

TÜRKİYE’DE EKONOMİK İSTİKRARIN SAĞLANMASINDA MALİYE POLİTİKASI ARAÇLARININ ETKİNLİĞİ

Dr. Öğr. Üyesi İsmail BAYSUĞ¹

ÖZET

Bu çalışmanın amacı iktisat politikasının önemli bileşeninden biri olan maliye politikasının Türkiye’de ekonomik istikrarı sağlamada etkinliğini incelemektir. Maliye politikası, genel olarak kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin yer ve zaman bakımından hacmini ve miktarını değiştirerek ekonomik dengeyi sağlamayı amaçlar. Kamu gelirlerinin önemli bir kısmı vergilerden oluştuğu için vergi politikaları maliye politikasında önemli yere sahiptir. Bunun dışında borç yönetimi, kamu harcamalarının bileşenlerinin payı ve bütçe yoluyla yapılan düzenlemeler de maliye politikasında başta gelen uygulama araçlarıdır. Türkiye’de uygulanan maliye politikalarının incelendiği bu çalışmada, yöntem olarak literatür taraması araştırma yöntemi tercih edilmiş olup, ulusal ve uluslararası kaynaklardan yararlanılmıştır. Maliye politikasının başarısı büyük ölçüde mali disipline bağlıdır. Mali disiplin, kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında dengeyi öngören ve kamunun finansal yükümlülüklerini kullanmasındaki yeterliliği ifade eder. Dolayısıyla maliye politikası araçlarının etkin kullanılması mali disiplinin sağlanmasında kritik öneme sahiptir. Çalışmada elde edilen bulgular, uzun yıllar mali disiplinden uzak özellikle enflasyon üreten ve para politikasıyla senkronize olmayan düzenlemelerle uygulandığını göstermiştir. Maliye politikalarının ihmal edilmesi, para politikasının da hedeflerine ulaşmasını engellemiştir. Nitekim merkez bankasının enflasyonun hedeflerinin tutturulamaması ve çok ciddi sapmalar göstermesi bu durumu kanıtlamaktadır. Bu durum ekonomik istikrarın sağlanmasında para politikası önlemlerinin başarısız olmasına ve maliye politikası araçlarının yeterince etkin kullanılamadığı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla ekonomik istikrarın sağlanmasında maliye politikasının etkin olabilmesi için, zamanlama, hedef odaklılık ve bütçe yükünü arttırmayacak araçların seçilmesi gerekli olduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Maliye, Ekonomik İstikrar, Türkiye, Maliye Politikası

¹ Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi Reyhanlı Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü, ORCID ID:0000-0001-9665-0566, ibaysug@mku.edu.tr

EFFECTIVENESS OF FISCAL POLICY TOOLS IN PROVIDING ECONOMIC STABILITY IN TURKEY

ABSTRACT

The aim of this study is to complement fiscal policy, a key component of economic policy, in achieving economic stability in Turkey. Fiscal policy generally ensures an economic balance that varies in the volume and amount of public expenditures and public revenues over time and place. Because a significant portion of public revenues consists of taxes, tax policies play a crucial role in fiscal policy. Furthermore, debt management, the share of public expenditure components, and budgetary regulations are among the primary tools of fiscal policy implementation. In examining fiscal policies implemented in Turkey, a literature review method was employed, drawing on national and international literature. The success of fiscal policy depends largely on discipline. Fiscal discipline envisions a balance between public expenditures and public revenues and represents the public's ability to manage its financial obligations. Therefore, the effective use of fiscal policy tools is critical to achieving fiscal discipline. The findings of the study demonstrate that for many years, fiscal policy has been implemented with regulations that lack fiscal discipline, particularly those that generate inflation and are not synchronized with monetary policy. The neglect of fiscal policies has also prevented monetary policy from achieving its objectives. Indeed, the central bank's failure to meet inflation targets and its significant deviations demonstrate this. This situation leads to the failure of monetary policy measures in achieving economic stability and means that fiscal policy tools are not being used effectively enough. Therefore, it was concluded that in order for fiscal policy to be effective in ensuring economic stability, timely, targeted orientation and selection of tools that will not increase the budget burden are necessary.

Keywords: Finance, Economic Stability, Türkiye, Fiscal Policy

GİRİŞ

Ekonomik istikrarın sağlanmasında, uygulanan iktisat politikalarının ulusal ya da uluslararası kaynaklı ekonomik istikrarsızlık nedenlerini ortadan kaldırma ve çözme gibi amaçları vardır. Bu amaçlara ulaşmak için maliye politikası araçları etkin bir şekilde kullanılır. Ekonomik istikrar kavramı çeşitli anlamlarda kullanılsa da genel olarak, makro ekonomik göstergelerde dengeli ve istikrarlı seviye olarak da tanımlanabilir. Fischer'e göre makroekonomik çerçevede istikrar, tahmin edilebilir ve öngörülebilir düşük enflasyon, uygun reel faiz oranı, istikrarlı ve sürdürülebilir harcama ve gelir politikaları, tahmin edilebilir ve rekabetçi döviz kuru ve dengeli ödemeler bilançosu olarak tanımlanabilir (Fischer, 1993, 5). Türk ekonomisinde 24 Ocak 1980 kararları ile beraber liberal iktisat politikaları ve serbest piyasaya düzenine geçiş özellikle kambiyo rejiminin serbest hale getirmesi ve ithal ikameci politikaların terkedilip, kambiyo rejiminin sadeleştirilmesi sonraki yıllarda uygulanan popülist iktisat politikaları ekonomik krizlerle karşılaşılmasına neden olmuştur.

Maliye politikasının Türkiye’deki uygulamalarına bakıldığında zaman para ve maliye politikası uygulayıcılarının bazı durumlarda birbirini dışlayan veya birbirini tamamlamayan uygulamaları ile gerek enflasyonda ve gerekse de diğer makro ekonomik değişkenlerde istikrarsızlık yaratmıştır. Mesela iktisadi büyümeyi önceleyen genişletici maliye politikası para politikası ile çoğu zaman çelişmiştir. 5 Nisan 1994 mali krizi ve 2001 yılında yaşanan döviz krizi örnek verilebilir. Türkiye’nin kronik problemi döviz açığı olsa da kamu maliyesindeki istikrarsızlık aşırı genişleyici maliye politikası, vergi sisteminde aşırı derecede istisna ve muafiyetler yer verilmesi ve bunun vergi erozyonuna neden olması ve vergi hasılatının düşmesine mali disiplinin önemini sürekli güncel halde tutmuştur. Maliye politikalarının ekonomik etkinliği ile ilgili literatür incelendiğinde ve makro değişkenler üzerindeki etkileri konusunda teorik ve ampirik düzeyde yapılan çalışmalardan bir kısmı Monetarist görüşü desteklerken, diğer bazı araştırmalar Keynesyen görüşü desteklemektedir. Bunun dışında, literatür çalışmalarından anlaşıldığı üzere para ve maliye politikalarının ekonomik performans üzerindeki etkileri konusunda ortak bir görüş üzerinde uzlaşıldığı söylenemez. Maliye politikaların ana ekonomik değişkenler üzerindeki etkilerine yönelik bu açıklamalar, talep yönlü ve arz yönlü olarak uygulanır. Para ve maliye politikalarının göreceli etkinliği konusunda teorik nitelikteki bu tartışmalara ışık tutmak amacıyla ampirik düzeyde de bir çok çalışma yapılmış, ancak bu çalışmalarda kesin bir sonuca ulaşılamamıştır. Friedman ve Meiselman (1963), Ajayi (1974), Ajisafe ve Folorunso (2002), Rakic ve Radenovic, 2013; Cerda vd. (2005) ise monetarist bakış açısı içinde para politikasının ekonomik faaliyetleri yönlendirmede daha kesin sonuçlar verebileceğini yapmış oldukları çalışmalarla desteklemişlerdir. Ansari (1996), Halcon ve Leon (2004), Düzgün (2010) çalışmalarında maliye politikasının daha etkin olduğunu ifade etmişlerdir. Kilindo (1996); Abata vd. (2012) ve Scott (2011) ise özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik şok durumlarında her iki politikanın birlikte kullanılması ekonomik istikrarın sağlanmasında olumlu sonuçlar verebileceğini savunmuşlardır. Buiter(2010)’e göre ekonomiyi canlandırmaya yönelik genişletici maliye politikasının etkin olabilmesi için işsizlik oranının görece yüksek olması ve kapasite kullanım oranının görece düşük olması gerekir. Maliye politikalarının etkinlik derecesi, Elmendor ve Furman (2008) ile Delong ve Summers (2012) yazın çerçevesinde üç temel faktörün senkronize bir şekilde tasarlanmış olması gerekir. Bu faktörler zamanlama (timely), hedef odaklılık (targeted) ve geçicilik (temporary) tir. Ancak genişleyici maliye politikalarının daraltıcı etkileri de görülebilir. Nitekim Giavazzi ve Pagano’nun (1990) ileri sürdüğü ve sıkı mali politikaların genişletici etkilerini temel alan bu hipotez, çeşitli açıklamalara konu olmuştur (Alesina ve Ardagna, 1998; Alesina ve Perotti 1996; Ardagna, 2004; Giavazzi ve Pagano, 1996; Perotti, 1999; Sutherland, 1997). Bazı araştırmalar vergi indirimlerinin kamu borç stokunu daha az ek yük getirdiği için resesyona giren ekonomileri harekete geçirmekte daha efektif olduğunu öne sürerken, bazıları da kamu harcamalarını arttırmanın daha verimli olduğunu iddia eder (Alesina ve Ardagna, 2009). Kamu harcamalarının artması ve vergi oranlarının toplam harcamaları (talebi) harekete geçirmesi de ekonominin harcamalardan kaynaklanan sorunları çözüme kavuşturur (Baldacı, Gupta ve Mulas, Granados, 2009).

Türkiye ekonomisi için de maliye politikası uygulamalarının benzer sonuçlar doğurduğunu ifade edebiliriz. Çebi (2012)' göre de özellikle Keynesyen politikaların modellendiği araştırmada yapısal değerler ile politika parametrelerinin genelde pek çok gelişmiş ekonomi ile uyum gösterdiği tespit edilmiştir. Bu çalışmada son dönemlerde Türkiye'de mali disiplin ve makroekonomik istikrarın genel durumu teorik bilgiler ışığında ele alınmıştır.

1. MALİ DİSİPLİN ve EKONOMİK İSTİKRAR

Mali disiplini, kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki denge durumu olarak ifade etmek mümkündür. Yakın zamanda yaşanan değişimlerin etkisi ile mali disiplinin kavramsal çerçevesi genişletilmiştir. Kamu harcamalarının, vergi ve borçlanma politika araçlarının kullanılması yoluyla hedeflenen bütçe denkliliğinin sağlanması şeklinde tanımlamak da mümkündür. Başka bir tarife göre ise, devlet kesimine ait finansal mükellefiyetlerin karşılanabilme yeteneğidir (Karayazı ve Taş, 2019, 416). Bu açıdan bakıldığında maliye politikası hem gelişmiş ülkeler hem de gelişme yolunda olan ülkeler açısından özel bir öneme sahiptir. Günümüzde büyüme sürecini tamamlamış ülke ekonomileri irdelendiğinde, bütçe gelir ve harcama kalemlerinin birbirine denk olmadığı ve bütçe açıkları olduğu görülmektedir (Dumitru ve Stanca, 2010:2). Bu açıklar, oy verenleri, vergi mükelleflerini ve idarecileri yakından ilgilendirmekte ve mali disiplinsizliğin oluşmasına zemin hazırlamaktadır (Hou, 2003:5). Bu nedenle günümüzde dünyanın birçok ülkesinde mali disiplin ve mali disipline ilişkin hususlar önemli bir konu kavram haline gelmiştir (Gaber vd, 2005:17). Gelişmekte olan ülkelerin yanında gelişme yolundaki çok sayıda ülke de kamu maliyesini güçlendirmek amacıyla reformlar yaparak, mali kural niteliğinde bütçe, vergi, harcama ve borçlanma üzerine belirli sınırlamalar getirerek tedbirler almaktadır. Daha öncede belirtildiği gibi maliye politikasının disiplin altına alınması, maliye politikasının kamu gelir ve giderleri arasında dengesizliğe yol açmayacak bir biçimde uygulanması anlamına gelmektedir. Maliye politikasının bu şekilde uygulanması halinde mali disiplin sağlanmış olacaktır.

Mali disiplini başka bir bakış açısıyla, kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasında oluşacak dengenin, yani kamu kesimi finansman dengesinin temel ekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkilere yol açmaması olarak da tanımlayabiliriz. Devletin geleneksel fonksiyonlarını verimli bir şekilde gerçekleştirebilmesi için mali ve parasal anlamda disiplinin sağlanması oldukça önem arz etmektedir (Kantarıcı, 2005:59). Mali disiplinin sağlanmasında mali kurallar genel olarak anayasal iktisat ve yasal düzenlemeler aracılığı yürürlüğe konulmaktadır. Mali kural, makroekonomik açıdan genel bir mali performansın göstergesi olarak tanımlanan maliye politikası üzerinde sürekli ve kalıcı bir kısıtlama şeklinde ifade edilmektedir (Kopits ve Symansky, 1998, 2). Mali kural, yerel hükümetleri mali kurallar ile disipline etmek ve kümülatif borçları azaltmayı amaçlayan kurallardır (Grembi vd., 2016, 1). Mali disiplinin sağlanmasının ön koşulu kamu gelir ve kamu giderlerinin tespiti ve bütçelenmesidir. Mali disiplinin uygulanmasında ilk olarak sayısal olarak bir hedefin sağlanması gerekir. Bu bakımdan mali disiplinin sağlanması aynı zaman ekonomik istikrarında gerçekleşmesinde önemli rol oynayacaktır.

Ekonomik istikrarsızlık, genel olarak ekonominin makro temel göstergelerinde dengeden uzak bir durumu ifade eder. Bu göstergeler, arz talep, yatırım tasarruf, dış ticaret, kamu gelirleri ve kamu harcamalarıdır (Çelebi,1993, 3). Kamunun ekonomik yaşamdaki işlevlerinden birisi de ekonomik istikrardır. Fiyat istikrarının sağlanması ekonominin tam istihdam düzeyine ulaşması ve dinamik bir şekilde oluşması ve sağlanması şeklinde de ifade edilebilir (Türk, 1989, 73). Başka bir deyişle işsizliğin düşürülmesi, bütçe açığının GSYH oranının belirli bir oranın altında tutulması, ödemeler dengesinde düzenli ve sürdürülebilir bir oranın sağlanması şeklinde ifade edilebilir.

2. MALİYE POLİTİKASININ AMAÇLARI VE ARAÇLARI

Klasik iktisat anlayışının 1929 krizi ile başlayan deflasyonist dönemde eleştirilere maruz kalmış telafi edici maliye politikasının önemini artırmış ve 1929 Dünya ekonomik buhranından sonra ortaya çıkmıştır. 1929’a kadar geçerli olan klasik iktisat anlayışı, “*bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler*” anlayışına dayanmaktaydı. Bu anlayışa göre, kamu kesimi ne kadar çok harcamada bulunursa, o kadar fazla gelir (vergi) elde etmek almak zorunda kalır. Bu anlayışta yüksek vergi hasılatı, serbest piyasa sistemini bozan en önemli faktörü olarak değerlendirilir (Pehlivan, 2018: 282). Makro ekonomik politikalar, Ortodoks ve Heterodoks uygulamalar bağlamında değerlendirildiğinde ekonomik istikrarı sağlamada kullandıkları araçlar bakımından farklılık arz eder. Ortodoks yaklaşıma göre maliye politikasının etkinliğini belirleyen araçlar vergi, harcamalar ve borç yönetimi üzerinde yoğunlaşırken, Heterodoks yaklaşımda ise politika araçları iş gücü piyasasında ücretlerin ve fiyatların kontrol edilmeye çalışılması dış ticaret politikalarında miktar kısıtlamaları, gönüllü ihracat kısıtlamaları ve kambiyo denetimi gibi tarife dışı araçlar kullanılır. 1980 öncesi Türkiye’de uygulanan korumacı (ithal ikameci) dış ticaret politikaları ve sıkı kambiyo rejimi Heterodoks yaklaşımın başarısızlığını ortaya koymuştur. Nitekim 24 Ocak kararları ile Ortodoks politikalara geçiş amacıyla kararlar alınmıştır. Benze uygulamalar Latin Amerika ülkelerinde de uygulanmış ancak Heterodoks politikaları başarı şansı bulamamıştır.

Makroekonomik politikaların amacı hem para politikası hem de ekonominin enflasyonsuz, istikrarlı bir büyümeye ulaşmasını sağlamaktır. İstihdam, üretim ve fiyatlardaki dalgalanmaları minimize edecek ve reel çıktıdaki potansiyel büyümeyi gerçekleştirebilecek önemli iki grup politika aracı söz konusudur. Bir tanesi parasal durumlarla ilgiliyken diğeri ise mali durumlarla ilgilidir. Parasal araçların kullanımını merkez bankası gerçekleştirirken, mali araçların kullanımı ilgili hazine ve maliye otoritesi tarafından gerçekleştirilir. Bu iki kurum tarafından yapılan politika ölçümlerinin amacı ve ima ettiği şeyler sık sık birbirleriyle çelişmektedir. Böylece ekonominin genel işleyişinin daha iyi olmasını ve iki otorite arasındaki koordinasyonu sağlayacak bir mekanizmaya sahip olunması zorunlu hale gelmiştir (Hanif ve Arby, 2003:1)

Maliye politikası; kamu harcamaları, vergiler, borçlanma ve benzeri mali araçları kullanarak ekonominin istenilen dengeye oturmasını veya bulunduğu dengeyi korumasını sağlamak için uyguladığı politikanın adıdır. Devlet maliye politikasını uygulayarak tam istihdamı, büyümeyi sağlamaya ve gelir dağılımını düzeltmeye çalışır. Maliye politikası araçları aynı zamanda para politikasının fiyat istikrarını sağlama görevine de yardımcı olur. Türkiye 1987-2002 döneminde kimi dönemlerde genişlemeci maliye politikaları uygulayarak kamu harcamalarını artırmış, kimi dönemlerde ise daraltıcı maliye politikaları uygulayarak vergilerde artış sağlamış ve faiz dışı harcamalarda kısıntıya gitmiştir. Bu bağlamda 1994 ekonomik krizi özellikle kamu maliyesi tarafında kamu açıklarının finanse edilememesi körfez krizi vb nedenlerle merkez bankasını iç borçlandırmaya yönlendirmiş Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (PSBR)’nin GSMH’ya oranı %11,9 ‘a kadar çıkmasına neden olmuştur (Keyder, 2023: 4). 5 Nisan İstikrar paketi ile konsolide bütçenin kümülatif nakit açığı azalmıştır. 2001 krizi ise 1994 krizine nazaran finansal ve bankacılık kesiminde ortaya çıkmış bir krizdir. Cari işlemler açığında meydana gelen artışılar öteden beri Türkiye’nin kronik döviz açığı dolayısıyla TL’ye olan güvenini azalmasına ve yabancı para birimleri karşısında değer kaybetmesine yol açmıştır. Bu süreçten IMF ile birlikte güçlü ekonomiye geçiş programı ile çıkmıştır. 2008 krizinin ise küresel kaynaklı bir kriz olması ve Türkiye’nin kamu maliyesinde sağlamış olduğu mali disiplin sayesinde etkileri sınırlı olmuştur.

2.1. Maliye Politikasının Amaçları

Maliye politikasının amaçlarına baktığımızda gelir dağılımının özellikle vergi ilkeleri gözetilerek sağlamak, ekonomik istikrarın sağlanması ve büyüme ve kalkınma gibi amaçlara ulaşılmasını sağlamak gibi hususların ön plana çıktığını ifade edebiliriz. Bir başka yaklaşımla maliye politikası kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin miktarını, türünü ve oranlarını değiştirerek bazı temel iktisadi hedeflere ulaşmak anlamında kullanılmaktadır. Nitekim kamu gelirleri arttırılarak enflasyonist baskı giderilirken, kamu harcamaları arttırılarak deflasyonist baskı giderilir. (Ataç, 2002: 30). Bu amaçlara ulaşmak için maliye politikası araçları kullanılır.

2.2. Maliye Politikasının Araçları

Maliye politikası, kamunun ekonomideki rolünün en somut şekilde görünür olduğu iktisat politikası araçlarından biri olarak tanımlanabileceğini ifade etmiştik. 1929 Dünya ekonomik krizine kadar Klasik İktisat anlayışının deflasyonist krizine çözüm bulamaması hatta nedeni olması, egemen olduğu dönemde ve ekonominin kararlı dengede olduğu görüşü, yerini duruma göre devletin ekonomiye müdahale ederek denge sağlanabileceği görüşünü öngören Keynesyen bakış açısına terk etmiştir.

Keynes’in “*İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*” adlı kitabı gelir-harcama modelini ön plana çıkarmış tam istihdama harcamaları artırarak da ulaşılabilceğini ve işsizlik sorununu çözebileceği görüşü ağırlık kazanmıştır. Maliye politikasının da amaçlarına ulaşılması ancak, kamu gelirleri, kamu harcamaları, iç ve dış borçlanma ve bütçe uygulamaları ile gerçekleşeceği benimsenmiştir (Batrel,1984.s.1.).

2.2.1. Kamu Gelirleri

Kamu gelirleri devletin klasik fonksiyonlarını gerçekleştirmek amacıyla gerçek ve tüzel kişilerden sağlamış olduğu iktisadi para ve para şeklindeki iktisadi menfaatlerdir. Klasik devlet fonksiyonları adalet, savunma, sağlık ve eğitimidir. Kamu gelirlerinin büyük kısmı vergilerden oluşur. Vergi politikaları ile gerek toplam talep gerekse de toplam arz üzerinde etkili olunabilmektedir. Vergi düzenlemelerinin etkinliği dolaylı ve dolaysız vergi ayırımına bağlı olarak gelir ve ikame etkileri yaratarak mali değişkenler üzerinde etkili olur.

2.2.2. Kamu Harcamaları

Kamu harcamalarının temel kaynağı kamu gelirleridir. Kamu harcamalarını, cari harcamalar, transfer harcamaları ve yatırım harcamaları olarak sınıflandırabiliriz. Kamu harcamaları literatürde gerçekte ve görünüşte nedenlerden dolayı genellikle eski seviyesine inmez. Askeri, siyasi, sosyal ve teknolojik nedenlerle kamu harcamaları sürekli yükselme eğilimindedir. Bunun dışında ekonomilerin parasallaşması, bütçe usullerinin değişmesi gibi görünüşte artış nedenleri de söz konusudur. Türkiye'nin bulunduğu jeo-politik konum özellikle savunma harcamalarının bütçe içindeki payının yüksek olmasına neden olmuştur.

3. EKONOMİK İSTİKRAR ve POLİTİKA ARAÇLARININ ETKİLERİ

Maliye politikaları ekonomik konjonktüre göre genişleyici veya daraltıcı olarak istikrar sağlamada kullanılabilir. Konjonktürün durgunluk dönemlerinde özellikle ortaya çıkan işsizlik, düşük kapasite kullanım oranı genişletici maliye politikasının etkinliği önemli ölçüde artar. Kamu harcamalarının artması ve vergi oranlarının düşmesi durgunluktan çıkılmasına neden olacaktır. Maliye politikasının etkinliğinin artması için:

- Üretimin düşük kapasitede sürüyor olması (çıktığı açığının negatif olması), işsizlik oranının görece yüksek, kapasite kullanım oranının görece düşük olması,
- Para politikasının öngörülen hedefler çerçevesinde döngü (cycle) karşıtı olarak uygulanamaması veya ekonomiyi canlandırma konusundaki etkinliklerinin maliye politikasına göre daha az olması,
- Genişletici maliye politikasının finansal dışlama etkisi (crowding out effect) yaratmaması gerekir.

Türkiye ekonomisinin yaşadığı ekonomik krizler içerisinde en önemli olanlarından birisi hiç kuşkusuz 2001 yılında karşılaşılan ekonomik krizdir. Türkiye ekonomisinin son yirmi yıl içinde makro ekonomik göstergelerdeki performansı incelendiğinde özellikle 2001 yılındaki para piyasalarında yaşanan krizin günümüze kadar uygulanan maliye politikalarında belirleyici rolü olduğunu rahatlıkla ifade edebiliriz. 2001 krizinin ortaya çıkmasında mali disiplinden uzak, kur politikalarındaki yanlış uygulamalar, finansal kesimin sığılığı, bütçe açığı gibi nedenler finansal krizin ortaya çıkmasında etkili olmuştur.

Bu dönemden sonra krizden çıkmak amacıyla özellikle Uluslararası Para Fonu (IMF) aracılığıyla ile bir istikrar programı (güçlü ekonomiye geçiş programı) uygulanmış kısa sürede tekrar toparlanarak 2002 yılı sonu itibarıyla ana ekonomik göstergelerde yeniden olumlu bir sürece geçilmiştir. 2002 yılı sonrası programın öngördüğü önlemlere devam edilerek, sıkı maliye politikası ve düşük bütçe açığı, sıkı para politikası ve enflasyonla mücadele, müdahaleli döviz kuru rejiminden dalgalı kur rejimine geçiş politikaları benimsenmiştir. Benimsenen politikaların genel olarak 2011 yılına kadar başarılı sonuçlar verdiği ve 2012 yılından sonra ekonomik göstergelerin dalgalı bir seyir izlediği görülmüştür (Eğilmez ve Kumcu, 2016: 259-260). Dolayısıyla kriz sonrası elde edilen başarıda maliye politikası aracı olan kamu harcamalarının rasyonel ve etkin bir şekilde kullanıldığı aynı şekilde mali disiplinin bir gereği olarak bütçe açığının GSYH oranının oldukça düşük seviyelere indiği görülmüştür. Ancak tabloda görüldüğü üzere 2019 yılından itibaren pandemi ile birlikte KKBG'nin arttığını görmekteyiz. 6 Şubat depremleri sonrası kamu kesiminin borçlanma ihtiyacının arttığı ve oranın % 5,2 seviyesine çıktığı görülmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumunun aktöryel dengesinde olumlu gelişme dolayısıyla KKBG üzerindeki baskısı azalmış, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin bir miktar borçlanma ihtiyacını arttırdığı görülmektedir. İktisadi Devlet Teşekküllerinin (İDT) görev zararları bu artışta etkili olmuş olabilir. Kamu İktisadi Kuruluşlarının (KİK) büyük kısmı özelleştirildiği için nispeten etkisi sınırlı kalmıştır.

Tablo.1. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYH (%)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Merkezi Yönetim Bütçesi	1,1	1	1,1	1,5	2	2,9	3,5	2,8	1	5,2	4,8
KİT Borçlanma Gereği	0	-0,1	-0,3	0	0,2	0,2	0	-0,1	1,6	0,4	0,1
Yerel Yönetimler Borçlanma Gereği	-0,1	0,1	0,4	0,5	0,6	0,02	-0,1	-0,1	0,3	0,4	0,2
SGK Borçlanma Gereği	-0,1	-0,1	0	-0,1	0	0	0	0	0	-0,1	0
KKBG	0,5	0	1,1	1,8	2,5	3,2	3,9	2,5	2,4	5,6	4,9

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji Bütçe Başkanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler verileri kullanılarak hazırlanmıştır. 2024 yılı GSYH verisi, OVP 2025-2027 gerçekleşme tahminidir.

Yakın dönemde özellikle maliye politikası araçlarının (kamu gelirleri, kamu kesimi borçlanması ve kamu harcamaları) genişleyici bir bakış açısıyla vergi oranlarında indirim ve transfer harcamalarında artışa gidilmiştir. Son dönemde izlenen maliye politikasının ekonomik istikrara etkilerini, ana makro ekonomik göstergeler üzerindeki etkisini aşağıdaki başlıklar üzerinde değerlendirebiliriz;

3.1. Enflasyon

Enflasyon fiyatlar genel seviyesinde sürekli ve hissedilir artışlar şeklinde tanımlanır. Dolayısıyla satın alma gücünü azaltarak refah kaybına yol açması nedeniyle hane halkının gelirini azaltır. Sadece geliri azaltmakla kalmayıp aynı zamanda yatırım kararları üzerinde ve finansman maliyetlerinin artırması yoluyla olumsuz etkide bulunur. Türkiye ekonomisinde gerek bütçe açığı gerekse kamu borç stoku benzer ülkelerle karşılaştırıldığında olumlu bir noktada olduğu ifade edilebilir. Büyümenin önemli itici unsurlarından biri yakın dönem göz ardı edilirse genellikle yüksek kamu harcamalarıdır. Ekonomik büyümeye yön vermek için kamu harcamalarının artması kaçınılmaz bir şekilde bütçe dengesinde bozulmalar yaratarak fiyatların artmasına ve enflasyon beklentilerini artırmaktadır. Enflasyon tahminlerinin yüksek sapma gösterdiği enflasyonun çift haneli rakamlarda park ettiği dikkat çekicidir. Her ne kadar mevcut mali durum herhangi bir “mali baskınlık” tehlikesine yol açarak para politikasının etkinliğini kısıtlayacak bir duruma yol açmasa da bütçe dengesinin sağlanması için alınacak gelir arttırıcı önlemlerin enflasyon üzerindeki etkisi dikkate alınmalıdır. Maliye politikasının enflasyon düşürmede etkili olabilmesi için toplam talebin (toplam harcamalar) kamu harcamaları tarafının azaltılması gerekir. Bu durumda toplam talebin azalması ekonomik küçülmeye neden olacaktır.

2024 yılı haziran ayından itibaren Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının (TCMB) politika faizini tedrici bir şekilde düşürmeye başlaması enflasyon üzerinde etkiler yaratmış, senkronize bir şekilde maliye politikasının kamu gelirleri tarafında gelir arttırıcı önlemler olarak dezenflasyon sürecini hızlandırmıştır. Bunun dışında diğer makro ekonomik göstergelerde olumlu gelişmeler görülmüştür.

3.2. Gelir Dağılımı

Gelir; bir ekonomide üretim faktörlerinin, milli gelirin oluşumuna katkıda bulunması sonucu, bir yıl içerisinde elde ettikleri mal ve hizmetlerin parasal değerlerinin toplamı olarak ifade edilmektedir (Karakayalı, 2005: 47). Gelir dağılımı ise, bir ülkede yaşayan kişiler tarafından üretilen mal ve hizmetlerden elde edilen toplam gelirin, yine o ülkedeki bireylere dağılım araçları ile paylaşılması veya gelirin o ülkedeki bireylere bölüşümü ya da bireyler arasında dağılım oranı olarak ifade edilmektedir (Işığışık, 1998: 1). Maliye politikası aracı olan vergiler milli gelirin dağılımı üzerinde son derece önemli etkilere sahiptir. Vergiler genel olarak gelirlerden ödendiği için kişilerin gelirlerini doğrudan doğruya vergi miktarı kadar azalttığı, kamu harcamalarının ise, faktör ödemeleri ve transferler vasıtasıyla kişilerin gelirlerine dolaysız bir şekilde ilave edildiği söylenebilmektedir (Eker, Altay ve Sakal, 1994: 236).

Maliye politikasının gelir dağılımı üzerinde etkin olabilmesi için vergilemenin vergi ilkelerine uygun şekilde uygulanması gerekir. Toplam harcamaları azaltmak ve vergi hasılatını artırmak amacıyla harcama vergilerine ağırlık vermek marjinal tüketim eğilimi yüksek düşük gelirli kesimlerin gelir kaybını artıracak için gelir dağılımını olumsuz yönde etkiler. Nitekim Türkiye’de şu an itibarıyla verilerin 2/3 ü harcama vergilerinden oluşmaktadır.

Ekonomik istikrarın sağlanmasında vergiler toplam talebi değiştirmekte etkin araçlarından birisidir. Türkiye ekonomisinde dolaylı vergi oranı ya da yayılı harcama vergileri yüksek olduğu için düşük gelirli marjinal tüketim eğilimi yüksek olan kesimlerin gelirini azaltarak gelir dağılımı üzerinde olumsuz sonuçlar yaratmaktadır.

3.3. Dış Ticaret

İktisat politikalarının etkinliği uygulanan dış ticaret politikalarının amacına ulaşılmasında belirleyici role sahiptir. Dolayısıyla dış ticaret performansı doğru belirlenmiş maliye ve para politikaları ile yakından ilgilidir. Uygun ve doğru belirlenmiş bir reel kur düzeyi makro ekonominin büyüme ve dış ticareti üzerinde istikrarlı ve hızlı bir etki yaratır (Domaç, 1999, s.21).

24 Ocak 1980 kararları ile ithal ikameci dış ticaret anlayışının terkedilmesi ve liberal dış ticaret anlayışının benimsenmesi ile birlikte kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi dış ticaret hacminin büyümesine neden olmuştur. Maliye politikası tarafında mali yükümlülüklerin azaltılması (ihracat istisnası vb) olumlu etkiler sağlamıştır. Esasen dış ticaret üzerindeki etki kur yoluyla gerçekleştiği için, 2001 yılından sonra esnek kur rejimine geçiş artışta etkili olmuştur. 1567 sayılı yasada yapılan değişiklikler ve 32 sayılı kararla dış ticaret ve kambiyo mevzuatındaki sadeleşme dış ticaret üzerinde olumlu etkili etkiler yaratmıştır. Ödemeler bilançosu ana hesap grubunda yer alan dış ticaret kalemleri maliye politikasının genişleyici veya daraltıcı etkilerinden dış talebi etkilemesi açısından önemlidir. Kamu harcamalarının artması ortalama ithalat eğilimi üzerinden dış ticareti etkiler.

3.4. İstihdam

Ekonomik istikrarın ana makro ekonomik göstergelerinden birisi de istihdam düzeyindeki gelişmelerdir. İstihdam alanında son dönemdeki uygulamalar hem teşvikler hem de finansman ve vergi muafiyet ve istisnalara yer verilmesi istihdam üzerinde olumlu etkiler yaratmıştır. Kamu gelirlerinin özellikle vergi politikaları bağlamında vergi oranlarında yapılan düzenlemeler toplam talebi ve fiyatlar genel seviyesini etkilemektedir. Eğer kişiler çalışma dönemini seçmekte serbestliğe sahip iseler, vergi sonrası kendileri için en uygun çalışma süresinin belirleyeceklerdir. Bu kararlarla birlikte işgücü arzında değişimler olacaktır (Uluatam, 1990.s239). Son dönemde uygulamaya alınan istihdam artırıcı teşvikler, mali ve finansal destekler yanında vergi düzenlemeleri özellikle vergi indirimleri muafiyet ve istisnalar istihdam seviyesinde artışlar sağlamıştır.

SONUÇ

Ekonomik istikrar temel makro ekonomik göstergelerde iyileşmeyi ifade eder. Uygulanan iktisat politikalarının ulusal ya da uluslararası kaynaklı ekonomik istikrarsızlık nedenlerini ortadan kaldırma ve çözme gibi amaçları vardır. Bu amaçlara ulaşmak için maliye politikası araçları kamu gelirleri kamu harcamaları etkin bir şekilde kullanılır. Kamu harcamalarının artması özellikle ekonomik durgunluk dönemlerinde toplam talebi uyarak istihdamı arttırsa da belirli bir süre sonra faiz oranları, enflasyon ve diğer makro ekonomik değişkenler üzerinde olumsuz etkiler yaratır. Bu durumu özellikle Türkiye ekonomisinde kamu kesimi borçlanma gereğinin artışıyla sıklıkla yaşıyoruz.

Maliye politikasının enflasyon düşürmede etkili olabilmesi için toplam talebin (toplam harcamalar) kamu harcamaları tarafının azaltılması gerekir. Bu durumda toplam talebin azalması ve maliye politikasının gelir dağılımı üzerinde etkin olabilmesi için vergilemenin vergi ilkelerine uygun şekilde uygulanması gerekir. Toplam harcamaları azaltmak ve vergi hasılatını artırmak amacıyla harcama vergilerine ağırlık vermek marjinal tüketim eğilimi yüksek düşük gelirli kesimlerin gelir kaybını artıracığı için gelir dağılımını olumsuz yönde etkileyerek ekonomik küçülmeye neden olacaktır. 24 Ocak 1980 kararları ile ithal ikameci dış ticaret anlayışının terkedilmesi ve liberal dış ticaret anlayışının benimsenmesi ile birlikte kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi dış ticaret hacmini büyütüştür. Maliye politikası tarafında mali yükümlülüklerin azaltılması (ihracat istisnası) olumlu etkiler sağlamıştır. Esasen dış ticaret üzerindeki etki kur yoluyla gerçekleştiği için, 2001 yılından sonra esnek kur rejimine geçiş artışta etkili olmuştur. 1567 sayılı yasada yapılan değişiklikler ve 32 sayılı kararla dış ticaret ve kambiyo mevzuatındaki sadeleşme dış ticaret üzerinde olumlu etkili etkiler yaratmıştır. Maliye politikasının başarısında hedeflerinin önceden belirlenmiş olması, vergi indirimleri ve teşviklerle aynı zamanda kamu harcamaları tarafında da ekonomik faaliyetlere olumlu etki yapacaktır. İktisat politikası araçları düzenlenirken iktisadi faaliyetleri yavaşlatmadan politikadan etkilenecek kesimlere tedbirler alınması gerekir. Ayrıca para politikası ile eşgüdüm halinde yürütülmesi olası dışlama etkisi yaratmayacak bir yapıda olması ve özel sektörün dışlama dolayısıyla finansman sağlanmasını güçleştirmemelidir. Aynı zamanda çerçevesi iyi belirlenmiş bir maliye politikasının bütçe politikasını da gözetmesi gerekir.

Çalışma sonucu elde edilen bulgular ışığında maliye politikası araçlarının temel makro göstergelerde olumlu sonuçlar yaratması için vergi düzenlemelerinin istihdam, büyüme ve enflasyon beklentilerini olumsuz etkilemesinden kaçınılmalıdır. Kamu harcamalarının üretim kapasitesini artıracak alanlara yönlendirilmesi gerekir. Vergi bir maliyet unsuru olması dolayısıyla yapılacak düzenlemelerinin maliyet enflasyonuna neden olacağı göz ardı edilmemelidir. Uluslararası piyasalarda fiyat rekabeti ihracat firmaları için hayati öneme sahip olduğu için ihracat firmalarının üretim maliyetini arttıracak düzenlemelerden kaçınılması gerekir. Muafiyet ve istisnalarla küresel rekabet güçleri artırılabilir. İstihdamla ilgili olarak büyümeyi önceleyen yatırım harcamalarına öncelik verilebilir.

KAYNAKÇA

- Acade, G. A., Yardımcıoğlu, F., ve Beşel, F. (2017). Türkiye’de Ekonomik Kırılganlığın Panzerihi: Mali Disiplin Çıpası. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 3(2). my/TISK Akademi, 7(13)
- Ajisafe, R.A. and B.A. Folorunso (2002). “The Relative Effectiveness of Fiscal and Monetary Policy in Macroeconomic Management in Nigeria”, *The African Economic and Business Review*, S.3, s. 23-40.
- Alesina, A. ve Ardanga, S., (1998), “Tales of Fiscal Adjustments” *Economic Policy*, 27, s.489-545.
- Alesina, A. ve Perotti R., (1995), “Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries”, *Economic Policy*, Vol. 21, s.205-248.
- Ansari, M.I. (1996). “Monetary vs. fiscal policy: Some evidence from vector autoregression for India”, *Journal of Asian Economics*, S.7, s. 677-698.
- Ataç, B. (2002). Maliye Politikası Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, No: 118
- Baldacı, E., Gupta, S., ve Mulas- Granados,C.(2009). How Effective is Fiscal Policy Response in System Banking Crises? Retrieved From Washington, DC.
- Batirel, Ö. F (1984). Maliye Politikası ve Gelişmekte Olan Ülkeler, 1. Baskı İstanbul: Kan Yayıncılık.
- Buiter, W. H. (2010). “The limits to fiscal stimulus“. *Oxford Review of Economic Policy*, 26(1), 48-70.
- Cerda, R. A., Hermann Gonzales and Luis Felipe Lagos (2005). “Is Fiscal Policy Effective? Evidence For An Emerging Economy: Chile 1833-2000”, *Pontificia Universidad Catolica De Chile Instituto De Economia*, S. 292, s. 1-12.
- Çebi, C. (2012) The interaction between monetary and fiscal policies in Turkey: An estimated New Keynesian DSGE model. *Economic Modelling*, 29,1258.
- Çelebi, A, (1998), Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları, Emek Matbaacılık, Manisa.
- DeLong, J. B., ve Summers, L. H. (2012). “Fiscal policy in a depressed economy“, *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Domaç, İ. ve Shabsigh, G., (1999) “Real Exchange Rate Behavior and Economic Growth: Evidence from Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia”, *IMF Working Paper*.
- Dumitru, I. ve Stanca, R. (2010), “Fiscal Discipline and Economic Growth- The Case of Romania”, *Akademy of Economic Studies Bucharest*, Paper No: 27300, 1- 15, <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/27300/>
- Eğilmez, M. ve Kumcu, E. (2016). *Ekonomi Politikası*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Eker, A. Altay, A. Sakal, M. (1994), *Maliye Politikası, Teori-İlkeler ve Yöntemler*, 2.Baskı, İzmir Anadolu Matbaası.
- Elmendorf, D. W., & Furman, J. (2008). “If, when, how: A primer on fiscal stimulus“, Hamilton The Project Paper
- Fischer, S. (1993). The Role of Macroeconomic Factors in Growth. *NBER Working Paper Series*, 22(2), 289-302.
- Friedman, M. and D. Meiselman(1963). *The Relative Stability of Monetary Velocity and Investment Multiplier in the United States, 1887 to 1957’in Stabilization Policies*, Englewood: Prentice Hall.

- Gaber, S., Vasilka G. and Ilija G. (2015), “The Role of Fiscal Rules in Ensuring Fiscal Discipline”, International Journal of Sciences, Basic and Applied Research (IJSBAR)
- Giavazzi, F. ve M. Pagano, (1996), “Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience”, Swedish Economic Policy Review, Vol. 3(1), s.67-103
- Halcon, Neil Angelo and Leah Melissa T. De LEON (2004). “Efficiency of Fiscal and Monetary Policies in the Philippines: The St. Louis Model Approach”, Bangko Sentral Review, S.6, s. 33-44
- Hanif, M.N. and Arby, M.F. (2003). Monetary and Fiscal Policy Coordination. Munich Personal Repec Archive, 2003 Paper No:10307. Online at: <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/10307/> Erişim tarihi:01.06.2025
- Hou, Y. (2003), “Fiscal Discipline As A Capacity Measure of Financial Management by Sub National Governments”, Public Administration Challenges of Inequality and <https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/LocalFinanceDisciplineTransparency.pdf2307-4531>
- <https://www.sbb.gov.tr/temel-ekonomik-gostergeler/>
- Kantarıcı, H. B. (2005), “Yeni Türk Lirasının Mali Disiplin Bakımından Değerlendirmesi”, Finans Politik, *Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Sayı: 490, 62-59.
- Karakayalı, H. (2005), Makro Ekonomi, İzmir, Emek Kitabevi.
- Keyder, N. (2023), *İktisat ve Toplum Dergisi*, Sayı:141, 4-13
- Kilindo, A. L.(1996). “Monetary and Fiscal Actions: A Test of their Relative Importance in Economic Stabilization in Relative Importance in Economic Stabilization”, Organization For Social Science Research In Eastern And Southern Africa , S. 8, s. 1-37.
- Krugman, P. (2005), “Is Fiscal Policy Poised for a Comeback?”, Oxford Review of Economic Policy, Vol.21, No.4, 515-523.
- Pehlivan, O. (2018) Kamu Maliyesi, Ağustos 2018.
- Perotti, R., (1999), “Fiscal Policy in Good Times and Bad”, Quarterly Journal of Economics, 114(4), s.1399-1436.
- Rakic, Biljana and Tamara Radenovic (2013). “The Effectiveness of Monetary and Fiscal Policy in Serbia”, *Industrija*, S. 41, s. 103- 122.
- Spilimbergo, A. Symansky, S. Blanch and, O. ve Cottarelli, C. (2008), “Fiscal Policy for the Crisis”, IMF Prepared by the Fiscal Affairs and Research Departments, December 29, 1-37
- Sutherland, A., (1997), “Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy”, *Journal of Public Economics*, 65(2), s.147-162.
- Taş, H. Y., Küçükoğlu, M., ve Demirdöğmez, M. (2018). Türkiye’de Genç İşsizliği Sorunu ve Alternatif Çözüm Önerileri. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 7(18), 279-294.
- Türk, İ. (1989) Maliye Politikası, Türkmen Yayınları, İstanbul
- Uluatam, Ö, (1990). Kamu Maliyesi, Ankara. 1990.