

Türkiye’de Küresel Finansal Kriz Sonrası Mali Konsolidasyon

Özet

Başta ABD olmak üzere çok sayıda Batılı ülke, küresel finansal krizle beraber talep daralması ve yüksek mali açıklarla karşı karşıya kalmıştır. Bu bağlamda, yürürlüğe konmaya çalışılan mali konsolidasyon önlemleriyle, mali disiplin yeniden sağlanmaya ve ülke ekonomileri tekrardan canlandırılmaya çalışılmıştır. Mali konsolidasyon planları özellikle krizlerden sonra kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini sağlamak adına oldukça önem arz etmektedir. Bu çalışmada öncelikle, Türkiye’de küresel finansal kriz öncesi uygulamaya konulan mali konsolidasyon programlarına kısaca yer verilmiştir. Daha sonra ise küresel finansal kriz sonrası mali konsolidasyon çabaları ve bunların yarattığı etkiler incelenmiştir. Çalışma sonuçlarına göre; Türkiye’de mali konsolidasyon uygulamalarının önemli derecede başarıya ulaştığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: *Mali Konsolidasyon, Küresel Finansal Krizi, Türkiye*

Fiscal Consolidation in Turkey After Global Financial Crisis

Abstract

Global financial crisis bring about shrinking demand and high fiscal deficit in many Western countries, especially USA. Hence, governments tried to put into force fiscal consolidation measures in order to ensure fiscal discipline and economic growth again. Fiscal consolidation plans is quite important for the sustainability of public finance especially after economic crises. In this study, we deal with pre-global financial crisis fiscal consolidation programs in Turkey at first. Then, the fiscal consolidation efforts after global financial crises and their effects are analyzed. According to results, implementation of fiscal consolidation plans have been significantly succeed in Turkey.

Keywords: *Fiscal Consolidation, Global Financial Crisis, Turkey*

Sevda AKAR¹
Özge UYSAL ŞAHİN²

¹ Araş. Gör. Dr., Balıkesir Üniversitesi
Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi Maliye Bölümü,
sevda@balikesir.edu.tr

² Araş. Gör. Dr., Marmara Üniversitesi
İktisat Fakültesi Maliye Bölümü,
uysal83@gmail.com

1. Giriş

2008 yılında Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’de mortgage kredilerinin yarattığı balonun patlamasıyla meydana gelen finansal kriz tüm dünya ekonomileri etkileyerek, uluslararası bankacılık krizine dönüşmüştür. Finansal boyutu olan bu kriz, giderek mali ve reel sektöre yayılmıştır. 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran gibi 2008 Küresel Finans Krizi de tüm dünya ekonomilerini etkilemiştir. Bu dönemde birçok Batılı ülkenin kamu maliyesinde istikrarsız bir yapı oluşmuş ve bu ülkeler, küresel krizle mücadelede çeşitli önlemler almışlardır. Özellikle Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde, bankalara verilen devlet garantileri hükümetlerin bütçe açıklarının ve borçlarının artmasına neden olmuştur. Hükümetler Maastricht Kriterlerini yakalayabilmek adına, küresel kriz sonrası çeşitli mali konsolidasyon uygulamalarına başvurmuştur. Diğer bir ifadeyle, birçok hükümet, mali konsolidasyon programlarını kriz sonrası mali sürdürülebilirliği sağlamak adına uygulamaktadır. Bu doğrultuda, mali konsolidasyon planlarını, bütçe açıklarını ve borçlarını azaltmaya yönelik olarak uygulanan politikalar olarak tanımlamak mümkündür.

Bu çalışma, Türkiye’de küresel kriz öncesinde ve sonrasında gündeme gelen mali konsolidasyon çabalarını ele alarak değerlendirmelerde bulunması nedeniyle literatüre katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Türkiye için mali konsolidasyon planlarını inceleyen diğer çalışmalarda konsolidasyon dönemleri 2000–2006 yıllarını kapsamakta iken, bu çalışma diğerlerinden farklı olarak küresel kriz sonrası dönemi de içine alacak şekilde mali konsolidasyon çabalarını değerlendirmektedir.

Çalışmada ilk olarak, mali konsolidasyon kavramını ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır. İkinci bölümde, mali konsolidasyon programının başarılı olmasını sağlayan kurumsal çerçeve incelendikten sonra, üçüncü bölümde mali konsolidasyon planlarının ekonomide meydana getirdiği etkiler tartışılmaktadır. Dördüncü bölümde, seçilmiş bazı AB ülkelerinde küresel kriz sonrası uygulanan mali konsolidasyon planlarına değinilmektedir. Son olarak ise Türkiye’de küresel kriz öncesi ve sonrası uygulamaya konulan mali konsolidasyon çabalarından bahsedilmektedir.

2. Mali Konsolidasyon Kavramı

Mali konsolidasyon, kamu açıklarını ve borç birikimini azaltmaya yönelik bütünleştirilmiş politikalar olarak tanımlanmaktadır. Mali konsolidasyon planlarının üçte ikisi harcama kesintilerinden, üçte biri ise gelir artışlarından meydana gelmektedir. Mali konsolidasyon paketlerini özellikle ekonomik dengesizlikleri fazla olan ve kamu maliyesinde hızlı bozulmalar yaşayan ülkeler uygulamaktadır (Geus ve Kraan, 2012: 3). 2008–2009 yıllarında yaşanan küresel krizle beraber mali konsolidasyonun önemi daha da artmıştır. Borç sıkıntısı çeken ve yüksek mali açık veren birçok Avrupa ülkesinde mali konsolidasyonu hayata geçirme yönünde adımlar atılmaya başlanmıştır.

Mali konsolidasyon planları ve programları genellikle nominal GSYH’nın bir yüzdesi olarak belirlenmektedir. Mali konsolidasyonu oluşturan önlemlerin çoğu yapısal reformları içermekte ve birincil dengeyi iyileştirmeye odaklanmaktadır (OECD, 2011b: 17). Ayrıca, mali konsolidasyon uygulayan ülkelerin kredibilitesi artmakta ve yapısal reformlar sistematik olarak takip edilebilmektedir (Bergman ve Hutchison, 2009: 2). Bu bağlamda, mali konsolidasyon sağlamanın, ülke ekonomileri üzerinde çok yönlü bir etki yarattığı söylenebilir. Özellikle makroekonomik istikrarı sağlamak adına alınan konsolidasyon önlemleri ülke ekonomileri için büyük önem arz etmektedir.

Mali konsolidasyonu ölçmek için her yıl hükümet tarafından ilan edilen bütçe değerlerinden farklı verilere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu konuda üç alternatif gösterge öne çıkmaktadır. Bu göstergeler aşağıdaki gibi sıralanabilir;

- Blanchard (1993)’ün önerdiği yöntemle düzeltilmiş faiz dışı bütçe dengesi,
- Ortiz vd. (2007)’nin kullandığı biçimiyle potansiyel büyüme hızlarıyla düzeltilmiş toplam bütçe dengesi (yapısal denge),
- Blanchard (1993)’in başvurduğu düzeltilmiş işlevsel bütçe dengesi.

Düzeltilmiş işlevsel bütçe dengesi sık kullanılan bir gösterge olmasına rağmen düzeltilmiş faiz dışı bütçe dengesi ve düzeltilmiş toplam bütçe

dengesi literatürde en çok başvurulan gösterge çeşididir (Özatay, 2012: 1–2).

Ülkeler, mali konsolidasyonu gerçekleştirebilmek için çeşitli gelir ve harcama araçlarından yararlanmaktadır. Gelir tarafında yer alan araçlar tüketim vergilerinden, kurumlar vergisinden ve gelir vergisinden oluşmaktadır. Buna karşılık harcama tarafında bulunan araçlar devletin tüketim harcamalarından, kamu yatırımlarından, genel transferlerden ve likidite kısıtı çeken tüketicilere yönelik transferlerden meydana gelmektedir (Guerson, 2013: 11).

Tüm bunlardan anlaşılacağı üzere, mali konsolidasyon araçları hem harcama kesintilerinden hem de gelir önlemlerinden oluşmaktadır. Ancak birbiriyle çelişen bu iki önlem arasındaki denge nin özenle seçilmiş olması gerekmektedir. Örneğin mali konsolidasyon talebin kısa vadede olumsuz etkilenmesini minimize etmeli ve aynı zamanda bünyesinde dağılımsal (distributional) sonuçları olumsuz etkilemeyecek düzeltici eylemler içermelidir. Kısa dönemde araç seçimi ise, güvenilirliği destekleyen reformları kapsamlı veya nispeten daha küçük çarpan etkisi yaratan politikalara odaklanmalıdır. Ancak kısa vadede ele alınan bu politikalar talep üzerinde olumsuz baskılar yaratabilmektedir. Geçmişte başarılı bir biçimde uygulanan mali konsolidasyon önlemleri, büyük ölçüde politik ekonomiye bağlı olarak harcama kesintilerine dayanmaktadır. Bunun önemli bir nedeni ise, vergi rejimlerinin tasarruf ve yatırım teşviklerini duraklatarak, GSYH'yı azaltmasıdır. Ancak bazı durumlarda hükümetler harcama kesintisini arzu etmemekte ve uygulanması da politik olarak imkansız olabilmektedir. Bu durumda, mali konsolidasyonun sağlanması amacıyla vergilerin arttırılması gerekmektedir. Böylece, vergi gelirlerin arttırılması, verimlilik ve etkinlik üzerindeki olumsuz etkileri minimize etmekte ve uzun dönemde konsolidasyonun maliyetini azaltmaya yardımcı olmaktadır (OECD, 2012a: 3). Ancak, literatürde üzerinde en çok durulan ve başarıya ulaştığı düşünülen mali konsolidasyon önlemi, harcama kesintileridir. Harcama kesintilerinin, genellikle bütçe prosedürlerinin etkinliğini arttırması yoluyla, mali konsolidasyonu sağlamada etkili olduğu iddia edilmektedir (Molnar, 2012: 10). Hükümetlerin mali konsolidasyonu başarıyla gerçekleştirebilmeleri için özellikle harcama kesintileri araçlarına başvurmaları tavsiye edilmektedir. Ay-

rıca, hükümetlerin oy maksimizasyonu güdüsüyle vergi gelirlerini arttırmada isteksiz davranmaları, hükümetleri harcama kesintisi araçlarına yönlendirmektedir.

Bütün bunlardan öte, borçların bileşiminin ve büyüklüğünün mali konsolidasyon üzerindeki etkisi göz ardı edilmemelidir. Borç yükünün hafifletilmesi ve mümkünse yok edilmesi, harcama kesintisi yönlü araçlara destek vererek, mali konsolidasyonu sağlamak adına önemlidir. Hükümetlerin bu konuda ciddi adımlar atması gerekmektedir.

Mali konsolidasyon önlemlerine başvurulmasının temel nedenleri arasında, bütçe açığını azaltmak amacıyla harcamaların azaltılması ya da vergilerin arttırılması yöntemleri ile iç talebin kısıtlanması gelmektedir (Devries, Guajardo vd., 2011: 4). Özatay (2008)'e göre ise, mali konsolidasyon başlıca iki kanal aracılığıyla genişlemeye neden olmaktadır. Bunlardan ilki, kredibilite kanalıdır. Mali konsolidasyon ile özellikle yüksek kamu borcuna sahip olan ekonomiler, piyasada güven sağlamak ve borcun ödenmemesi ihtimalini azaltmaktadır. Bir diğer kanal ise beklentilerdir. Bu kanal aracılığıyla, beklenen sürekli gelir artmaktadır. Bu kanalın işlevsel olabilmesi için özel sektör ajanlarının kredi sınırlaması altında bulunmaması gerekmektedir.

3. Mali Konsolidasyonu Destekleyen Kurumsal Çerçeve

Mali konsolidasyon stratejileri oluşturulurken, öncelikle istikrar odaklı olmasına dikkat edilmelidir. Konsolidasyon planlarının başarılı olabilmesi için, borç oranı azaltılmalı ya da istikrarlı olmalıdır. Ayrıca, GSYH büyüme oranı, kamu borcu büyüme oranından çok daha fazla ise konsolidasyon planlarının başarılı olduğu kabul edilmektedir (Bibow, 2004: 9). Diğer bir ifadeyle, mali konsolidasyon önlemlerinin belirlenen hedeflere ulaşım başarıyla olabilmesi için, konsolidasyonu destekleyen tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bunlar kısaca şöyledir:

- **Yapısal Reformlar:** Uygulamaya konulan bir çok yapısal reform mali konsolidasyonu desteklemektedir. Özellikle sürdürülemez durumda olan emeklilik sistemine ilişkin reformlar birçok ülkede mali açığı baskılamış ve arzu edilebilir düzeye ge-

tirmiştir. Bununla birlikte büyüme odaklı yapısal reformlar da mali konsolidasyonun sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Büyümenin hızlanması, birincil bütçe açığı üzerinde olumlu etkiler meydana getirmektedir. Ayrıca, vergi ve harcama reformları da bütçe üzerindeki baskıyı hafifletmektedir (Sutherland, Hoeller ve Merola, 2012: 25).

• **Bütçe Sürecinde Konsolidasyon Stratejilerinin Uygulanması:** Bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması konusunda hükümetler güçlü kurumsal düzenlemeler yapmaz ise, mali konsolidasyon önlemleri çerçevesinde belirlenen hedefler beklenenden az gerçekleşebilmektedir. Bu nedenle, ülkeler bütçe sürecini hazırlarken, yıllık bütçe hedeflerini mali konsolidasyon stratejisi ile uyumlu bir biçimde belirlemelidir. Parlamento, mali konsolidasyon ile belirlenen sınırlamalardan ödün vermeden bütçeyi kabul etmelidir. Bütçenin uygulanmasında ise, hükümetler mali disipline dikkat etmelidir. Bütçe sürecinde bu üç aşamaya uyulduğu takdirde, hükümetlerin konsolidasyon planlarında başarılı olması beklenmektedir

(Olden, Last, vd., 2012: 19).

• **Mali Kurallar:** Mali kurallar ve özellikle harcama kuralları konsolidasyon dönemlerinin başarılı olabilmelerini sağlayan en önemli faktörlerden biridir. Bütçe dengesi kuralları ile birlikte uygulanan harcama kurallarının, konsolidasyon sonuçları üzerinde çok daha fazla olumlu etkisi olduğu ileri sürülmektedir. Hükümetler bu tür kuralları uygularken, mali konsolidasyon programlarının ekonomide daha uzun süre kaldığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte, mali kuralların benimsenmesi, mali konsolidasyonun yanı sıra birincil dengenin sağlanmasına ve borcun GSYH’ya oranının istikrarlı olmasına yardımcı olmaktadır (Guichard, Kennedy, vd., 2007: 19).

Larch ve Turrini (2008:7) ise mali konsolidasyonun başarısını belirleyen unsurları yukarıda sayılanlarla sınırlamamıştır. Onların ifade ettiği unsurlar ve mali konsolidasyona katkısı Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1: Mali Konsolidasyonun Başarısını Etkileyen Unsurlar ve Katkıları

Unsur	Katkısı
Mali Düzenlemelerin Bileşimi	Harcama kesintileri vergi artışlarına göre konsolidasyonun başarıya ulaşmasında daha etkilidir. Kamusal istihdam ve ücretler ile transferlerdeki azalmaların belirleyici olduğu görülmektedir. Bununla beraber son yıllarda yapılan çalışmalar hem harcama hem de gelir yönlü konsolidasyon uygulamalarının başarılı olduğunu göstermektedir.
Mali Düzenlemelerin Büyüklüğü	Konsolidasyonun başarıya ulaşma şansı mali düzenlemelerin büyüklüğüyle de ilgilidir. Yapılan çalışmalarda tam bir uzlaşma olmasa da destekleyen yönde bulgulara rastlanmaktadır.
Başta Gelen Makroekonomik Göstergeler ve Mali Gereklilikler	Başta gelen makroekonomik göstergeler ve mali koşulların sağlamlığı konsolidasyonun sağlanması açısından teşvik edici olmaktadır. Böylelikle mali konsolidasyonun başarıya ulaşmasında etkili olmaktadır.
Para Politikası Tutumu	Birçok çalışma para politikası tutumunun mali konsolidasyonun başarıya ulaşmasında etkili olduğunu iddia etmektedir. Ama bunu genellemek pek mümkün değildir.
Döviz Kuru	Para politikası tutumu gibi, mali konsolidasyonu teşvik etmek anlamında döviz kuru da önemlidir. Özellikle döviz kurunun düşüş dönemlerinde başarı şansı artmaktadır.
Büyüme Hızı	Mali konsolidasyonun başarısında ekonomik büyümenin oynadığı rol net değildir. Fakat büyümenin hızlanmasının başarı oranına fayda sağlayacağı iddia edilmektedir.
Siyasi Faktörler	Tek parti iktidarları koalisyonlara göre mali konsolidasyonun başarısı açısından daha etkilidir. Siyasi uzlaşma daha kolay sağlanmaktadır.

Tüm bunlardan anlaşılacağı üzere, mali konsolidasyonun başarıya ulaşması, birçok faktöre bağlıdır. Mali düzenlemelerin bileşimi ve büyüklüğünden yapısal reformların varlığına, mali kurallardan para politikası tutumu ve siyasi istikrara kadar pek çok unsurun sağlamlığı konsolidasyonun sağlamlığı için önemlidir. O yüzden her ne kadar yapılan çalışmalar daha çok, harcama ve vergi bileşimlerinin belirleyiciliği üzerine odaklansa da diğer unsurlar da göz ardı edilmemelidir.

4. Mali Konsolidasyonun Etkileri/Doğurduğu Sonuçlar

Kamu açıklarının azaltılarak, mali disiplinin sağlanması anlamında kullanılan mali konsolidasyon, ülkelerin ekonomik görünümünü ve maliye politikalarını çeşitli yönlerden etkilemektedir. Mali konsolidasyonun neden olduğu bu sonuçlar kısaca şöyledir (Blöchliger, Song ve Sutherland, 2012: 5);

- **Açıklar ve Borçlar:** Mali konsolidasyon dönemi başladıktan sonra birincil denge fazla vermeye başlamakta ve kamu açıkları GSYH'nın ortalama %1 ile %8 civarında düşmektedir.
- **Harcama ve Gelir:** Mali konsolidasyon dönemlerinden önce harcamalar yüksek iken, konsolidasyon dönemleri sonrasında harcamalar (özellikle kamu ücretleri ve yatırımlar) aşamalı bir biçimde azalmaktadır. Gelirler ise, konsolidasyon dönemlerinde harcamalardan daha az olacak biçimde artış seyrini göstermektedir.
- **Büyüme, Çıktı Açığı ve İşsizlik:** Büyüme mali konsolidasyon dönemlerinden önce yükselmeye başlamakta ve konsolidasyon dönemlerinde nispi olarak istikrarlı bir seviyede olmaktadır. Çıktı açığı, konsolidasyon dönemlerinde kapanmakta, işsizlik ise azalmaktadır.
- **Cari Ödemeler Dengesi:** Cari ödemeler dengesi, konsolidasyon dönemleri sırasında kademeli bir iyileşme sergilemektedir. Mali konsolidasyon, özellikle olumlu büyüme beklentileri temelinde ve rekabet gücünün artırılması ile başlamaktadır.
- **Faiz Oranları ve Politik Ekonomi:** Uzun dönem reel faiz oranları, kısa dönem reel faiz oranlarına göre konsolidasyon dönemlerinde artmak-

tadır. Hükümet kredibilitesini sağladıktan iki yıl sonra, reel faiz oranları düşmeye başlamaktadır. Politik ekonomide ise, mali konsolidasyonun seçimlerden hemen sonra uygulandığı görülmektedir. Hükümetler, özellikle yeniden seçildiklerinde mali konsolidasyonu tercih etmektedir.

Yapılan bazı çalışmalarla da mali konsolidasyonun ne gibi etkiler yarattığı analiz edilmeye çalışılmıştır. Örneğin, Coenen, Mohr ve Straub (2008)'in yapmış oldukları çalışmaya göre, AB ülkelerinde 1980–2005 döneminde uygulanan mali konsolidasyonun uzun vadeli etkileri pozitif olduğu ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte hem harcama hem de gelir tabanlı mali konsolidasyon önlemlerinin makroekonomik büyüklükler üzerinde etkisinin olumlu olduğu tespit edilmiştir. Merola ve Sutherland (2012)'ye göre ise, uzun dönemde emeklilik, sağlık ve medikal giderler gibi harcamalar mali değişkenler üzerinde baskı yaratmaktadır. Bu nedenle, harcama tabanlı mali konsolidasyon önlemleri alınırken, aynı zamanda bu önlemlerin büyümeyi de etkilemesi uzun dönemde hedeflerin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Örneğin, emeklilik yaşının uzatılması, hem istihdamı arttırmakta hem de emeklilik ödemelerini azaltmaktadır. Böylece, bir yandan büyüme sağlanırken, diğer yandan bütçe açığını azaltan mali konsolidasyon önlemi uygulanmış olmaktadır.

Mali konsolidasyonun ekonomi üzerinde olumlu etkileri olduğu gibi olumsuz etkileri de bulunmaktadır. Woo, Bova, vd, (2013)'e göre ülkelerin uyguladıkları mali konsolidasyon gelir eşitsizliğini artırma eğilimindedir. Ortalama olarak, GSYH'nın %1'ine tekabül eden konsolidasyon Gini katsayısını yaklaşık olarak %0,4–0,7 arttırmaktadır. Özellikle harcama tabanlı ve büyük ölçekli konsolidasyon, gelir tabanlı konsolidasyona göre gelir eşitsizliğini daha kötü etkilemektedir. Ball, Furceri, vd. (2013)'e göre de mali konsolidasyon önlemleri gelir eşitsizliğini arttırması yanı sıra ücret gelir dilimlerini azaltmakta ve uzun dönemde işsizliği arttırmaktadır. Bununla birlikte harcama tabanlı mali önlemler gelir tabanlı mali konsolidasyon önlemlerine göre daha büyük dağılımsal etkilere sahip olduğu görülmektedir.

5. Seçilmiş AB Ülkelerinde Küresel Kriz Sonrası Mali Konsolidasyon Çabaları

Birçok ülke, mali konsolidasyon önlemleri alarak,

kısa dönemde ekonomik büyümeyi hızlandırmak istemektedir. Hükümetler özellikle küresel kriz sonrası dönemlerde birincil bütçe dengesini minimum düzeyde tutmak amacıyla konsolidasyon önlemlerine başvurmuştur. Bu önlemler, orta vadede borçlanma üzerinde istikrar sağlamakta, uzun vadede de ise, borçlanma hedeflerine ulaşmaya yardımcı olmakta ve mali açıkları azaltmaktadır (Sutherland, Hoeller ve Merola, 2012: 10). Diğer bir deyişle, mali açık yaşayan ülkelerin hemen hemen hepsi mali konsolidasyona ihtiyaç duymaktadır. OECD (2012)’ye göre özellikle borcun GSYH’ya oranı yüksek olan ülkelerin, GSYH’nın %5’ini aşan çok büyük mali konsolidasyon önlemleri uygulamaları gerekmektedir. Bu nedenle, çalışmanın bu kısmında hem küresel krizin derin bir şekilde hissedildiği hem de Türkiye’yle yakın bağları olan bazı AB ülkelerinde özellikle kriz sonrası uygulamaya konulmuş mali konsolidasyon önlemlerine yer verilmektedir.

2000 yılı başında Fransa’da, 1997 yılında yürürlüğe giren geçici vergi zammının sona ermesi, GSYH’nın %0,20 oranında bütçeyi olumsuz etkilemiştir (Devries, Guajardo vd., 2011: 65). Bu durum, mali konsolidasyonun başarısı açısından sıkıntı yaratmış olmasının yanında 2008–2009 yıllarında yaşanan küresel krizin etkisinin daha da kötüleşmesine yol açmıştır. Fransa, 2013 yılı itibarıyla bütçe açığını GSYH’nın %3’üne düşürmek amacıyla mali konsolidasyona başvurmuştur. Bu nedenle, başlıca konsolidasyon önlemleri arasında, vergileri arttırmak, vergi harcamalarını azaltmak ve sağlık harcamalarında emeklilik reformunu hayata geçirmek gösterilmektedir (OECD, 2011a: 112).

2007 yılında Almanya’da mali konsolidasyon toplamda, GSYH’nın %0,90’ı oranında gerçekleşmiştir. Bu oranın %0,40’ı harcamaların kesilmesinden ve %50’si vergilerin arttırılmasından kaynaklanmıştır (Devries, Guajardo vd., 2011: 65). Küresel ekonomik krizden etkilenen Almanya’nın 2011–2014 döneminde mali konsolidasyon stratejisi, Fransa hükümeti gibi bütçe açığını Maastricht kriterlerine uygun düzeye getirmektir. Hükümetin bu döneme ilişkin temel konsolidasyon önlemleri, harcamalar boyutunda işsizlik yardımlarını ve sosyal güvenlik harcamalarını azaltmaktan meydana gelmektedir. Gelir açısından ise konsolidasyon önlemleri, banka ve nükleer yakıt vergisini kapsayan yeni vergilerin yürürlüğe girmesinden oluşmaktadır (OECD, 2011a: 116).

Yunanistan yaşadığı ekonomik kriz nedeniyle bütçe açığını düşürmek ve yapısal reformlar ile ekonomik büyümenin teşvik edilmesini sağlamak amacıyla mali konsolidasyona başvurmuştur. Bu sebeple mali konsolidasyon önlemleri katı harcama kontrollerine, kamu borcunu düşürmeye ve Katma Değer Vergisi (KDV) oranlarını arttırarak vergi gelirlerini yükseltmeye yönelik oluşturulmuştur (OECD, 2011a: 120). Bununla birlikte Yunanistan hükümeti 2013–2015 döneminde, GSYH’nın %22’sine denk gelen çok büyük mali konsolidasyon planları uygulamayı hedeflemektedir (Geus ve Kraan, 2012: 3).

2008’de yaşanan küresel ekonomik kriz, Belçika’da da mali dengelerin bozulmasına yol açmıştır. Bu nedenle Belçika hükümetinin 2010–2012 dönemine ait mali konsolidasyon stratejisi olarak, bütçe açığının %3’ü geçmemesini, kamu borcunun azaltılmasını, gelir artışlarını ve mali tasarruf önlemlerinin alınmasını benimsemiştir. Ayrıca hükümet, bu dönemde mali konsolidasyon süresince ekonomik büyümenin teşvik edilmesine odaklanmıştır. Merkezi hükümetin temel mali konsolidasyon önlemleri harcamalar açısından, sağlık harcamaları maliyetlerini azaltmak olmuştur. Bu harcama önlemi ile hükümet GSYH’nın %22’si kadar tasarruf etmiştir. Aynı dönemde gelirler açısından ise, banka ve borsa şirketlerinde vergi artırımına gitmiştir (OECD, 2011a: 80).

Danimarka’da, 1995 yılında mali konsolidasyon sadece vergi artışlarına dayanarak GSYH’nın %30’unu oluşturmuşken (Devries, Guajardo vd., 2011: 65); küresel kriz sonrası bu tarz önlemleri almak daha da zorlaşmıştır. Danimarka hükümeti 2011 yılında kamu maliyesinde yaşanan dengesizlikler sebebiyle konsolidasyon uygulamasına başlanması gerektiğini ifade etmiştir. Buna göre; Danimarka hükümeti, 2015 yılına kadar yapısal dengenin sağlanmasını ve 2011–2013 döneminde her yıl ortalama GSYH’nın %0,5’ine kadar yapısal dengenin güçlendirilmesini hedeflemiştir. Hükümetin temel mali konsolidasyon önlemleri ise, bakanlıkların kamu tüketimini azaltmasından ve vergi dilimlerinin 2013 yılında GSYH’nın %0,33’ü civarında tutulmasından oluşmaktadır (OECD, 2011a: 93).

Portekiz’de, 2007 yılında, yani küresel krizin hemen öncesinde, mali konsolidasyon GSYH’nın %1,40’ını oluşturmuştur. Bu oran GSYH’nın

%0,50'si ile vergi tedbirlerinden ve %0,90'ı ile harcama kesintisinden meydana gelmiştir. Bu dönemde uygulanan program ile ekonomik büyüme gerçekleştirilmiş ve mali denge önemli ölçüde geliştirilmiştir. (Devries, Guajardo vd., 2011: 65). Portekiz'de küresel ekonomik kriz nedeniyle alınan mali önlem paketleri, 2009 yılında bütçe açığının GSYH'nin %9,4'ü oranında gerçekleşmesine yol açmıştır. Yüksek bir orana ulaşan bütçe açığı da mali dengenin kötüleşmesine sebep olmuştur. 2011–2013 döneminde, hükümet bütçe açığını düşürmek amacıyla, sosyal harcamaları azaltmış ve Katma Değer Vergisi (KDV)'de standart vergi oranını arttırmıştır (OECD, 2011a: 173). Portekiz hükümeti 2013–2015 döneminde ise, GSYH'nin %6-7'sine denk gelen büyük bir mali konsolidasyon programı uygulanacağını ifade etmiştir (Geus ve Kraan, 2012: 3).

2007 yılında İtalya'da, mali konsolidasyon; GSYH'nin %1,32'si vergi zamları ve %0,29'u harcama artışları ile telafi edilerek, GSYH'nin %1,03'üne tekabül etmiştir (Devries, Guajardo vd., 2011: 65). Küresel krizin hemen ardından, 2010 yılında ise İtalya'da ekonomik krize yönelik olarak alınan mali uyarıcı önlemler bütçe açığını arttırmıştır. Bu nedenle, İtalya hükümetinin konsolidasyon stratejisi, bütçe açığını GSYH'nin %2,7'sine kadar düşürmektir. Buna yönelik olarak da hükümet, 2011–2013 döneminde yerel yönetimlere aktarılan transferleri ve emeklilik harcamalarını azaltmıştır. Gelir açısından ise, vergi kaçakçılığı oranı düşürülmüş ve vergi harcamaları sınırlandırılmıştır (OECD, 2011a: 143).

Mali konsolidasyon 2005 yılında Hollanda'da harcamaların GSYH'nin %0,30'u oranında ve vergi tedbirlerinin %0,20'si oranında gerçekleşmesi ile GSYH'nin %0,50'sine denk gelmiştir (Devries, Guajardo vd., 2011: 65). 2008 ekonomik krizden önemli ölçüde etkilenen Hollanda'nın mali konsolidasyon planı, 2015 yılına kadar mali dengeye ulaşmak ve mali sürdürülebilirliği sağlamaktır. Bu plana göre de başlıca uygulamaya konulan konsolidasyon önlemleri, sosyal yardımların azaltılmasından ve GSYH'nin %0,2'si kadar katkıda bulunacak küçük vergi değişimlerinden meydana gelmektedir (OECD, 2011a: 160)

6. Türkiye'de Küresel Kriz Öncesi ve Sonrası Mali Konsolidasyon Çabaları

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de borç yü-

künü azaltma ve mali disiplini sağlama, öncelikli ekonomi politikalarıdır. 2000'li yılların başında, ekonomik ve mali dengelerin oldukça kötü durumda olması, bu öncelikte belirleyici olmuştur. O yüzden, mali konsolidasyonu sağlama yönündeki çabalar öne çıkmış ve çeşitli adımlar atılmıştır. Fakat küresel kriz döneminde düzelmeye başlayan dengeler tekrardan zarar görmüş ve mali konsolidasyon ihtiyacı azalmaya başladığı anda yeniden tartışılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, çalışmanın bu bölümünde öncelikle 2000'li yılların başından küresel krize kadar Türkiye ekonomisinin genel görünümü ve mali konsolidasyon çabalarına değinilecektir. Daha sonra ise, küresel kriz ve ardından ortaya çıkan mali ve ekonomik tabloya ve bu çerçevede mali konsolidasyon çabalarına yer verilecektir.

6.1. Küresel Kriz Öncesi Mali Konsolidasyon Çabaları

Küreselleşmenin hız kazandığı 1990'lı yıllarda Türkiye ekonomisinde yapısal bozukluklar ortaya çıkmıştır. Bu dönemde, yüksek kamu borcu ve bütçe açıkları görülmüş, ödemeler dengesi bozuklukları meydana gelmiş, faiz ve enflasyon göstergeleri artmış ve üretim yavaşlamıştır. 1999 ve 2001 yıllarında, kırılgan ve istikrarsız bir yapıda olan ekonomide krizler baş göstermiştir. Ekonomi ciddi bir şekilde yara almıştır. Döviz kuru, faizler ve borç miktarları inanılmaz boyutlara ulaşırken, enflasyon oranı %70'lere çıkmış, işsizlik artmış ve ekonomi 2001 yılında % 5,7 düzeyinde küçülmüştür.

Söz konusu krizler sonrasında, Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı adı altında bir istikrar programı olarak uygulamaya karar verilmiştir. Bu program ile yapısal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, ekonomik görünümün istikrarlı bir yapıya kavuşturulması, faiz dışı fazla hedefinin uygulanması ve mali dengelerin sürdürülebilmesi amaçlanmıştır. Özellikle kamu maliyesinin AB ile uyumlu hale getirilmesi hedefiyle, 2003 yılında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. 5018 sayılı kanun ile bütçeleme sisteminde analitik sınıflandırmaya geçilmiş, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi unsurlar önemli hale gelmiş ve kamu maliyesinde tam bir denetim ve disiplinin sağlanması öncelikli olmuştur. Böylece mali ve ekonomik yapının istikrara kavuşması için önemli adım-

lar atılarak, mali konsolidasyonun sağlanması çabalarına hız verilmiştir.

Tablo 2: Küresel Kriz Öncesi Mali ve Ekonomik Görünüm

Mali ve Ekonomik Göstergeler	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GSYH Büyüme Hızı (%)	6,2	5,3	9,4	8,4	6,9	4,7
İşsizlik Oranı (%)	10,3	10,5	10,8	10,6	10,2	10,3
TÜFE (%)	29,7	18,4	9,4	7,7	9,7	8,4
Cari İşlemler Dengesi/GSYH (%)	-0,3	-2,5	-3,6	-4,5	-6,0	-5,8
Bütçe Gelirleri/Bütçe Giderleri (%)	66,4	71,5	80,8	95,7	97,4	93,3
Bütçe Dengesi/GSYH (%)	-11,5	-8,8	-5,2	-1,1	-0,6	-1,6
Faiz Dışı Fazla/GSYH (%)	3,3	4,0	4,9	6,0	5,4	4,2
Faiz Giderleri/GSYH (%)	14,8	12,9	10,1	7,0	6,1	5,8
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYH (%)	10,1	7,3	3,6	-0,1	-1,8	0,1
AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH (%)	74,0	67,7	59,6	52,7	46,5	39,9

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı. “Ekonomik Veriler”, <http://www.sgb.gov.tr/ESAD/Sayfalar/TemelEkonomikGostergeler.aspx?RootFolder=%2FESAD%2FEkonomik%20Gstergeler%20Yeni%2FTemel%20Ekonomik%20G%3%B6stergeler&FolderCTID=0x0120002B521213A04594498D2F7FE201C065BF&View={BE84A1AE-1505-4E5C-978D-41CA1DEDF12E}>

Bu süreçte gerçekleştirilmeye çalışılan mali konsolidasyon çabalarının başında, borç yükünü azaltma gelmektedir. Tasarruf tedbirleri, özelleştirme politikaları ve vergilemeye yönelik düzenlemelerle kamu maliyesi rahatlatılmaya çalışılmıştır. Bu sayede, bir yandan borç ana para ve faiz ödemeleri azaltılmak istenirken, bir yandan da harcama ve vergilerde tam bir etkinlik ve verimlilik sağlanarak mali disiplinin ve ekonomik büyümenin eş zamanlı olarak gerçekleştirilmeleri hedeflenmiştir. Ayrıca, kamu sektöründeki personel istihdamı ile ücret ve maaş artışlarına düzenlemeler getirme, genel sağlık sigortası ile ilaç ve tedavi harcamaları kısıtlarıyla sağlık hizmet ve harcamalarını disiplin etme ve borç yönetiminde oluşabilecek likidite risklerinin azaltılması amacıyla, yeterli düzeyde rezerv tutma yollarına gidilmeye çalışılmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2007: 3-4). Bu çabalar sonuç vermiş ve 2002 sonrası mali ve ekonomik göstergelerde önemli iyileşmeler kaydedilmiştir.

Tablo 2’den de görüldüğü üzere, küresel kriz öncesi Türkiye ekonomisinde uygulamaya konulan program ile yapısal düzenlemelere gidilmiştir. Bunun sonucunda da faiz dışı fazla hedefi tutturulmuş, borç stoku Maastricht Kriterleri düzeyine indirilmiş ve ekonomik büyüme sağlanmıştır. 2003 yılı başında faiz giderlerinin GSYH içindeki payı %12,9 iken, 2007 yılında %5,8’e; kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH içindeki payı

%7,3’ten %0,1’e ve AB tanımlı genel yönetim borç stokunun GSYH içindeki payı ise %67,7’den %39,9’a gerilemiştir.

Başta vergi gelirleri olmak üzere, bütçe gelirlerinin harcamaları karşılama oranında da bu dönemde bir artış gözlenmiştir. 2003 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı %71,5 iken, 2005 yılından sonra %90’nın üzerine çıkmıştır. Bütçe dengesi 2003 yılında %-8,8 düzeyinden %-1,6 düzeyine indirilmiştir. Ancak bu durum yine de beklenen seviyede gerçekleşmemiştir. Hedeflenen düzeyin altında kalsa da pozitif yönlü seyir oldukça önemlidir. Diğer bir ifadeyle, küresel kriz öncesi dönemde uygulanan mali disiplin çabaları, bütçe açığının ve borç stokunun azaltılmasına yardımcı olmuştur. Bununla beraber, cari işlemler açığı ise, küresel kriz öncesinde sürekli artmıştır. İthalattaki hızlı artış, bu gelişmenin temel nedenini oluşturmaktadır.

Giavazzi ve Pagano (1996)’ya göre herhangi bir dönemde yapısal denge, faiz dışı denge ve işlevsel dengeden ikisi beklenen düzeyde gerçekleşmişse ve bütçede bir bozulma oluşmamışsa, o dönem mali konsolidasyon dönemi olarak belirlenmektedir. Bu tanımlara göre, Türkiye’de küresel kriz öncesi 2003–2005 döneminde mali konsolidasyon gerçekleşmiştir (Özatay, 2012: 5). Özatay (2012)’ye göre 2003–2005 döneminde ekonomide

büyüme hızında artış ve istikrar yaşanmış, enflasyon ve faiz oranları hızlı bir biçimde düşmüş, ekonomiye duyulan güven artmış, özel kesimin yatırım ve tüketim davranışları önemli ölçüde yükselmiştir.

2003–2005 döneminde mali konsolidasyon çabalarının ekonomiye olumlu bir şekilde yansımalarının başında, 2001 krizinden sonra uygulamaya konulan yapısal reformların ve faiz dışı fazla hedefinin başarılı olması gelmektedir. Bir tür mali kural olan faiz dışı fazla hedefi, özellikle mali disiplinin sağlanmasında büyük bir rol oynamıştır. Diğer bir deyişle, mali konsolidasyon çabalarının başarılı olmasının koşullarından olan mali kural uygu-

lamaları, kamu maliyesinde sürdürülebilirliği sağlamaktadır.

6.2. Küresel Kriz Sonrası Mali Konsolidasyon Çabaları

2007 yılında ABD konut sektöründe başlayan ve bütün dünyayı etkisi altına alan küresel kriz, Türkiye ekonomisini de önemli ölçüde etkilemiştir. Mali piyasaların yanında reel sektöründe ciddi şekilde darbe aldığı bu krizde, Türkiye’de büyüme hızı gerilemiş, işsizlik oranı artmış, faiz dışı fazla azalarak kamu kesimi borçlanma gereği yükselişe geçmiştir. Bahsedilen göstergelerdeki gelişmeler Tablo 3’de görülmektedir.

Tablo 3: Küresel Kriz Sonrası Mali ve Ekonomik Görünüm

Mali ve Ekonomik Göstergeler	2008	2009	2010	2011	2012
GSYH Büyüme Hızı (%)	0,7	-4,8	9,2	8,8	2,2
İşsizlik Oranı (%)	11,0	14,0	11,9	9,8	9,2
TÜFE (%)	10,1	6,5	6,4	10,5	6,2
Cari İşlemler Dengesi/GSYH (%)	-5,4	-2,0	-6,2	-9,7	-6,2
Bütçe Gelirleri/Bütçe Giderleri (%)	92,3	80,3	86,4	94,3	91,9
Bütçe Dengesi/GSYH (%)	-1,8	-5,5	-3,6	-1,4	-2,1
Faiz Dışı Fazla/GSYH (%)	3,5	0,0	0,7	1,9	1,3
Faiz Giderleri/GSYH (%)	5,3	5,6	4,4	3,3	3,4
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSYH (%)	1,6	5,0	2,4	0,1	1,0
AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH (%)	40,0	46,1	42,3	39,1	36,2

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı. “Ekonomik Veriler”, <http://www.sgb.gov.tr/ESAD/Sayfalar/TemelEkonomikGostergeler.aspx?RootFolder=%2FEESAD%2FEkonomik%20Gstergeler%20Yeni%2FTemel%20Ekonomik%20G%C3%B6stergeler&FolderCTID=0x0120002B521213A04594498D2F7FE201C065BF&View={BE84A1AE-1505-4E5C-978D-41CA1DEDF12E}>

2007 yılında GSYH büyüme oranı %4,7 iken, 2008’de %0,7’ye ve 2009’da ise % -4,8’e gerilemiştir. Fakat daha sonra hızlı bir iyileşme göstererek 2010 yılında %9,2’ye çıkmış ama hemen ardından tekrar düşüş eğilimine girerek 2012 yılında %2,2 olarak gerçekleşmiştir. Özellikle dış talepte meydana gelen daralmanın büyümedeki bu gerileyişte etkili olduğu ifade edilebilir. Bununla beraber, krizin etkisini gösterdiği 2008-2009 yılları haric işsizliğin giderek azaldığı görülmektedir.

Bütçe açığının GSYH’ye oranı ise 2003 yılından itibaren alınan mali konsolidasyon tedbirleri sayesinde azalarak 2006 yılında %0,6 seviyelerine kadar düşmüştür. Küresel krizin etkisiyle, 2009 yılında %5,5 seviyelerine çıkan bütçe açığının

GSYH’ye oranı, takip eden yıllarda azalarak 2012 yılında %2,1 seviyesine gerilemiştir. Faiz giderlerinin GSYH’ye oranı ise 2002 yılında %14,8 iken mali konsolidasyon önlemleri sayesinde azalarak 2012 yılında %3,4’e düşmüştür (T.C. Maliye Bakanlığı, 2013: 4). Benzer iyileşmeler bütçe gelirlerinin bütçe giderleri içerisindeki payı, kamu kesimi borçlanma gereğinin ve AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stokunun GSYH içerisindeki payları içinde geçerlidir. Özellikle 2008–2009 yıllarındaki söz konusu göstergelerde küresel krize bağlı olarak görülen bozulma daha sonraki yıllarda etkisini azaltmıştır. Bu durum, aynı zamanda, Türkiye’nin pek çok ülkeye göre daha çabuk bir iyileşme sergilediğinin de bir göstergesidir. Özellikle daha önceki yıllarda bankacılık sistemini güçlendirmeye yö-

nelik alınan tedbirler bu dönemde önemli bir rol oynamıştır. Sağlam finansal yapı, krizin mali ve reel sektöre etkisini bir nebze de olsa yavaşlatmıştır.

Ancak, küresel düzeyde yaşanan talep daralması, diğer ülkeleri olduğu gibi Türkiye’yi de olumsuz düzeyde etkilemiştir. Krizin etkili olduğu 2008-2009 yıllarındaki göstergelere bakıldığında da bu durum anlaşılmaktadır. Örneğin cari işlemler dengesindeki değişim bunun bir yansımasıdır. Türkiye’nin birçok Avrupa ülkesine yapmış olduğu ihracatta krize bağlı meydana gelen azalma, cari işlemler dengesinin özellikle 2010 ve sonrasında daha da hızlı bozulmasına yol açmıştır.

Mali konsolidasyonu başarmanın temel kriterlerinden birisi, faiz dışı bütçe fazlası hedefini tutturmadır. Birincil bütçe açığı/fazlası da dediğimiz bu göstergenin durumu mali konsolidasyonun seyri hakkında bilgi vermektedir. Faiz dışı fazla vermek demek, devletin giderek tasarruf etmesi demektir. Türkiye’de faiz dışı dengenin GSYH’ya oranı 2008 yılında %3,5 iken kriz döneminde gerileme göstermiş ve 2009 yılında %0,05 ve 2010 yılında ise %0,75 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2011 ve 2012 yılı itibariyle de faiz dışı dengenin GSYH’ya oranı %1 dolaylarında kalmıştır (www.bumko.gov.tr). Bununla birlikte, krizin süregeldiği yıl olan 2009’da ilan edilen 2010-2012 Yılı Orta Vadeli Mali Plan’da yer alan faiz dışı fazla hedefi tutturulmuştur. 2012 yılı itibariyle faiz dışı fazlanın GSYH’ya oranı söz konusu planda belirtildiği gibi %1,3 düzeyinde gerçekleşmiştir (Yüksek Planlama Kurulu, 2009: 2).

Kamu kesimi borçlanma gereğinde meydana gelen azalma da mali konsolidasyon başarısının önemli göstergelerinden biridir. Kamunun borçlanma gereğinin azalmasının hem faizleri düşürerek hem de daha düşük bir vergi beklentisi yaratarak yatırımları ve tüketimi uyarması beklenmektedir. Türkiye’de, 2002 yılından beri azalma eğilimi gösteren kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH’ya oranı, 2007–2009 yıllarında krizle beraber yükseldikten sonra tekrar düşüş göstermiştir. 2012 yılı itibariyle Türkiye’de kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH’ya oranı %1 düzeyindedir. AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stokunun GSYH’ya oranı da aynı seyri göstererek azalmış ve küresel

krizin yaşandığı 2008–2009 yıllarında %40’ların üzerine çıkmış, 2012 yılında ise %26,2 seviyesine kadar gerilemiştir. Bu iyileşme, 2010–2012 Yılı Orta Vadeli Mali Plan’da belirtilenin de üzerindedir. Bu gelişmede, Türkiye’nin IMF’e olan borcunu sıfırlayarak kamu borç stokunda yapılan iyileştirme etkili olmuştur.

Sonuç olarak, küresel krizle beraber mali ve ekonomik göstergelerde bir bozulma yaşanmıştır. Hem bütçe dengesi hem de borçlanmaya dair göstergelere bakıldığında, bu durum açıkça anlaşılmaktadır. O yüzden, konsolidasyonu sağlamaya yönelik çabalar kriz döneminde önemini arttırmıştır. Hükümetin de bu yönde çalışmalar yaptığı görülmektedir. Küresel kriz döneminde hazırlanmış olan orta vadeli mali plan ve programlarda da vergi gelirlerinin artırılması ve harcamalardaki etkinliklerin önlenerek azaltılması mali konsolidasyona yönelik yapılan çabaları ifade etmektedir.

Mali konsolidasyonu sağlamak için tercih edilen araçlar daha çok, gelirleri artırma yönündedir. Bu bağlamda, dolaylı vergileri artırma, kayıt dışı ekonomiyle mücadele etme ve vergi tabanını genişletmeye yönelik önlemler öne çıkmaktadır. Vergilerde, özellikle de alkol, sigara ve akaryakıt üzerinden alınan dolaylı vergilerde artışlar dikkat çekmektedir. 2010–2012 döneminde, bu vergilerdeki artışlar, kamu gelirlerinin GSYH’nın yaklaşık %2’sine tekabül etmektedir. Mali konsolidasyona yönelik gelirleri artırma önlemlerinin tüm konsolidasyon önlemleri içerisindeki payının, 2010 yılı ve sonrasında %80’nin üzerine çıktığı görülmektedir. Bununla beraber, sağlık hizmetlerinin maliyetleri, kamu sektörü ücretleri, kamusal tüketim harcamaları ve kamu yatırımlarına yönelik düzenlemeler temeline dayanan harcama yönlü konsolidasyon önlemlerinin payı ise %20’ler civarında kalmaktadır (OECD, 2011: 199–200). Bunun yanında, devlet yardımları, enerjide maliyet bazlı otomatik fiyatlandırma, kamu ve özel sektör işbirliği ve yerel idarelerin mali yapılarının güçlendirilmesi gibi harcama yönlü başka mali konsolidasyon çabaları da görülmüştür (Devlet Planlama Teşkilatı, 2008: 3). Kriz sonrasında alınan mali konsolidasyon önlemleri ve bunların 2010–2012 yıllarında bütçe üzerinde yaratması planlanan etkileri Tablo 4’te ayrıntılı olarak gösterilmektedir.

Tablo 4: Temel Konsolidasyon Önlemleri (2010–2012)

Mali Konsolidasyon Önlemleri		Bütçe Etkisi (2010-2012)	
		Milyar TL	GSYH Payı (%)
Harcamalar		8,7	0,62
1. Operasyonel Önlemler		3,0	0,22
a. Kamu Yönetimi	Kamu sektöründeki ücretlerin artışı konusunda birtakım düzenlemeler yapılmıştır.	n.a	n.a.
b. Kamu Tüketimi	Satın alınan mal ve hizmetlerin maliyeti (sağlık hizmetleri ve aile sağlığı hizmetleri hariç) 2010 yılında dondurulmuş ve 2011 ile 2012’de deflatör kadar artış olması kararlaştırılmıştır.	3,0	0,22
2. Program Önlemleri		5,7	0,4
a. Yatırım Harcamaları	Yatırım harcamalarının 2010 yılında GSYH büyüme oranı kadar artması ve 2011–2012 yıllarında ise deflatör artı büyüme oranı kadar artması planlanmıştır (işsizlik sigortası fonundan yapılan transferler dahil edilmemiştir).	2,6	0,19
b. Sağlık Harcamaları	Jenerik ilaç fiyatlaması %80’den %66’ya düşürülmüştür.	2,9	0,21
Gelirler		34,0	2,47
1. Sigara ve Akaryakıt Üzerinden Alınan Dolaylı Vergiler	Sigara, benzin, dizel ve LPG üzerindeki dolaylı vergiler arttırılmıştır.	27,2	1,98
2. Diğer Dolaylı Vergiler ve Harçlar	Alkol üzerinden alınan vergi, damga pulu, cep telefonundan alınan vergiler ve banka işlem ücretleri arttırılmıştır.	6,8	0,49

Kaynak: OECD, (2012b), *Restoring Public Finances, OECD Working Party of Senior Budget Officials*, s.201

Tablo 4’ten de görüleceği üzere, 2010–2012 yıllarında gelirlerin bütçe üzerindeki mali konsolidasyon etkisinin GSYH’nın %2,47’si kadar; aynı dönemde harcamaların bütçe üzerindeki mali konsolidasyon etkisinin ise GSYH’nın %0,62’si kadar olması planlanmıştır. Gelirler içerisinde ise özellikle dolaylı vergilerin ve harçların en büyük ağırlığa sahip olduğu görülmektedir.

2010 yılında mali konsolidasyonun boyutu 14,3 milyar dolarken, 2011 yılında bu oran 32,6 milyar dolara çıkmıştır. Bunun harcamalara yönelik olan kısmı 2010 yılında 2,7 milyar dolar ve 2011 yılında 6,8 milyar dolarken; gelirlere yönelik olan kısmı 2010 yılında 11,6 milyar dolar ve 2011 yılında 25,8 milyar dolar olmuştur. 2010 yılında kon-

solidasyon önlemlerinin büyüklüğü GSYH’nın %1,3’ü iken, 2011 yılında %2,5’u olduğu ve 2012 yılında ise %3,6’ya ulaştığı tahmin edilmektedir (OECD, 2012b, 241).

Küresel kriz döneminde mali disiplini sağlamaya yönelik politikaların daha sıkı şekilde hayata geçirilme çabaları, ilerleyen yıllarda mali konsolidasyon ihtiyacını giderek azaltmaya bırakmıştır. Mali konsolidasyonu yavaşlatmaya imkan veren faktörler mali politikanın kredibilitésinin artması ve yapısal reformlardaki ilerleme olarak ifade edilebilir.

OECD tarafından yapılan bazı çalışmalarda da Türkiye’de mali konsolidasyon ihtiyacının giderek zayıflamaya başladığı ve bunun da, hem aza-

lan bütçe açıklarına hem de Borç-GSYH oranına bakıldığında anlaşılabilceği iddia edilmiştir. Bütçe dengesinin GSYH’nın %3’ünün ve AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stokunun da GSYH’nın %50 altına düşmesinin bu konuda önemli göstergeler olduğu ifade edilmiştir (OECD, 2012a: 9). Bu dönemde Türkiye beklenenin üzerinde bir iyileşme göstermiştir. Bununla beraber, 2012 yılında hem kamu kesimi borçlanma gereği hem de bütçe dengesindeki artış eğilimi endişe vericidir. Sağlanan düzelmelerin giderek bozulmaya mı başladığı sorularını akla getirmektedir. Bununla beraber, 2013–2015 ile 2014–2016 Orta Vadeli Mali Plan ve Programlarında ise hem açıklar ve borçlar hem de büyümenin yavaş da olsa artması beklenmektedir.

7. Sonuç

Kamu açıklarının kapatıp mali disiplinin sağlanması anlamında kullanılan mali konsolidasyon, ülkelerin ekonomik görünümü ve maliye politikalarının seyrini etkileyen bir mali politikadır. Mali konsolidasyon önlemleri özellikle kriz dönemlerinde yüksek borç ve kamu açıklarıyla mücadelede başvurulmaktadır. 2008–2009 yıllarında etkili olan küresel kriz döneminde de birçok Batılı ülke talep daralması ve bu daralmayı durdurmaya yönelik alınan tedbirler sonucu meydana gelen kamu açıkları ve borçlardaki artış için mali konsolidasyonu öncelikli bir politika olarak görmüşlerdir. Çünkü yaşanan mali çalkantılar gelişmiş ülkelerde büyüme performansının beklenenden daha düşük seyretmesine neden olmuştur. Bu doğrultuda, birçok mali konsolidasyon uygulamasını hayata geçirmişler ve kısmen de olsa başarıya ulaşmaya başlamışlardır.

Türkiye’nin küresel kriz ve sonrasında gösterdiği istikrarlı ekonomi politikaları, krizden az yara alarak kurtulmasını sağlamıştır. Türkiye, beklenenden daha sağlam bir ekonomik toparlanma göstererek, mali disiplini sağlayıp mali konsolidasyona olan ihtiyacın giderek azaltmada etkili olmuştur. Bu ihtiyaç azalımı, 2009 ve sonrası düzelen mali göstergeler ve bu göstergelerin önemli ölçüde etkilediği bazı makroekonomik büyüklüklere bakıldığında da anlaşılmaktadır. Orta Vadeli Plan ve Programlar incelendiğinde de bu iyileşmenin beklenildiği görülmektedir.

Kaynakça

- BALL, Laurence, FURCERI, Davide, LEIGH, Daniel and Prakash LOUNGANI; (2013), “The Distributional Effects of Fiscal Consolidation”, IMF Working Paper, WP/13/151, pp. 2-23.
- BERGMAN, U. Michael and Michael HUTCHISON; (2009), “Expansionary Fiscal Contractions: Re-evaluating the Danish Case”, *International Economic Journal*, 24 (1), pp. 1–34.
- BIBOW, Joerg; (2004), “Fiscal Consolidation Contrasting Strategies & Lessons From International Experiences”, *The Levy Economics Institute Working Paper*, No: 400, pp. 2-85.
- BLANCHARD, Olivier Jean; (1993), “Suggestions For a New Set of Fiscal Indicators”, *Organisation for Economic Cooperation and Development Working Paper*, 79.
- BLOCHLIGER, Hansjörg., SONG, Dae-Ho and Douglas SUTHERLAND; (2012), “Fiscal Consolidation, Case Studies of Large Fiscal Consolidation Episodes”, *OECD Economic Department Working Paper*, No: 935, pp. 5-10.
- COENEN, Günter, MOHR, Matthias and Roland STRAUB; (2008), “Fiscal Consolidation in the Euro Area, Long Run Benefits and Short Run Costs”, *European Central Bank Working Paper Series*, No: 902, pp. 1-48.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI; (2008), Orta Vadeli Program (2009–2011), <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC2DBF1BF220F16DD0.11.12.2013>.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI; (2007), Orta Vadeli Program (2008–2010), <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCE5EAC9A3086F1B91.11.12.2013>.
- DEVRIES, Pete., GUAJARDO, Jaime, LEIGH, Daniel and Andrea PESCATORI; (2011), “A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation” *International Monetary Fund Working Paper*, No: 128, pp. 3-88.
- GEUS, Aart de and Dirk-Jan KRAAN; (2012), “The Dutch Fiscal Consolidation Package in a Comparative Perspective”, *OECD Journal on Budgeting*, 12 (1), pp. 1–16. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-12-5k9czxkk13lr>. 19.12.2013
- GIAVAZZI, Francesco and Marco PAGANO; (1996), “Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Evidence”, *Swedish Economic Policy Review*, 3, pp. 67–103.
- GUERSON, Alejandro; (2013), “The Composition of Fiscal Consolidation Matters: Policy Simulations for Hungary”, *International Monetary Fund Working Paper*, WP/13/207, October.
- GUICHARD, Stéphanie, KENNEDY Mike, WURZEL, Eckhard and Christophe ANDRE; (2007), “What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experience”, *OECD Economic Department Working Papers*, No: 553, pp. 5-32.
- LARCH, Martin and Alessandro TURRINI; (2008), “Received Wisdom and Beyond: Lessons From Fiscal Consolidation in the EU”, *European Commission Economic Papers*, No: 320.

MEROLA, Rossana and Douglas SUTHERLAND; (2012), "Fiscal Consolidation: Part 3. Long-Run Projections and Fiscal Gap Calculations", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 934, OECD Publishing., pp. 1-42, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28p42pf1-en>. 15.11.2013

MOLNAR, Margit; (2012). "Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 936, OECD Publishing.<http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28mzp57h-en21.10.2013>.

OECD, (2011a), "Country Notes" *OECD Journal on Budgeting*, 11(2), pp. 69–213. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg869h4t8lx>. 20.11.2013

OECD (2011b), "Fiscal Consolidation: Targets, Plans and Measures", *OECD Journal on Budgeting*, 11 (2), pp. 15-67. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg869h4w5f>. 30. 11.2013

OECD (2012b). *Restoring Public Finances, 2012 Update*. DOI :10.1787/9789264179455-en

OECD (2012a), "What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?", *OECD Economics Department Policy Notes*, No: 12, pp. 2-12.

OLDEN, Brian, LAST, Duncan, YLAOUTINEN, Sami and Carla SATERIALE; (2012), "Fiscal Consolidation in Southern European Countries: The Role of Budget Institutions", *IMF Working Paper*, No: 113, pp. 1-50.

ORTIZ, Alberto, OTTONELLO, Pablo, STURZENEGGER, Federico and Ernesto TALVI; (2007), "Monetary and Fiscal Policies in a Sudden Stop: is Tighter Brighter?", *Harvard University JFK School of Government Research Working Paper Series*, RWP-7-057.

ÖZATAY, Fatih; (2012), "Mali Disiplin ve Büyüme: Türkiye Deneyimi" *Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni*, No: 110, ss. 1-11.

ÖZATAY, Fatih; (2008), "Expansionary Fiscal Consolidations: New Evidence from Turkey" *TOBB University of Economics and Technology Department of Economics Working Papers*, No: 08-05, ss. 1- 31.

SUTHERLAND, Douglas, HOELLER, Peter and Rossana MEROLA; (2012), "Fiscal Consolidation: How Much, How Fast and by What Means?", *OECD Economic Policy Papers*, No: 01, pp. 1-31.

T.C. MALİYE BAKANLIĞI (2013). *2014 Yılı Bütçe Gerekçesi*. Ankara. Ekim

T.C. MALİYE BAKANLIĞI, STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI. "Ekonomik Veriler", [http://www.sgb.gov.tr/ESAD/Sayfalar/TemelEkonomikGostergeler.aspx?RootFolder=%2FESAD%2FEkonomik%20Gstergeler%20Yeni%2FTemel%20Ekonomik%20G%C3%B6stergeler&FolderCTID=0x0120002B521213A04594498D2F7FE201C065BF&View={BE84A1AE-1505-4E5C-978D-41CA1DEDF12E}](http://www.sgb.gov.tr/ESAD/Sayfalar/TemelEkonomikGostergeler.aspx?RootFolder=%2FESAD%2FEkonomik%20Gstergeler%20Yeni%2FTemel%20Ekonomik%20G%C3%B6stergeler&FolderCTID=0x0120002B521213A04594498D2F7FE201C065BF&View={BE84A1AE-1505-4E5C-978D-41CA1DEDF12E}.09.12.2013).09.12.2013.

WOO, Jaejoon, BOVA, Elva, KINDA, Tidiane and Y. Sophia ZHANG;(2012), "Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data

Say?", *IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department*, No. 195, pp.2-32.

YÜKSEK PLANLAMA KURULU, (2009). *Orta Vadeli Mali Plan (2010–2012)*. Resmi Gazete. Sayı No: 27353.

www.bumko.gov.tr, <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html>, Erişim Tarihi: 31.01.2014.