülmüş ve faiz harcamaları için 52,946 milyar TL ayrılması planlanmıştır. Uygulama süreci içinde 13,883 milyar YTL bütçe açığı ortaya çıkmıştır (Tablo 3).

Türkiye'de özellikle 1990'lı yıllardan sonra başlayan kamu dengelerindeki bozulmalar, 2000'li yıllarda yaşanan krizlerin ana nedenleri arasında sayılmış, iç borçların sürekli artması ve iç borçların çevrilebilme sorunları krizlerden kurtulabilme şansını azaltmıştır. Türkiye'de yaşanan ekonomik krizlerin maliye politikası açısından istikrarsızlık yaratan sorunları arasında kamu kesimi finansman açıkları ve bu açıkların finansmanı sayılmıştır. Ayrıca iç borçlanma senetlerine ödenen yüksek faizler bir yandan ekonomik krizi tetiklerken diğer yandan kısa vadeli sermaye yatırımlarının artmasına neden olarak, ekonomiyi daraltmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereğini oluşturan açıkların büyük bir kısmını konsolide bütçe açıkları oluşturmuştur. Bu çerçeveden bakıldığında faiz harcamalarının kamu harcamaları içindeki oranının artan bir şekilde büyüdüğü görülmüştür. Konsolide bütçe harcamaları içindeki faiz ödemelerinin payı sürekli olarak artmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ye oranı 2001 yılından sonra düşmeye başlamış, 2004 yılında kamu kesimi borçlanma gereğinin düştüğü gözlenmiştir. 2005 ve 2006 yıllarında bu oran negatif değere inmiş, 2008 yılında tekrar negatif değer olarak % -0,3 olmuştur. 1990-2005 döneminde, bu süreç içerisinde yaşanan krizlerin de etkisiyle uygulanan ekonomik programlarda kamu bütçesinin sürekli olarak faiz dışı fazla vermesi hedeflenmiştir (Koçak, 2009:66-68). Bu hedeflere ulaşabilmek için borçlanmanın uzun vadede ve sabit faizli YTL olarak yapılması özendirilmiş, likidite riskinin azaltılmasına yönelik önlemler alınmıştır. Özellikle finansal entegrasyonun hızlandığı 1990'lı yıllardan sonra başta kamu kesimi olmak üzere ekonomide artan talep sonucu, bankacılık kesimi kısa vadeli döviz cinsinden borçlanıp, uzun vadeli ulusal para cinsinden kredi vermiştir. Bankalar bütçe açıklarını finanse ederken, bir yandan da artan kredi taleplerini karşılamıştır. Bu durum özellikle bankaların açık pozisyonlarını arttırmış, bankacılık sisteminin kırılganlaşmasına neden olmuştur. Kötüye giden bu durum karşısında bankacılık sistemiyle ilgili alınan önlemlerin

yetersiz olması Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerine davetiye çıkarmıştır. 2003-2007 arasındaki görüntüye bakılırsa kamu maliyesi dengesinde bir iyileşme görülmesine rağmen bu dönem içerisinde bütçe açıklarını finanse etmek için Türkiye'nin borçlandığı rakamın 105,4 milyar YTL olduğu görülmektedir. Bu borçlanmanın büyük bir kısmı piyasaya yönelik olduğundan, reel sektör ve bankalar yine büyük bir borç yükünün altına girmiştir.

**Tablo 3:** 2003-2007 Yılları Arası Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (Kat. TL)

	2003	2004	2005	2006	2007
Bütçe harcaması	121,734.6	141,021	159,165	129,423	203,501
Bütçe geliri	80,300.0	110,721	152,712	128,039	189,617
Bütçe açığı	41,434	30,300	6,453	1,384	13,883

2000-2007 Yılları Arası Konsolide Bütçe Hedefleri (Kat. TL)

	2003	2004	2005	2006	2007
Bütçe harcaması	145,949.1	150,508.0	145,529	175,248	204,902
Bütçe geliri	100,782.0	114,539.0	143,696	172,202	188,159

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), Yıllık Ekonomik Rapor, Ankara: 10; Hazine Müsteşarlığı (2007), [www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr) (Erişim Tarihi:20.01.2007); den oluşturulmuştur.

Türkiye özellikle 1990 sonrası ard arda yaşamış olduğu krizlerin arkasından 2001 yılı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda daraltıcı maliye politikaları ile kamu harcamalarını azaltmaya ve kamu gelirlerini arttırmaya yönelik faiz dışı fazla oluşturma hedefini tutturmuştur. Küresel krizin kamu maliyesine etkisinin azaltılması için bunca yıldır uğraşılan kamu maliyesinde geline bütçe dengesinin tekrar kaybedilmemesi bir yandan da reel ekonomiyi rahatlatacak bir takım vergi reformlarının yapılması öngörülmüştür. 2000-2008 döneminde daraltıcı maliye politikaları ile bütçe harcamalarındaki azalma ve bütçe gelirlerinde özellikle (vergi gelirlerinde) artış dikkati çekmiştir. Özellikle 2007 yılında vergi gelirlerinin 141,786 bin YTL'ye yükseldiği görülmüştür. Kamu harcamalarındaki yükselişin faiz harcamalarındaki artıştan kaynaklandığı göze çarpmış ancak faiz dışı fazla hedefinden sapmamaya dikkat edilmiştir. Kamu maliyesinde görülen bu tablonun küresel krizle bağlantısı olsa da Türkiye'nin 1980 sonrası yaşamış olduğu krizlere bakılacak olursa kamu maliyesi konusunda bazı başarısızlıklar olduğunu ve uygulama da uzun süreli bir istikrar elde edilemediğini görmekteyiz. Bu nedenle özellikle Türkiye'de uzun zamandan beri tartışılan vergi kanunlarında yapılacak değişikliklerin bir an önce uygulamaya konulması, kayıt dışı ekonomi gibi ülkenin kaybı olan sorunların çözülmesi aslında küresel krizden önce halledilmesi gereken konular olmuştur.

2007 yılında başlayan küresel ekonomik kriz Türkiye ekonomisini de önemli boyutlarda etkilemiştir (Aydoğuş, 2009:30-31). Ülkemizde 2007 yılının sonuna doğru durgunluğa yol açan küresel krizden vergi gelirleri olumsuz etkilenmiş olup, Kurumlar Vergisi, Motorlu Taşıtlı Vergisi ve Katma Değer Vergisi'nde önemli azalışlar görülmüştür.

2008 yılında cari işlemler açığının, bütçe açıklarının ve ithalatın giderek artması, YTL'nin değer kazanması ve reel faizlerin çok yüksek olması gibi makro ekonomik konular gündemi meşgul etmiştir. Bu yüzden Türkiye'de küresel kriz sonrası uygulanan politikaların önceki istikrar programlarının bir devamı niteliğinde olması ve makro ekonomik dengeleri sağlamaya dönük politikalar dikkat çekmektedir. Türkiye'nin 2006 yılında daha fazla hissedilmeye başlayan iç talep daralması, cari açık, yabancı para çıkışları, ihracattaki gerileme ve diğer ciddi boyutlarda açıklar Merkez Bankası'nın faiz oranlarını düşürme ve dolaylı vergilerde indirim uygulamaları çabalarına rağmen ülkenin durgunluğa girmesini engelleyememiştir (Uzunoğlu, 2009:87) Türkiye'de 2008 Nisan ayında yürürlüğe giren otomobil, elektronik ve konut alımlarında vergi indirimlerinden oluşan yeni vergi paketi, Eximbank'a sağlanan sınırlı ihracat kredisi, KOBİ'lere yönelik teşvikler özel tüketim harcamalarında kısa sürede etkili olmuş, özel yatırım harcamalarında ciddi bir düşüş yaşanmıştır. Kamu harcamaları 2008 yılında önemli ölçüde artmış, vergi gelirlerinin gerilemesi ile kamu açıkları artmıştır (Aydoğuş, 2009:45-47). 2008 yılı büyüme hızının yavaşlaması Kurumlar Vergisi, düşük ücret artışı ve yüksek enflasyon nedeniyle azalması muhtemel olan iç talep dolaylı vergi hasılatı hedefinin yakalanmasını güçleştirmiştir. Kamunun harcama yönünde yetersiz bütçe açığı ve faiz dışı fazla hedefinin yakalanmasını güçleştirmiştir. Özellikle ABD ekonomisi için yapılan son çalışmalarda maliye politikalarının etkili olabilmesi için kamu harcamaları ve vergi indirimlerinin çarpan değerleri arasında bir mutabakat sağlanması yönünde görüşü kabul edilmiştir. Kamu harcamalarının artırılması ve vergilerin azaltılması bütçe açığını büyüteceğinden bu uygulamaların sınırının ne olacağı konusu kamu politikalarını uzun bir süre meşgul etmiş, mali sürdürülebilirlik kısıtı kavramını ön plana çıkarmıştır. Türkiye'de 2008 yılında kamu borcunun GSYİH'ya oranı % 40, ortalama faiz haddi ise % 19,2 olmuştur. Türkiye'de kamu harcamaları ve vergi indirimlerinin çarpan değerleri ile GSYİH değerleri arasındaki ilişki sağlanamamıştır (Togan, 2009:15-17). 2009 yılında daha önceki alınan mali disiplin programına devam edilmiş gelirleri arttırıcı politikaların uygulanması hedeflenmiştir. Ancak durgunluk yaşayan reel piyasaların canlanması için yatırım harcamalarının arttırılmasına dikkat edilmiştir. Bunun için tarım, ulaştırma, enerji gibi sektörlere teşvikler verilerek büyüme hızının arttırılması ve kaynakların etkin kullanılması amaçlanmıştır. Aynı zamanda vergi politikasına paralel olarak yurtiçi tasarrufların arttırılması amacıyla yurtdışından getirilecek para, döviz ve altın gibi menkul kıymetlerin ticari kazanç kapsamında Kurumlar Vergisi'nden muaf tutulması planlanmıştır. Böylece kamu harcamalarına ilişkin olarak ise 2009 yılında 2008'e kıyasla kamu yatırımlarında % 46 oranında bir artış hedeflenmiştir (Altay, Şimşek, 2008: 21).

Türkiye'de 2009 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program'da kriz sürecinde ekonomik canlanma amacıyla "Esnek Maliye Politikası" benimsenmiş, kamu açıklarının ve kamu borçlanma gereğinin azaltılması hedeflenmiştir. Buna ilişkin uygulamalardan bazıları şunlardır; Hisse senedi kazançlarında yerli yatırımcılara uygulanan % 10'luk stopaj sifira indirilmiştir. 1.9.2008 tarihi öncesindeki vergi borçlarının onsekiz ay süreyle yüzde 3 faizle taksitlendirilmesi imkanı getirilmiştir. Menkul Kıymet Yatırım Fonları ile Menkul Kıymet Yatırım Ortaklıklarının sermaye piyasasında yaptıkları işlemler nedeniyle elde ettikleri gelirlere BSMV muafiyeti getirilmiştir. Gerçek kişilere kullanılan kredilerdeki Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu (KKDF) kesintisi oranı % 15'ten % 10'a indirilmiştir. Kablolul, kablosuz ve mobil internet servis sağlayıcılığı hizmetine ilişkin Özel İletişim Vergisi % 15'ten % 5'e indirilmiştir. 30.6.2010'a kadar tescili silinecek ve hurdaya çıkarılacak 1979 veya daha eski model motorlu taşıtlar için vergi ve ceza affı getirilmiştir. Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu kapsamında düzenlenen ürün senetlerinin elden çıkarılmasından doğan kazançlara 31.12.2014 tarihine kadar gelir ve kurumlar vergisi

muafiyeti getirilmiştir. KOBİ birleşmelerini teşvik etmek amacıyla 31.12.2009 tarihine kadar birleşen KOBİ'ler kanunda belirlenen şartları sağlamaları kaydıyla, Kurumlar Vergisi muafiyeti, % 75'e kadar indirimli Kurumlar Vergisi uygulanmasından faydalandırılmıştır. 16.6.2009 tarihli 1.Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Bazı Mallara Uygulanacak Katma Değer Vergisi ile Özel Tüketim Vergisi Oranlarının Belirlenmesine Dair Karar" ile, iç talebi canlandırmak amacıyla bazı sektörlerde 15.06.2009 tarihine kadar uygulanan geçici ÖTV indiriminin oranları yeniden belirlenerek süresi 30.09.2009 tarihine kadar uzatılmıştır. 2009 itibarıyla uygulanmaya başlayan genişletici maliye politikalarıyla ekonominin canlanması amaçlanmıştır. Ekonominin canlanması üretimin artmasını sağlayarak ekonomik büyümeyi arttırmıştır. Global krizden dolayı ekonomik büyüme hızının düşmesini engellemek için reel üretimin artırılması zorunlu hale gelmiştir. Küresel krizin sonrasında alınan önlemlerin birisi de vergi indirimleri konusunda olmuştur. Yurtdışındaki varlıkları yurtiçine getirmeyi amaçlayan Varlık Barışı uygulamasının geçerlilik süresi uzatılarak piyasanın canlanması ve krizin olumsuz etkilerinin azaltılması için vergi indirimleri sürekli gündeme gelmiştir (Maliye Bakanlığı, agis, 2008).

Küresel kriz tüm dünya üzerinde özellikle üretimin daralması ve işsizliğin artması şeklinde etkisini göstermiş, kriz dönemlerinde uygulanan maliye politikalarının önemini arttırmıştır. Bu çerçevede özellikle reel sektörü rahatlatacak birtakım uygulamalar ön plana çıkmış, vergi indirimleri, kredi imkanlarının artırılması, kredi ödemelerinde kolaylıkların yapılması gibi tedbirler alınmıştır. Katılım Öncesi Ekonomik Programda (KEP), 2009-2011 kamu maliyesi ile ilgili hedefler güncellenmiş, krizlerle mücadelede maliye politikalarının düzenleyici rolü bir kez daha gözden geçirilmiştir. Bu çerçevede, 2008 yılında GSYİH'nin % 1,5'i olarak gerçekleşen genel devlet borçlanma gereğinin, 2009 yılında % 4,6 ve 2010 yılında % 3,2 olacağı tahmin edilmiştir. Türkiye'nin 2001 Krizi'nden sonra kamu kesiminin borçlanma gereksinimiyle ilgili düzenlemeler artmıştır. Kötü giden kamu borç göstergelerinin ülkenin ekonomik dengeleri alt üst ettiği ve krizi tetikleyen bir unsur haline geldiği, Türkiye'de yaşanan Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizlerinde acı bir tecrübeyle görülmüştür. Bu yüzden son yıllardaki kamu borçlarındaki iyileşme yaşanan bu krizlerden ders alındığının bir göstergesidir (Bocutoğlu, Ekinci, 2009:80).

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Ülkelerin kriz dönemlerinde devletin bütçe politikası ve Merkez Bankasının para politikası uygulamaları enflasyon, döviz kuru ve faiz gibi makro ekonomik dinamiklerin belirlenmesinde büyük önem taşımaktadır. Kriz dönemlerinde maliye politikaları arasında ise bütçe açıkları, vergi ve borçlanma politikaları en çok tartışılan uygulamalar arasında sayılmaktadır. Türkiye'de 1980 sonrası yaşanan krizlere bakıldığında kamu açıklarının artması ve bunun vergi yerine borçlanmayla karşılanmaya çalışıldığı olumsuz bir tablo görülmektedir. 1980 sonrasında kamu kaynaklarının rasyonel kullanılmaması ve kamu açıklarının sürekli artması mali krizlerin yaşanmasına yolaçmış, alışlagelmiş yöntemlerle krizden çıkma çabaları başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Ekonomik krizlerin meydana gelmemesi için, ülkelerin uyguladığı para ve maliye politikalarının uyum içinde çalışması gerekmektedir.

1980'lerden sonra finansal serbestleşmenin ve küreselleşmenin hızla artmasıyla makroekonomik dengeler ile finansal gelişmelerin uyumsuzluğu ülkelerin krizlere sürüklenmesine neden olmuştur. Gelişmekte olan ülkelerin çoğu finansal entegrasyon sürecine hazırlıksız girmiş, yapılan değişikliklere ayak uyduramamıştır. Özellikle vergi verme bilincinin zayıf olduğu gelişmekte olan ülkelerde kısa yoldan zengin olmanın yolları

aranmış, yolsuzluk, adam kayırma ve rüşvet skandalları yaşanmıştır. Ayrıca finansal serbestleşmeyle hız kazanan finans sektörü denetimsiz ve riskli bir ortama girerek ülkelerde yaşanan krizlerin derinleşmesine yol açmıştır. Finansal krizlerin ardından yaşanan bankacılık sektöründeki olumsuz gelişmeler özellikle bankacılıkla ilgili reform çalışmalarını gerektirmiştir. Ülkelerin finansal istikrarı sağlamak için uyguladıkları reform çalışmaları makroekonomik istikrarı tehlikeye sokmayacak şekilde düzenlenmelidir.

Türkiye’de 1980 sonrası yaşanan üç büyük kriz sonrasında, gelir dağılımındaki eşitsizliğin kötüleştiği, vergide eşitsizliğin arttığı, vergi yükünün çalışanların üstünde olduğu, bütçe harcamalarında adaletsizliğin arttığı, faiz ödemelerinin bütçeyi zorladığı görülmüştür. Türkiye’de özellikle 1980-2002 yılları arasında bütçe açıkları dikkati çekmektedir. Özellikle kriz dönemlerinde vergi gelirlerinin yetersiz olması artan bütçe açıklarına ve kamu borçlarının giderek büyümesine yol açmıştır. Bütçe açıklarının vergi gelirleriyle karşılanamaz büyüklüklere ulaşması, kamu borçlarının yeni borçlanmalarla ödenmesi sürecini doğurmuştur. Kamu kesiminin artan fon ihtiyacı ve kamu borçlanma gereğinin süreklilik kazanması sorunların daha da büyümesine neden olmuştur. Bu dönemde uygulanan maliye politikaları borcun borçla finansmanı yönünde olmuş, bütçe açıkları artan faiz yüküyle büyümüştür. Ayrıca bu dönemde KİT’lerin özelleştirilmesi ile ilgili uygulamalar sürekli gündeme gelmiş beklenen gelirler elde edilememiştir. Yapılan özelleştirmeler ancak o yıl için geçici çözümler sağlamış bir sonraki yılın bütçe gelirlerinin azalmasına yol açmış, bütçe açıklarını artırmıştır. Bu dönemde bütçe açıklarının finansmanında Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmuş olmasına rağmen enflasyonist bir ortamda etkili bir yol bulunamamıştır. Aksine yüksek enflasyon piyasaların istikrarsızlaşmasında etkili olmuştur. Sonuç olarak 1980-2002 yılları arasında uygulanan maliye politikaları bütçe açıklarını kapatamamış ve kronik bütçe açığı sorunu ülkenin krize sürüklenmesinde önemli etkenlerden biri olmuştur. Türkiye’de yaşanan Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinden sonra, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı adı altında geniş kapsamlı bir reform programı uygulamaya konmuş ancak küresel krizle birlikte bu programın revizyonuna ihtiyaç duyulmuştur. Güçlü ekonomiye Geçiş Programıyla birlikte, kronik bir sorun haline gelen bütçe açığı son yıllarda kapatılmaya çalışılmıştır.

Türkiye halen etkisini sürdürdüğü küresel krizden, GSMH büyüme hızının yavaşlaması, toplam borç stokunun giderek artması, dış ticaret açığının büyümesi, işsizliğin yüksek seviyelerde gerçekleşmesi, Türk Lirasının aşırı değerlenmesi ve kamu borç stokunun artması olarak etkilenmiştir. Küresel krizden daha fazla etkilenmemek için programda revizyon yapılmış, finans sektörü ile reel sektörü birbirine yaklaştıracak şekilde uygulamalara önem verilmiştir. Türkiye’nin ekonomik anlamda güçlü olması için reel sektör ve finans sektörünün birlikte hareket etmesi gerekmektedir. Bunun için finans sektörünün reel sektörü canlandırarak uygulamalar yapması gerekmektedir. Ayrıca para ve maliye politikalarının birbiriyle uyumlu bir şekilde, reel sektör ve finans sektöründe uygulanmasına devam edilmelidir.

Türkiye’nin mali yapısının güçlendirilmesi, sermaye hareketlerinin kontrol altına alınması, vergi tabanının genişletilmesi ile vergi artışının yaratılması, kamu borç yönetiminde gerekli etkinliğin sağlanması, yeni ve ucuz maliyetli kaynak arayışına girilmesi ve finansman sorununun çözülmesi gerekmektedir. Ekonomik krizlerin atlatılması için özellikle vergi gelirlerinin büyük oranda olduğu kamu gelirlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yüzden vergi sisteminin yeniden yapılandırılması ve iyileştirilmiş bir vergi idaresi oluşturulması gerekmektedir. Vergi idaresinin güçlü, araştırma ve geliştirmeye yönelik, teknolojik imkanlardan yararlanan kalifiye elamanlarının çalıştırıldığı bir kurum haline getirilmesi gerekmektedir. Vergi sisteminin bütünü ele alan bir vergi reformunun

yapılması makroekonomik sorunların derinleşmesini engelleyecektir. Başarılı bir vergi reformunun yapılabilmesi için ülkenin makro ekonomik yapısı ve uluslararası ticareti dikkate alınmalıdır. Sağlam bir vergi reformu ile vergi tabanının genişletilmesi, vergi ayrıcalıklarının azaltılması, ekonomik durumları birbirlerine yakın kişi ve kurumlarının vergi eşitliğinin sağlanması ve vergi yükünün dengelenmesi hedeflenmelidir. Vergi reformunun yapılması uzun zaman alacağından finansal sektöre zarar verilmemeli ve istikrarlı ve güvenilir düzenlemeler yapılmalıdır. Türkiye'nin içinde bulunduğumuz küresel kriz ortamında, ekonomik anlamda güçlü olması için reel sektör ve kamu sektörünün birlikte hareket etmesi gerekmektedir. Devletin özellikle kriz dönemlerindeki maliye politikası uygulamalarının reel sektörün canlanmasını teşvik edecek, ekonomik etkinliği bozmayacak, makroekonomik dengesizliklere yol açamayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Çağdaş ve sosyal bir devlet için, sadece devletin değil toplumun da üzerine düşen görevleri yapması gerekmektedir. Başta maliye alanında yapılan reformlar olmak üzere tüm uygulamalara toplumun inanması ve güvenmesi gerekmektedir.

#### KAYNAKÇA

- AKALIN, Güneri (2001), "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", Yeni Türkiye Ekonomik Kriz Özel Sayısı I, Ankara; 603-609.
- AKALIN, Güneri (2001), "Türkiye'de Piyasa Ekonomisi'ne Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz", TİSK, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ankara; 257.
- ATAÇ, Beyhan (2002), "Maliye Politikası", Eskişehir; 190.
- AYDOĞUŞ, Osman (2009), "2008-2009 Küresel Krizi'nden Geçerken Türkiye Ekonomisi Üzerine Bazı Gözlem ve Değerlendirmeler", TİSK Akademi, Cilt: 4 Özel Sayı: II, Ankara; 30-31,45-47.
- ALTAY, Asuman, ŞİMŞEK Hayal Ayça (2008), "Küresel Kriz Ortamında Türkiye'deki Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi", Gündem; 21.
- BOCUTOĞLU, Ersan, EKİNCİ, Aykut (2009), "Genel Teori, Küresel Krizler ve Yeniden Maliye Politikası" Maliye Dergisi, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009; 80.
- BASU, Susan, TAYLOR (1999), "Business Cycles in International Historical Perspective" The Journal of Economic Perspectives, Vol: 13, No: 2 Spring, 1999; 46.
- BORATAV, Korkut (2000), "Dış Borca Yöneliş Bir Tuzak", TOBB Ekonomik Forum Dergisi, Yıl: 7, Sayı: 2 Şubat; 24-25.
- BULUT, Cihan (2002), "Kamu Açıkları Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri", İstanbul; 288.
- COOPER, Russell W.(1998), "Business Cycles Theory Evidence and Policy Implications" Scandinavian J. Economics Vol:100, No:1, Boston Üniversitesi, Boston, MA 02215, ABD: 218.
- ÇARIKÇI, Emin (2001), "2000-2001 Yılı Ekonomik Krizlerinin Sebepleri ve Sonuçları", Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:7, Sayı:41, Eylül-Ekim, İstanbul; 475-476,477.
- ERDİNÇ, Yaşar (2001), "Kriz Dinamikleri ve Yapıcı Yıkım" Yeni Türkiye, Ekonomik Kriz Özel Sayısı I, Ankara; 694-698.
- EREN, Sadun (1989), "Bir Dönemden Yazılar 1980-1988", İstanbul; 48.
- ERDEM, Vahit (2001), "Türkiye'de Ekonomik Krizler Yeni Türkiye", Ekonomik Kriz Özel Sayısı I, Ankara; 14.

- GÜLOĞLU, Bülent (2001), "İstikrar Programından İstikrarsızlığa: Kasım2000 ve Şubat 2001 Krizleri", Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:7, Sayı:41, Eylül-Ekim; 526,532.
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2007), www.treasury.gov.tr (Erişim Tarihi: 20.01.2007)
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2002), "Makroekonomik Gösterge Verileri"; 2-10.
- IŞIK, Sayim, DUMAN, Koray, KORKMAZ, Adil (2004), "Türkiye Ekonomisinde Finansal Krizler: Bir Faktör Analizi Uygulaması", D.E.Ü. İ.İ.B.F.Dergisi, Cilt:19, Sayı:1; 61-63
- KARABULUT, Gökhan (2002), "Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Krizlerin Nedenleri", Der. Yayınları: 328, İstanbul; 133.
- KATILIM ÖNCESİ EKONOMİK PROGRAM (2001),  
http://ekutup.8 dpt.gov.tr/ab/kep/2001.pdf.
- KUMCU, Ercan ve EĞİLMEZ, Mahfi (2002), "Ekonomi Politikası, Teori ve Türkiye Uygulaması", İstanbul; 277.
- KOÇAK, Aysun (2009), "Küresel Dönemde Türkiye'nin Borç Yapısındaki Dönüşüm" Maliye Dergisi, Sayı: 157; 66-68.
- MANKIW, N. Gregory (1989), "Real Business Cycles: A New Keynesian Perspective", Journal of Economic Perspectives, Volume: 3, No: 3, Summer; 79-80.
- MALİYE BAKANLIĞI (2008), "Verileri", www.maliye.gov.tr (Erişim Tarihi: 09.11.2008).
- ÖZBİLEN, Şevki (2002), "Global ve Ulusal Ekonomilerde Reel Kriz Süreçlerinin Ortaya Çıkışı ve Gelişme Süreçleri", Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:5, Sayı: 27, Mayıs-Haziran, İstanbul; 174.
- RESMİ GAZETE (2000), "Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Finansman Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu ile 4306 ve 4481 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Kurumlar Vergisi Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun", 24246, 30.11.2000.
- RESMİ GAZETE (2001), "Ek Niyet Mektubu", 13.01.2001.Madde 13,14.
- RESMİ GAZETE (2003), Mükerrer Sayı, 25065, 31.03.2003.
- RESMİ GAZETE (2003), 15.03.2003 tarih ve Mükerrer 25049 sayılı; 5.
- RESMİ GAZETE (2003), 31.03.2003 tarih ve 25065 Mükerrer sayılı; Mükerrer sayılı yayımlanan 29.03.2003 tarih ve 4833 sayılı; 51.
- RESMİ GAZETE (2003), "Bakanlar Kurulu Kararı", 11.03.2003 tarih, 24990.
- SAK, Güven (2001), "Krizin Anatomisi", Panel, İktisat-İşletme-Finans, 16 (187); 21-22.
- SÖNMEZ, Mustafa (2004), "Ekonomide Yalancı Bahar", Petrol-İş Yayınları, Yayın No: 93, İstanbul; 73.
- ŞİMŞEK, Hayal Ayça (2007), "Türkiye'de 2000 Sonrası Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkisi", Finans Politik Ekonomik Yorumlar Dergisi, Cilt: 44, Sayı: 512; 61.
- TOBB (2004), "Türk Vergi Sistemi, Sorunlar-Çözüm Önerileri", Ankara; 27.
- TOGAN, Sübtey (2009), "Küresel Kriz ve Türkiye", TİSK Akademi, Cilt: 4 Özel Sayı: II, Ankara; 15-17.
- TOPRAK, Metin (1996), "Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler 1980-1995", Turhan Kitabevi, Ankara; 156-157.
- UZUNOĞLU, Sadi (2009), "Global Kriz: Ne Zaman ve Nasıl Sona Erecek?", TİSK Akademi, Cilt: 4 Özel Sayı: II, Ankara; 87.