

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/333089676>

1980 Sonrası Türkiye'de Mali Konsolidasyon Uygulamaları

Article · November 2017

CITATIONS

0

READS

383

2 authors:



Aysun Yılmaztürk

Balıkesir University

17 PUBLICATIONS 36 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Sami Buhur

Balıkesir University

41 PUBLICATIONS 22 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

“ 1980 Sonrası Türkiye’de Mali Konsolidasyon Uygulamaları***

ÖZET

Mali konsolidasyon, siyasi iktidarlar tarafından bütçe açıklarının düşürülmesine yönelik uygulanan mali ve iktisadi politikalar. Mali konsolidasyonun başarısı bu politikaların içeriği ve uygulama yöntemine bağlı olmaktadır. Bu çalışmada; mali konsolidasyon kavramı, dar anlamıyla; kamu açıklarının kontrol altına alınması ve borç stokunun sürdürülebilir bir seviyeye çekilmesi amacıyla uygulanan mali uyum politikaları olarak ele alınmaktadır. Çalışma kapsamında öncelikle mali konsolidasyon programının tasarımı, programın hedeflerinin belirlenmesi ve programın başarısını etkileyen faktörlere yer verilmiştir. Daha sonra Türkiye’de 1980 yılından günümüze kadar uygulanan mali konsolidasyon dönemleri incelenmiştir. Türkiye’de ele alınan 1980-2016 yılları arasında gerçekleşen yedi mali konsolidasyon döneminden beşinin önemli daralma ve kriz dönemlerinden sonraya denk düştüğü görülmektedir. 2000’li yıllar öncesinde uygulanan konsolidasyonların kalıcı sonuçlar doğurmadığı, 1998 ve 2001 konsolidasyonlarının ise hızlı sonuç verdiği görülmektedir. Sonuç bölümünde Türkiye ekonomisinde gelecek dönemde risk teşkil edecek mali hususlara değinilmiştir ve yüksek faiz ödemeleri, borç stoku sorunu büyük ölçüde çözülsede Türkiye ekonomisi kırılgan yapısını koruduğundan bütçe gelirlerini artırıcı ve harcamaları sınırlayıcı önlemlerin alınması ekonomik istikrar açısından önemini korumaya devam etmektedir.

Anahtar Sözcükler: Mali Konsolidasyon, Kamu Borç Stoku, Faiz Dışı Denge.

JEL Sınıflandırması: H30, H61, H63.

* Balıkesir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

** Balıkesir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

*** Hakemli Makaledir.

Yard.Doç.Dr. Aysun YILMAZTÜRK*
Yard.Doç.Dr. Sami BUHUR**

**FISCAL CONSOLIDATION PRACTICES IN TURKEY
AFTER 1980**

ABSTRACT

Financial consolidation is the financial and economic policies implemented by the political authorities to reduce budget deficits. The success of financial consolidation depends on the content of these policies and the method of implementation. In this study, the concept of financial consolidation, in narrow terms; is taken into account as the fiscal adjustment policies implemented to control public deficits and to withdraw the debt stock to a sustainable level. In the scope of the study, firstly the design of the financial consolidation program, the determination of the objectives of the program and the factors affecting the success of the program are determined. Later, the financial consolidation periods applied in Turkey from 1980 to the present day are examined. It has been observed that five of the seven fiscal consolidation periods in Turkey between 1980 and 2016 experienced significant contraction and a significant decline after crisis periods. It is also observed that the consolidations implemented in the years prior to 2000 did not produce lasting results and the consolidations made in 1998 and 2001 gave fast results. In the conclusion section, financial issues that may pose risks in the future in the Turkish economy are mentioned. Although the problem of high interest payments and the debt issue are solved to a large extent, the Tur-

kish economy continues to maintain its importance in terms of economic stability as it protects its fragile structure and increases budgetary incentives and restricts expenditures.

Keywords: Fiscal Consolidation, Public Debt, Primary Balance.

JEL Classification: H30, H61, H63.

GiRiŞ

Ekonomi yönetiminde makroekonomik istikrarın gerçekleşmesi ve sağlıklı bir büyüme sürecinin devamı, kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında bir dengeyin kurulmasına doğrudan bağlıdır. Finansal kuruluşlara sağlanan mali destek, daralan talep, azalan ekonomik aktivite, hayata geçirilen teşvik paketleri gibi nedenlerle ülkelerin kamu açığı ve borç stoklarında meydana gelen artışlarla bozulabilen gelir-harcama dengesini yeniden tesis amacıyla mali konsolidasyon programlarına başvurulmaktadır. Dönemsel olarak kamu açıklarında meydana gelen artışların, ülke içinde ya da dışında gerçekleşen finansal krizlerin getirdiği mali yük ya da uygulanan yanlış maliye politikaları sonucu gerçekleştiği; bu açıkları ve borç yükünü azaltmaya yönelik olarak farklı ülkeler tarafından farklı zaman dilimlerinde, farklı yapılarda mali konsolidasyon uygulamalarına başvurulduğu görülmektedir.

Literatürde kamu açıklarını ve borç stokunu azaltmaya yönelik ortaya konulan politikalar için mali konsolidasyon dışında mali uyum, mali sıkılaştırma, mali disiplin, daraltıcı maliye politikaları şeklinde birçok ifade kullanılmaktadır¹. Bu çalışmada kamu maliyesinin iyileştirilmesini amaçlayan düzenlemeleri en kapsamlı ifade etmesi açısından "mali konsolidasyon" tabiri kullanılmıştır.

Mali konsolidasyon, kamu açıklarının kontrol altına alınması ve borç stokunun sürdürülebilir bir seviyeye çekilmesi amacıyla uygulanan mali uyum politikaları olarak tanımlanmaktadır². Mali konsolidasyon planlarının üçte ikisini harcama kesintileri, üçte birini ise gelir artışları oluşturmaktadır. iktisadi ve mali dengesizlikleri olan ülkelerde mali konsolidasyonlara daha fazla başvurulduğu gözlemlenmektedir³.

Mali konsolidasyon kavramı yaygın olarak

kamu borç seviyesini düşürmek için ulusal hükümetlerce harcanan çabayı ifade etse de, bu çaba sadece yerel hükümetlerin değil firmaların ve hatta hane halklarının da gelecek nesil üzerindeki yeni borç yükümlülüklerinin azaltılmasını amaçlamaktadır. Nitekim finansal istikrarın gerçekleşmesi için ortaya konacak olan politikaların başarısı kamu sektörü ile özel sektörün uyumlu hareket etmesine bağlıdır.

Mali konsolidasyon esas olarak gelirlerin artırılması, harcamaların azaltılması veya her ikisinin bir arada yapılması şeklinde tasarlanabilir. Harcama yönlü konsolidasyonların uzun dönemde büyüme üzerinde olumlu etkisi görülmekte, gelir yönlü konsolidasyonlarda ise ülkelerin vergi sistemlerine göre değişmekle birlikte vergi tabanının genişletilmesi ve tüketim üzerindeki vergilerin artırılmasının uzun dönemde büyümeye olumlu etkisi olduğu görülmektedir.

Mali konsolidasyon programlarının başarıya ulaşması, hedeflerin açık bir şekilde ortaya konmasına, programın büyüklüğünün, uygulama süresi ve hızının gerçekçi bir şekilde belirlenmesine, gelir ve harcama yönlü tedbirlerin içeriğinin doğru belirlenmesine ve kararlılıkla uygulanmasına bağlıdır.

Türkiye’de 1980 yılından günümüze kadar gerçekleştirilen mali konsolidasyonların, genellikle önemli kriz dönemlerinin ardından uygulanmaya başlandığı ve ağırlıklı olarak harcama yönlü tedbirlerle iyileşme sağlandığı görülmektedir.

Bu çalışmada, mali konsolidasyon kavramı ele alınmış, programın tasarımı ve hedeflerinin belirlenmesinin önemine değinilmiş; büyüklük, kapsam, bileşenler, uygulama süresi, kararlılık gibi değişkenlerin belirlenmesinin başarı üzerindeki etkilerine yer verilmiş, bu çerçevede Türkiye’de 1980 yılından günümüze kadar uygulanan mali konsolidasyonlar sebep ve sonuçlarıyla incelenmiştir. Son olarak ülkemiz için gelecek dönemlerde risk teşkil edecek mali hususlar ve çözüm önerileri ortaya konmuştur.

1. MALİ KONSOLIDASYON KAVRAMI HEDEFİ VE BAŞARIYI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

1970’lerde uluslararası piyasalarda yaşanan

1 Sutherland, D., Hoeller, P., Merola, R., Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level?, OECD Economics Department Working Papers, No:932, Paris, 2012.

2 OECD, Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience, OECD Economic Outlook, Vol.2007/1.

3 Geus, Aart de., Dirk-Jan, Kraan, The Dutch Fiscal Consolidation Package in a Comparative Perspective, OECD Journal on Budgeting, 12(1), 2012, pp.3.

sorunlara petrol şokları eklenmiş, bu durum uluslararası ekonomik ortamın ve devletin iktisadi rolünün değişmesine yol açmıştır. 1970'ler sonrasında para arzının ve enflasyonun önemli ölçüde yükseldiği, azalan büyüme oranları ile ekonomik büyümenin yavaşladığı, küresel ekonomik sistemin lokomotifleri olan gelişmiş ülkelerin borç stoklarında meydana gelen artışlara bağlı olarak dünya ticaretinde korumacı yaklaşımın benimsendiği görülmektedir. Sonraki süreçte dış ticarete dayalı, kamunun ekonomideki rolünün azaltılmasını benimseyen ve piyasa ekonomisine dönük yapısal reformların hayata geçirilmesini öngören bir ekonomik yaklaşım birçok ülkeyi etkisi altına almıştır. Bu bağlamda, kamu açıklarının ve borç stokunun azaltılması 1980'li ve 1990'lı yıllarda birçok AB ülkesinin yanında, Amerika Birleşik Devletleri'nin ve bazı Latin Amerika ülkelerinin önemli gündem maddelerinden biri olmuştur. Avrupa'da kamu açıkları ve borç stoku ile mücadele 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması ile makroekonomik politikaların en önemli odağı haline gelmiştir⁴. Borç stoklarında meydana gelen artışlar yalnızca bu ülkeleri değil, kalkınma sürecinde gelişmiş ülkelerin yurtiçi tasarruflarına ihtiyaç duyan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri de olumsuz etkilemiştir⁵.

1990'larda ve 2000'lerin başlarında yüksek ekonomik büyüme ve yapısal dönüşümlerle kamu açıkları ve borç stokları düşürülerek kamu mali dengeleri iyileştirilmişse de, 2008 yılı ve sonrasında küresel ölçekte yaşanan finansal kriz nedeniyle birçok ülke için borç birikiminin sürdürülemez hale gelmesi, mali sıkılaştırma politikalarının bir kez daha öncelikler arasına girmesine sebep olmuştur.

Dünya genelinde artan kamu borçları talep fazlası yaratmakta, bu durum reel faizlerin yükselmesi, enflasyonist etki ve buna bağlı olarak yatırımların düşük düzeyde kalmasıyla sonuçlanmaktadır. Bu olumsuz sonuçlardan uzun vadede ekonominin olumsuz etkilenmemesi için ülkeler mali sıkılaştırma programlarına başvurmakta, daha düşük kamu açığı ve borç stoku ile kamu dengeleri açısından sürdürülebilir bir mali politika hedeflenmektedir. Bu politika, düşük kamu borcu ile uzun dönem büyüme oranının artırılmasını, yüksek borç stokunun enflasyonist etki yaratarak

reel faizler üzerinde baskı oluşturma ihtimalini azaltmayı, nesiller arası kaynak dağılımında oluşacak olumsuz etkiyi azaltmayı amaçlamaktadır. Tüm bu hedefler, ülkelerin kendi mali yönetimlerinden kaynaklanmayan küresel finansal şok durumlarında karşı karşıya kalacakları harcama baskılarına cevap verebilecekleri şekilde mali politika tasarlanması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu gereklilik nedeniyle başvurulmuş mali konsolidasyon uygulamalarının analizi literatürde başlı başına bir alan oluşturmaktadır.

Araştırmacılar tarafından birçok ülke örneği incelenerek, mali konsolidasyonun tanımı, konsolidasyon programlarının tasarımı, bu programlar ile amaçlananlar, programların başlatılmasından sonlandırılmasına kadar yapısına ilişkin hususlar, süre, yoğunluk, büyüklük gibi değişkenler ve başarı koşulları ortaya konmuştur. Bu bölümde öncelikle mali konsolidasyon ile ilgili tanım ve kavramlara yer verilmiş, daha sonra konu, mali konsolidasyon programları, hedefleri, mali konsolidasyon süreci, değişkenlerin belirlenmesi, rakamsal tespiti, alınacak tedbirler gibi alt başlıklarla daha detaylı incelenmiştir.

1.1. Mali Konsolidasyon: Tanımlar – Kavramlar ve Kuramsal Çerçeve

Mali konsolidasyon, en genel anlamıyla kamu açıklarını ve borç birikimini azaltmaya yönelik somut politikalar olarak tanımlanmaktadır. Kamu açığı ve borç stoku tüm mali konsolidasyon programlarının uygulanmasında en önemli iki faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

OECD'ye göre mali konsolidasyon, kamu açıklarının kontrol altına alınması ve borç stokunun sürdürülebilir bir seviyeye çekilmesi amacıyla uygulanan mali uyum politikaları şeklinde tanımlanmaktadır. Söz konusu konsolidasyon planları ve ayrıntılı tedbirler nominal GSYH'nin bir yüzdesi olarak ortaya konmaktadır⁶.

Mali konsolidasyon kavramı, borç seviyesini düşürerek açıkları minimize etmeyi hedefleyen hükümetlerin çabaları olarak da tanımlanmaktadır. Bu hedefle stratejiler oluşturulurken amaç, daha çok arzu edilen finansal pozisyonu oluşturma-

4 Heylen, F., Everaert, G., Success and Failure of Fiscal Consolidation in the OECD: A Multivariate Analysis, Public Choice, Vol. 105, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 2000, pp.5.

5 Kaya, Fatih, Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye incelemesi, Ankara:DPT, Yıllık Program ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2807, 2009, s.6.

6 OECD, Fiscal Consolidation: Targets, Plans and Measures, OECD Journal on Budgeting, Vol.2011/2.

rak finansal istikrarın geliştirilmesidir⁷.

Mali konsolidasyon, konsolidasyona ne kadar ihtiyaç duyulduğu, konsolidasyonun hangi hızla yerine getirilmesi gerektiği ve yerine getirilirken hangi amaçların kullanılması gerektiği konusundaki tercihleri belirleyen bir kavramdır⁸.

Mali konsolidasyon paketlerini özellikle ekonomik dengesizlikleri fazla olan ve kamu maliyesinde hızlı bozulmalar yaşayan ülkeler uygulamaktadır. Mali konsolidasyon uygulayan ülkelerin kredibilitesi artmakta ve yapısal reformlar sistematik olarak takip edilebilmektedir⁹. Özatay'a göre mali konsolidasyon, kredibilite yoluyla genişlemeye neden olmaktadır. Özellikle kamu borcu yüksek olan ekonomiler piyasada güven sağlamakta, bu durum borcun ödenmemesi ihtimalini azaltmaktadır¹⁰. Böylece mali konsolidasyon sağlamanın, ülke ekonomileri üzerinde çok yönlü bir etki yarattığı söylenebilir.

Genel anlamda mali konsolidasyon, vergi artışları ve harcama kesintilerine dayanmaktadır. Literatürde yapılan ampirik çalışmalarda genel olarak hükümet bütçesinden yapılan harcamalar ve/veya gelirler tarafında yapılan mali düzenleme politikalarına atıfta bulunmaktadır. Önemli mali düzenlemeler öncelikle harcama kesintilerine (özellikle kamu tüketimi ve sosyal güvenlik harcamaları), ikinci planda ise vergi artışlarına dayanmaktadır. Bu artışlar ekonomi üzerinde daraltıcı etki meydana getirmekte ve ilerleyen dönemlerde ülkenin vergi kapasitesinde azalış riskini ortaya çıkarmaktadır¹¹.

Ülkelerin mali konsolidasyonu gerçekleştirebilmek için yararlandığı çeşitli gelir araçları,

tüketim vergileri, kurumlar vergisi ve gelir vergisinden oluşmaktadır. Bununla birlikte harcama yönlü araçları devletin tüketim harcamaları, kamu yatırımları, iktisadi transferler ve likidite kısıtı çeken tüketicilere yönelik sosyal transferlerden oluşmaktadır¹². Böylece mali konsolidasyon araçlarının hem harcama kesintilerinden hem de gelir önlemlerinden oluştuğu görülmektedir. Hükümetlerin politik nedenlerle harcama kesintisi uygulamak istememeleri durumunda mali konsolidasyonun sağlanması amacıyla vergi gelirlerini artırma yoluna gidilmekte, bu durum uzun dönemde konsolidasyonun maliyetinin azaltılmasına yardımcı olmaktadır¹³. Ancak literatürde üzerinde en çok durulan ve başarıya ulaştığı düşünülen mali konsolidasyon önlemi harcama kesintileridir¹⁴. Hükümetlerin mali konsolidasyonu başarıyla gerçekleştirebilmeleri için özellikle harcama kesintileri araçlarına başvurmaları tavsiye edilmektedir. Nitekim mali konsolidasyonun başarılı olduğu dönemlerde uygulamaya konulan politikaların, vergi artışlarından ziyade harcamalarda kesinti yapılması şeklinde olduğu görülmektedir.

Mali konsolidasyon programları sonuçlarına göre başarılı yada başarısız olarak ikiye ayrılmaktadır. Ülkelerin bütçe dökümanlarında belirtilen borç stokunu düşürmeye yönelik politika çabalarını mali konsolidasyon olarak belirleyen Guichard'a göre başarı şartı, kamu borcunun GSYH'ya oranına istikrar kazandırabilmektedir¹⁵. OECD ülkelerinde mali konsolidasyonu inceleyen Perotti'ye göre programın başarılı kabul edilmesi için konsolidasyon dönemini izleyen üçüncü yılda kamu borcunun en az 5 puan azalması gerekmektedir. Kriz sonrası AB uygulamalarını inceleyen Barrios da aynı başarı koşulunu kullanmıştır¹⁶. Alesina ve Ardagna'ya göre süre sınırı olmaksızın borç sto-

- 7 Bakırtaş, Doğan, Bir Kamu Politikası Olarak Mali Konsolidasyon: Kavramsal ve Teorik Çerçeve, Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:30, Sayı:2, 2015, s.42.
- 8 Sutherland et al., 2012, pp.6.
- 9 Akar, Sevdâ, Şahin Uysal, Özge, Türkiye'de Küresel Finansal Kriz Sonrası Mali Konsolidasyon, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar 2014 Cilt: 51 Sayı: 587, s.40.
- 10 Özatay, Fatih, Expansionary Fiscal Consolidations: New Evidence from Turkey, TOBB University of Economics and Technology Department of Economics Working Papers, No:5, 2008, pp. 1-2.
- 11 Bakırtaş, 2015, s.42.
- 12 Guerson, Alejandro, The Composition of Fiscal Consolidation Matters: Policy Simulations for Hungary, International Monetary Fund Working Paper, 2013, pp.11.
- 13 OECD, What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?, OECD Economics Department Policy Notes, No:12, 2012, pp.3.
- 14 Molnar, M., Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?, OECD Economics Department Working Papers, No: 936, Paris, 2012, pp.10.
- 15 Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E., Andre, C., What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences, OECD Economics Department Working Papers, No: 553, Paris, 2007, pp.10.
- 16 Barrios, Salvador, Langedijk, Sven, Pench, Lucio, EU Fiscal Consolidation after the Financial Crisis Lessons from Past Experiences, Banca D'Italia 12th International Public Finance Workshop, Perugia, 25-27 March, 2010, pp.569.

kunun % 4,5 puandan fazla iyileşme gösterdiği durumlar başarılı kabul edilmelidir¹⁷.

En geniş anlamıyla mali konsolidasyon, Heylen tarafından merkezi yönetim kapsamındaki kurumlar, mahalli idareler, döner sermayeler, bütçe dışı fonlar ve sosyal güvenlik kurumlarını kapsayan “devresel uyarlanmış genel devlet” dengelerinde ortaya çıkan ciddi iyileşme olarak tanımlanır¹⁸. Price tarafından ise “sürdürülebilir mali dengeleri amaçlayan politik süreç” olarak tanımlanmaktadır¹⁹. Sürdürülebilirlik gelecekteki borç yükünün, ekonomik istikrarı ve gelir dağılımını olumsuz etkilemeyecek düzeyde olmasıdır. Dar anlamda mali konsolidasyon ise bütçe/ kamu dengesinin, kamu açığının ve borç stokunu belirlenen seviyelerde tutacak büyüklükte olmasının sağlanmasıdır. Bu çalışmada mali konsolidasyon kavramı dar anlamda ele alınmaktadır.

1.2. Mali Konsolidasyon Programlarının Hedefleri

Mali konsolidasyon, kamu açıklarını ve borç birikimini azaltmaya yönelik somut politikalar olarak tanımlanırken²⁰, öncelikli hedefin sürdürülebilir maliye politikaları yoluyla büyüme süreci ve kalkınmaya katkıda bulunmak olduğu görülmektedir. Mali konsolidasyonun başarısı için temel kriter, faiz dışı bütçe fazlası hedefine ulaşılmasıdır. Bu hedefin tutturulması, hükümetlerce yeterli tasarrufun yapıldığı anlamına gelecektir. Yapılan tasarruflar sonucu elde edilen bütçe fazlası borç birikiminin azaltılması amacıyla kullanılacak, böylece kamu borçlarının GSYH içindeki payının azalmasının ekonomik büyüme üzerinde hızlandırıcı etkisi görülecektir.

Konsolidasyon sürecinde uygulanan politikalar ile kamu borç stoku azalmaktadır. Bununla birlikte faizler üzerinde düşürücü bir etki ortaya koyarak, sonraki dönemlerde daha düşük bir vergi beklentisi meydana getirmektedir. Söz konusu beklentiler de yatırım ve tüketimi uyararak ekonomik büyümeye katkı sağlamaktadır²¹. Bu açıdan bakıl-

dığında mali konsolidasyonun amacı, mali istikrarın sürekli hale getirilmesi ve geliştirilmesidir²².

Mali konsolidasyon programlarının sürdürülmesinde en önemli motivasyonlardan biri hedeflere ulaşılması, diğer bir deyişle faiz dışı dengede iyileşme sağlanmasıdır. Bu durum gerek karar alıcılar gerekse kamuoyu açısından güven tazeleyecek ve programın devamı için destek verilmesini sağlayacaktır.

1.3. Mali Konsolidasyon Süreci: Başlatılması, Sürdürülmesi ve Sonlandırılması

Kamu açığı ve borç stoku tüm mali konsolidasyon programlarının uygulanmasında etkili olan en önemli iki faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Yüksek kamu açığı, mali durumun ve ekonominin zayıflığına işaret etmekte, bu durum mali konsolidasyon programının başlatılması ile sonuçlanmaktadır. Makroekonomik stres, diğer bir deyişle yüksek enflasyon, yüksek faiz oranları ve kurun değer kaybetmesi mali konsolidasyon programlarına başlamak için itici güç olarak değerlendirilmektedir²³.

Öte yandan petrol ve doğalgaz gibi doğal kaynaklar yoluyla elde edilen ilave gelirlerin çeşitli istikrar fonları yoluyla tasarruf edilmesi örneğinde olduğu gibi sadece ekonomik veriler zorunlu kıldığında değil, göstergeler iyiye giderken de konsolidasyon programları başlatılabilmektedir.

Programların başlatılmasında diğer bir faktör, diğer ülkelerin negatif ekonomik ve mali koşullarıdır. Diğer ülkelerdeki olumsuz gidişat ülke içinde bulunan durumla birlikte değerlendirilerek karar alıcılar için bir uyarı niteliği taşımaktadır. Yurtiçi ekonomik aktivitedeki olumlu gidişata rağmen, diğer ülkelerdeki olumsuz görünümün konsolidasyon uygulamaları için zemin hazırladığı görülmektedir. Benzer şekilde, diğer ülkelerin sıkılaştırmaya gitmeleri çevre baskısı yaratmak suretiyle mali konsolidasyona başlama ihtimalini artırmaktadır²⁴.

Mali konsolidasyon programlarının sürdürül-

17 Alesina, A., Ardagna, S., Tales of Fiscal Adjustment. Economic Policy, Vol.13, No.27, London, 2009, pp. 9.

18 Heylen, and Everaert, 2000, pp.5.

19 Price, Robert, The Political Economy of Fiscal Consolidation, OECD Economics Department Working Papers, No.776, Paris, 2010, pp.5.

20 Akar ve Şahin Uysal, 2014, s.40.

21 Bakırtaş, 2015, s.40.

22 Batum, H.Tahsin, Türkiye’de Mali Konsolidasyon, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Çalışma Raporları, Sayı:2015-3/Şubat, 2015, s.1.

23 Ardagna, Silvia, Determinant and Consequences of Fiscal Consolidations in OECD Countries, 2007

24 Molnar, 2012, pp.13.

mesinde en önemli motivasyon, faiz dışı fazla verme konusunda iyileşme sağlanmasıdır. Hedefe ulaşılması, hem karar alıcılar hem kamuoyu açısından programın desteklenmesi sonucunu doğurur. Programın sürdürülebilirliğini sağlayacak diğer etken, gelir ve harcama tedbirleri ve bu tedbirlerin kısa ve uzun vadede makroekonomik değişkenler üzerindeki olası etkilerinin analizidir. Analizle birlikte programın doğru tasarlanması programın etkinliğini artıracak ve sonuç alınması konusunda güven verecektir.

Mali konsolidasyon programlarının sürdürülebilirliği ve sonuç alınması konusunda Türkiye’yi de yakından ilgilendiren diğer bir etken yolsuzluk konusudur. Yolsuzluğun yüksek olmasının programlar üzerindeki olumsuz etkisi konusunda içinde Türkiye’nin de bulunduğu 25 ülkenin mali programını inceleyen bir çalışmada, yolsuzluğun yatırımlardaki artışın olumlu etkilerini önemli ölçüde yok ettiğini ve yolsuzluk ile kurumsal kalite arasında güçlü bir negatif ilişki olduğunu tespit etmiştir²⁵.

Mali konsolidasyon programları, hedeflenen kamu açığı ve borç düzeyine ulaşıldığında ya da programın yıprandığı durumlarda bitirilir. Uygulama süresinin uzaması, piyasalarda olumlu algının azalması sonucu hedeflere ulaşılmadan programa son verilebilir. Bu noktada büyüklük, süre, içerik gibi program değişkenlerinin doğru belirlenmesi konusu ile karşılaşılmaktadır.

1.4. Mali Konsolidasyon Programlarının Değişkenlerinin Belirlenmesi

Literatürde belirli bir zaman dilimi içinde hedef göstergedeki değişim miktarı, uygulanan programın büyüklük, süre, yoğunluk ve içerik gibi değişkenlerinin nasıl seçildiği ve ne tür sonuçlar doğuracağını öngörülmesi ile doğrudan ilişkilidir. Mali konsolidasyon programları amaçlarına göre süre, büyüklük ve kapsam noktalarında farklılaşmaktadır. Söz konusu değişkenler programın başarısı üzerinde oldukça önemli rol oynamaktadır.

1.4.1. Büyüklük

Mali konsolidasyon programı ile kamu dengesinde hedeflenen iyileşme miktarıdır. Program hazırlanırken ilk olarak belirlenmesi gereken husus hedeflenen borçluluk düzeyi ve bu düzeyi sağla-

mak için gerekli olan kamu dengesi büyüklüklerinin belirlenmesidir.

Mali konsolidasyonun büyüklüğü belirlenirken sadece kısa ve orta vadeli değil, uzun vadeli hedefler de göz önünde bulundurulmalıdır. Nüfus verileri, işgücü katılım oranları, işsizlik oranı, enflasyon ve faiz oranı tahminleri kullanılarak uzun vadeli borç stoku projeksiyonları yapılmalıdır. Özellikle ilerleyen dönemlerde sağlık ve emeklilik giderlerinde beklenen artışlar göz önünde bulundurularak, ülkelerin borç stokuna orta vadede istikrar kazandırmasının yeterli olmadığı, söz konusu borç stoku hedefinin, maliye politikasının uzun dönemli temel ölçütü olması gerektiği görülmüştür²⁶.

Süre, yoğunluk ve içeriğe ilişkin diğer birçok karar, mali konsolidasyonun büyüklüğü ile yakından ilişkilidir. Dolayısıyla, diğer değişkenlerin de isabetli şekilde belirlenebilmesi için hedeflerin doğru tayin edilmesi kritik öneme sahiptir²⁷.

1.4.2. Süre

Mali konsolidasyon programının uygulanacağı zaman dilimidir. Ülkelerin kısa ve uzun vadeli kamu mali hedeflerini belirledikten sonra, bu hedeflere hangi sürede ulaşılabileceğini ifade eder. Konsolidasyon programının süresi ile büyüklüğü doğrudan ilişkilidir; sıkılaştırma ihtiyacı arttıkça gereken zaman artacaktır. Ortaya konulan konsolidasyon programı çerçevesinde belirlenen süre ile seçilen tedbirlerin birbiriyle uyumlu olması gerekir. Uygulanan tedbirlerle ne zaman sonuç alınacağı gerçekçi bir şekilde ifade edilmelidir. Aksi takdirde belirlenen zaman diliminde hedeflerin gerçekleşmemesi programa duyulan kamuoyu güvenini zedeleyecek ve sürdürülebilirliğini tehdit edecektir. Araştırmalar, uzun süreli konsolidasyonların hükümetin kararlılığı konusunda daha güçlü bir mesaj verdiği ve kısa süreli olanlardan daha başarılı olduğu yönündedir.

1.4.3. Yoğunluk

Mali konsolidasyon programı kapsamında bir yıllık zaman diliminde gerçekleştirilmesi hedeflenen sıkılaştırmadır. Konsolidasyonun yoğunluğu belirlenirken sıkılaştırmanın toplam talep üzerindeki olası olumsuz etkileri göz önünde bulundu-

25 Gupta, S., Baldacci, E., Clements, B., Tiongson, E., What Sustains Fiscal Consolidations in Emerging Market Countries?, International Journal of Finance and Economics, Washington, Vol.10, 2005, pp. 314.

26 Sutherland, 2012, pp.12.

27 Yılar, Selihan, Mali Konsolidasyon Uygulamaları ve Türkiye incelemesi, Ankara:Kalkınma Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, Yayın No:296, 2017, s.19.

rulmalıdır. Toparlanma sürecindeki ekonomide gelir artışına bağlı olarak daha yüksek bir iyileşme hedefi belirlenebilir. Kırılgan bir ekonomide ise büyümeyi olumsuz etkileyecek büyük sıkılaştırmalardan ziyade sonraki yılları kapsayan yapısal reformların öngörülmesi daha mantıklı bir yaklaşım olacaktır.

Mali konsolidasyon programının yoğunluğu, hükümetlerin program güvenilirliği konusunda vermek istedikleri mesajın bir göstergesidir.

1.4.4. İçerik

Kamu dengesinde beklenen iyileşmenin ne kadarının gelirler yoluyla, ne kadarının harcamalar yoluyla elde edileceğini ifade eder. Konsolidasyonun kalitesi, hedeflenen iyileşmeye bütçe kaleminin ne düzeyde katkıda bulunacağına bağlıdır. Kaliteli tabir edilen konsolidasyonlarda, transferler, personel giderleri, verimsiz sübvansiyonlar gibi harcama yönlü tedbirlere ağırlık verilir. Harcama yönlü tedbirlerin daha kalıcı sonuçlar sağlamasına ve büyüme üzerinde olumlu etkisine rağmen, OECD'nin 2007 Yılı Ekonomik Görünüm Raporu'nda yapılan değerlendirmede OECD üyesi 24 ülkede 1978 yılından bu yana uygulanan konsolidasyonların üçte ikisinde gelir yönlü tedbirlerden daha fazla yararlandığı tespit edilmiştir²⁸.

Gelir artışlarının gelişmiş ülkelerdeki sıkılaştırmaya sınırlı katkı sağlamasının aksine, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde harcamaların azaltılarak sermaye giderlerine daha fazla kaynak ayrılması ve beraberinde vergi gelirleri vb. düşük seviyelerde olan gelirlerin artırılması kritik önem taşımaktadır.

içinde bulunulan ekonomik koşullar, ihtiyaç duyulan sıkılaştırma miktarı ve uygulanacak takvim, harcama ve gelir yönlü tedbirlerin ne şekilde kullanılacağına belirleyici olmaktadır. Mali konsolidasyon ihtiyacının yüksek olduğu durumlarda harcama yönlü tedbirlere gelir tedbirlerinin de eşlik etmesi gerekir. Gelir yönlü tedbirlerin etkisi nispeten daha hızlı görülür. Harcama yönlü tedbirler ise genellikle yapısal reformlarla birlikte hayata geçirilir ve etkisi orta ve uzun vadede hissedilir. izleyen bölümde gelir ve harcama yönlü tedbirler ve bunların etkileri açıklanmaktadır.

1.4.4.1. Gelir Yönlü Tedbirler

Yapısal reformların sonuçları uzun vadede görüleceğinden karar alıcılar daha hızlı sonuç getiren

gelir tedbirlerine başvururlar. Gelir tedbirleri, harcamalarda öngörülen düşüş gerçekleşene kadar gelirlerin üzerinde seyreden harcamalardan kaynaklı oluşan finansman açığını kapatmak üzere alınır. Bu tedbirler özellikle vergilerde yapılacak değişikliklerle sağlanmaya çalışılır. Bu değişikliklerin adalet ilkesi ile çalışmeyecek şekilde tasarlanması önem arz eder. Vergi dışında istisna ve muafiyetlerin kaldırılması ya da yeniden düzenlenmesi de gelir sisteminde yapılacak değişiklik başlıklarından biri olabilir. Vergi istisna ve muafiyetlerinin yeniden düzenlenmesi başlığı, konsolidasyon kapsamında başvurulabilecek gelir enstrümanlarından ilkinin oluşturulmaktadır. istisna ve muafiyet uygulamaları içerisinde doğan vergi kayıplarının istisna ve muafiyetlerle elde edilen faydadan daha büyük olması durumunda bu uygulamaların tasfiyesi yoluna gidilmesi konsolidasyon programı açısından uygun olacaktır.

ikinci olarak, vergi tabanının genişletilmesi ve vergiye gönüllü uyumun artırılması yönündeki düzenlemeler ile vergi oranları artırılmadan ilave gelir sağlanabilir. Söz konusu uygulamalar vergi sisteminin, vergide genellik, adalet, eşitlik ve verimlilik ilkeleriyle daha tutarlı hale gelmesini sağlamaktadır. Doğru kurgulanmış ve etkin işleyen bir vergi sistemi, negatif dışsallıkları azaltarak ekonominin işleyişi üzerinde olumlu etki yaratır.

Üçüncü olarak, bazı ülkeler tüketimi zorunlu olmayan zıynet eşyası, kozmetik, ateşli silahlar, tütün ve alkol ürünleri gibi büyüme üzerinde olumsuz etki yaratmayacak nitelikteki vergilerin artırılmasından faydalanmaktadır. Bu kapsamda yeterli düzeyde vergilendirilmediği düşünülen alanlardan daha fazla yararlanma yoluna gidilerek programa katkı sağlamak hedeflenmektedir.

1.4.4.2. Harcama Yönlü Tedbirler

Harcama yönlü tedbirler özellikle gelir tahsilatında belli bir kapasiteye ulaşmış ülkelerin tercih ettiği enstrümanlardır. Bu tedbirler gelir ile ilgili olanlara göre daha geniş bir alana sahiptir ve uzun dönemli beklentiye haizdir. Gelir yönlü tedbirlerin aksine, etkileri genellikle orta-uzun vadede görülür. Bu durum, kamu açığının ve borcunun hızla azaltılması gerektiği durumlarda en önemli dezavantaj olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dezavantaja rağmen, politik olarak hassas kabul edilen harcama kalemlerinde tasarruf öngörüsü, hükümetlerin konsolidasyon konusundaki kararlılığının bir göstergesi sayılmaktadır. Bu durum,

28 OECD, Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience, OECD Economic Outlook, Vol.2007/1, pp.30.

konsolidasyonun güvenilirliğini ve başarı ihtimalini artırmaktadır. Literatürde harcama yönlü konsolidasyon uygulamalarının gelir yönlü politikalara göre daha başarılı olduğu konusunda bir algı bulunmaktadır. Literatür taraması şeklinde bakıldığında Larch ve Turrini (2006), sosyal güvenlik sistemi ve personel giderlerine odaklanan politika uygulamalarının daha başarılı sonuç verdiği konusunda bir uzlaşmanın olduğu değerlendirilmiştir. Molnar (2012) ve Devries vd.(2011) çalışmalarında bütçe açığı düzeyinin azaltılması yoluyla etkin bütçe süreci sağlanabileceği ve harcama kesintilerine başvurulmasının mali konsolidasyon üzerinde etkili olacağını ifade etmektedir. Guichard vd. (2007) çalışmasına göre kamu yatırım harcamalarında yapılacak kesintilerin konsolidasyonun sürekliliğini artırması beklenmekte; Mc Dermott ve Wescott (1996), Alesina ve Ardagna (1998), Baldacci vd. (2002), Adam ve Bevan (2003), Purfield (2003), Hallett vd. (2004) ve Lambertini ve Tavares (2005) çalışmaları incelendiğinde ise kamu harcamalarının personel giderlerinde veya transfer harcamalarında yapılacak kesintiler aracılığı ile azaltılmasının etkin bir yol olduğunu belirtmektedir.

Tasarrufa yönelik kamu harcama kalemlerinde en önemli iki konu sağlık ve eğitim sektörü olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelir artışı, nüfusun yaşlanması, sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaşması, tıp alanındaki teknolojik gelişmeler sonucu oluşan yüksek sağlık harcamaları birçok ülke için maliye politikalarının sürdürülebilirliği açısından tehdit oluşturmaktadır.

Benzer bir durum eğitim sektöründe de geçerlidir. Son dönemde OECD ülkelerinde eğitim giderlerindeki artışa rağmen başarı düzeyinde paralel bir iyileşmenin olmaması, bu alanda da verimsiz uygulamaların olduğuna işaret etmektedir²⁹. Eğitimde bütçe sürecinin somut çıktılarla bağlantısının kurulması, örneğin ödeneklerin programın yakaladığı başarıya endekslenmesi ile aynı kaynaklarla daha iyi bir başarı seviyesi yakalanabilir.

Hanehalkına yapılan transferlerdeki verimlilik, örneğin sosyal güvenlik ve emeklilik transferleri, işsizlik ödemeleri, engelli ve yaşlılara yapılan ödemelerin gelirin daha adil dağılımını sağlayacak ve suistimale açık olmayacak şekilde ihtiyaca göre ve denetime tabi olarak gerçekleşmesi kamu har-

camalarını azaltmayı amaçlayan konsolidasyon programları açısından büyük önem arz etmektedir.

1.5. Mali Konsolidasyonların Başarısının Rakamsal Tespiti

Geniş anlamda mali konsolidasyon ile hedeflenen, gelecekteki borç yükünün ekonomik istikrarı, gelir dağılımını ve nesiller arası adaleti olumsuz etkilemeyecek düzeyde olması; dar anlamda ise bütçe dengesinin sağlanması için kamu açığı ve borç stokunun istenen seviyede tutulmasıdır. Mali dengesizliklerin düzeltilmesine yönelik çabalar değerlendirilirken rakamsal bazı tespitlerde bulunulmuştur. Mali konsolidasyonun başlatılacağı ve sonlandırılacağı durumların tespitinde OECD'nin kullandığı tanım aşağıdaki tabloda görülmektedir:

OECD'nin 2012 Ekonomik Görünüm Raporu'nda mali konsolidasyon döneminin;

- Kamu kesimi faiz dışı dengesinin bir yılda GSYH'ye oran olarak en az 1 puan iyileşmesi ya da iki yılda en az 0.5'er puan iyileşmesi durumunda başlamış olacağı,
- Kamu kesimi faiz dışı dengesi iyileştiği sürece devam edeceği, (sonraki yıl en az 0.5 puanlık bir iyileşmeyle telafi edilmesi şartıyla bir yılda 0.3 puanlık bozulmaya izin verilmektedir.
- Kamu kesimi faiz dışı dengesinin artık iyileşmediği ya da bir yılda 0.2 puandan az bir iyileşme gösterip sonraki yıl kötüleştiği durumda sonlanacağı ifade edilmektedir.

Kaynak: OECD, Fiscal Consolidation: Requirements, Timing, Instruments and Institutional Arrangements", OECD Economic Outlook, Vol.2010/2, pp.236.

Raporda 1 puan olarak belirlenen 1 yıl içinde devlet faiz dışı dengesinin GSYH'ye göre iyileşme oranı, Purfield tarafından 2 puanlık düzelme şeklinde kullanılmıştır³⁰. Mali konsolidasyonu 1 yılda kamu kesimi faiz dışı dengesinde GSYH'ye oranla 0,75 puanlık iyileşme öngörmektedir³¹. Mali konsolidasyon programları sonuçlarına göre başarılı veya başarısız olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu konuda değişik rakamsal tespitler yapılmaktadır: OECD ülkelerini inceleyen Perotti'ye göre başarı,

²⁹ Yılar, 2017, s.27.

³⁰ Purfield, C., Fiscal Adjustment in Transition Countries: Evidence From the 1990's., 2003, pp.7

³¹ Mati, A., Thornton, J., The Exchange Rate and Fiscal Consolidation Episodes in Emerging Market Economies, Economic Letters, No:100, Washington, 2008, pp.116.

konsolidasyonu izleyen 3 yılda kamu borcunun en az 5 puan azalmasıdır³². Barrios, Avrupa Birliği'nde kriz sonrası dönemleri incelerken aynı kriteri kullanmıştır³³. Alesina ve Ardagna'ya göre ise süre sınırı olmaksızın borç stokunun % 4.5'den daha fazla iyileşmesi programın başarılı olması anlamına gelmektedir³⁴. Guichard başarı şartını kamu borcunun GSYH'ye oranına istikrar kazandırabilmesine bağlamaktadır³⁵.

GSYH üzerinde yarattığı etki bakımından konsolidasyon programları daraltıcı ve genişletici olmak üzere iki şekilde değerlendirilmektedir³⁶. Keynesyen yaklaşıma göre mali konsolidasyon kapsamında kamu harcamaları azaltılırken vergi gelirlerinin artırılması GSYH üzerinde daraltıcı etki yaratmaktadır. Karşıt görüş ise mali konsolidasyonların piyasa ve hane halkı üzerinde olumlu beklentiler yarattığı, böylece risk algısının düşerek yurtiçi talebi artırdığı, bu durumun GSYH üzerinde genişletici etki yarattığı şeklindedir.

Tablo 1: Toplam Gelir ve Faiz Dışı Harcamaların Konsolidasyona Etkisi

%	Daraltıcı Mali Konsolidasyon	Genişletici Mali Konsolidasyonlar	Başarısız Mali Konsolidasyonlar	Başarılı Mali Konsolidasyonlar
Toplam Gelir	41	21	46	25
Faiz Dışı Harcamalar	59	79	54	75

Kaynak: Ardagna, Silvia, Determinant and Consequences of Fiscal Consolidations in OECD Countries, 2007, pp.6-7.

2. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE MALİ KONSOLIDASYONLAR

Bu bölümde 1980'den günümüze dek Türkiye'deki konsolidasyon dönemleri tespit edilmektedir. 1980'li yıllardan bu yana Türkiye'de uygulanan mali konsolidasyon programları yedi ayrı dönemde incelenebilir. Bu dönemlerin belirlenmesinde iki ayrı kriter söz konusudur:

-Bütçe açığının azaltılması için tedbirlere başvurma iradesi

-Bütçe dengesinde 1 yıllık sürede GSYH'ye oranla en az % 1 oranında iyileşme sağlanması

Belirlenen mali konsolidasyon dönemleri ve özellikleri aşağıdaki gibidir:

2.1. 1980 Yılı İstikrar Programı Sonrası 1980-1983 Dönemi

Türkiye'de 1970'li yıllarda uygulanan maliye politikaları olumsuz dış ekonomik gelişmelerle birlikte üç haneli enflasyonla ve ödemeler dengesindeki sorunlarla karşılaşılmasına sebep olmuştur. Bütçe açıkları ve borç stokundaki artış eğilimi mali

politika değişikliğine yol açmış, 24 Ocak 1980 tarihli istikrar Programı ile serbest piyasa koşulları egemen kılınmıştır. Temel mal ve hizmet kapsamı dışında kalan ürün fiyatlarının idari kararlarla tespit edilmesi ilkesinin yerini piyasa şartlarına ve maliyetlere göre kuruluşlar tarafından tespit edilmesi ilkesi almıştır. Türk lirasında devalüasyon yapılması, ayrıca yüksek kamu açıklarının azaltılmasına yönelik harcama azaltıcı ve gelir artırıcı tedbirler öngörülmüştür. Kamu gelirlerini artırmak amacıyla vergi sisteminde yapılan düzenlemeler sonucunda vergi gelirlerinde artış sağlanmıştır.

Yeni programın kamu maliyesine dönük temel özelliği, kamu kesiminin ağırlığının sınırlandırılmasıdır. Kamu istihdam hacminin artırılmamasına çalışılmış, KiT'lerin personel istihdamına sınırlamalar getirilmiş, KiT'lere yapılan transferlerdeki artışın önüne geçilmiştir. Ayrıca tarımsal destek ödemelerinde yüksek artışlardan kaçınılmıştır. Personel harcamalarının takip edilmesi ve gelir tedbirlerinin olumlu sonucu, 1981 yılında konsolide bütçe faiz dışı dengesinde % 1.5 iyileşme şeklinde kendini göstermiş, 1982-1983 yıllarında bu iyileşme düzeyi korunmuştur. Bu durumda konsolidasyon dönemi 1981 yılında başlamış, % 0.5 puan bozulma

32 Alesina and Ardagna, 2009, pp.12.

33 Barrios et al., 2010, pp.569.

34 Alesina, A., Ardagna, S., Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending, NBER Working Paper Series, No: 15438, Cambridge, 2009, pp.9.

35 Guichard et al., 2007, pp.10.

36 Alessina and Ardagna, 2009, pp.9.

meydana gelen 1984 yılında sona ermiştir.

2.2. 1984 Yılında Alınan Kararlar Sonucu 1984-1989 Dönemi

1984 yılı sonu ve 1985 yılı başında vergi sisteminde önemli değişikliklere gidilmiş, 1 Ocak 1985 tarihinden itibaren Katma Değer Vergisi uygulanmaya başlanmıştır. Vergi gelirlerindeki kısmi artış, KiT'lere yapılan transferlerde düşüş, personel giderleri dışındaki ödeneklerde yapılan kesintiler sonucunda 1985 yılında faiz dışı bütçe dengesi GSYH'ye oran olarak 1.6 puan iyileşme göstermiştir. 1988 yılına kadar faiz dışı bütçe dengesinde önemli bir değişiklik olmamış, 1988 yılında söz konusu oranda 0.9 puanlık bir düzelmeye yaşanmasıyla 1988-1989 yıllarında bütçe dengesi fazla vermiştir.

1985-1989 döneminde faiz dışı dengede GSYH'ye oranla % 2.4 puanlık iyileşme yaşanması ve bu rakamın 2'den büyük olması nedeniyle bu döneme ait konsolidasyon, büyüklüğü bakımından geniş olarak nitelendirilmektedir. Aynı konsolidasyon dönemi, esas olarak harcamalarda yapılan kesintilere dayandığından harcama yönlü olarak nitelendirilebilir. Ancak 1985-1989 döneminde bütçe dengesinde değişik oranlarda iyileşme sağlansa da kalıcı hale gelememiştir. Nitekim 1989-1991 döneminde GSYH'ye oranla % 0.2 açık verilmiş, izleyen üçüncü yılda bu açık %1.1'e ulaşmıştır. Bu durum faiz giderlerinin artması sonucunu doğurmuştur. Faiz dışı dengedeki bozulmanın temel sebebi gelir artışına rağmen harcamalardaki artıştır. Nitekim 1988-1994 döneminde faiz dışı harcamalar GSYH'ye oranla % 4.6 puan artmıştır. Ayrıca genişletilen vergi istisna ve muafiyet hükümleri ile yüksek kayıt dışılık bütçe gelirlerinin düşmesine neden olmuştur.

Bu dönemde kamu açığının düşürülmesi için maliye politikası sıkılaştırılmış, ancak iyileşme kalıcı hale gelememiştir. Kamu gelir-gider dengesi sağlanamamış, faiz giderleri bütçe içinde giderek daha fazla yer kaplamaya başlamıştır.

2.3. 1994 Yılında Alınan Kararlar Sonucu 1995-1999 Dönemi

1984 yılından itibaren maliye politikasında yalanan görelî disiplin 1990'lı yıllarla birlikte terk

edilmeye başlanmıştır. 1990'lı yıllara sürdürülemez bir iç borç ve yüksek enflasyon ile girilmiş, bu durum Körfez Savaşı nedeniyle 1991 yılında yaşanan durgunluk gibi olumsuz dış etkenler ve siyasi istikrarsızlıkla birlikte krize zemin hazırlamıştır. 1990-1993 döneminde faiz hariç harcamalar artış trendine girmiş, gelirlerde aynı oranda artış olmamıştır. Sonuç olarak 1994'e kadar 4 yıl içinde ortalama % 0.5 oranında faiz dışı açık verilmiş; bu durum borç stoku ve faiz yükünün artmasına neden olmuştur.

Kamu faiz dışı açığı, faiz oranlarında ciddi bir artış, reel kurun aşırı değerlenmesi, cari açığın rekor seviyelere ulaşması, kredi notunun düşürülmesi ve Hazine ihalelerinin iptali gibi nedenlerle bozulan güven ortamı krize yol açmış, 5 Nisan 1994 tarihinde Ekonomik Önlemler Uygulama Planı hayata geçirilmiştir. Plan IMF programıyla desteklenmiş, bu çerçevede harcamaların kısılması ve gelirlerin artırılmasına yönelik tedbirler alınmış, kamu açıklarının azaltılması ve borç stokundaki artışın önüne geçilmesi hedeflenmiştir³⁷.

1995 yılının ikinci yarısında IMF programının uygulanmasından vazgeçilmiştir. 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında, reel faizlerin düşürülmesi amacıyla kamu finansman dengesinde iyileşme sağlanması hedeflenmiş ancak kamu harcamalarındaki artışın önüne geçilememiştir. Faiz dışı bütçe giderlerinde 1995 yılı ile başlayan artış eğiliminde, 1995 yılı sonunda yapılan genel seçimlerin, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerde 1992 yılında uygulanmaya başlanan erken emeklilik sistemi nedeniyle beklenenin üzerinde bir artış meydana gelmesinin, 1996 yılında kamu personelinin maaşlarında yapılan düzenlemelerin etkili olduğu belirtilmektedir³⁸.

Kamu açıklarının artması, makroekonomik istikrarsızlık ve borçlanma maliyetlerindeki artış, 1997-1998 Güney Doğu Asya ve Rusya krizleriyle birlikte ekonomiyi ciddi bir darboğaza sokmuştur. 1999 yılında ülkemizin gerek nüfus gerekse ekonomik aktivite bakımından en ağırlıklı bölgesinde yaşanan depremler ekonomik dengeleri altüst etmiştir³⁹.

2.4. 1998 Yılında Hayata Geçirilen Üç Yıllık İstikrar ve Yapısal Uyum Programı ile 1998 Yılı

37 Celasun, Merih, 2001 Krizi, Öncesi ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme, VI. International Conference in Economics, Ankara, 2002, s.8.

38 Batum, 2015, s.11.

39 Kaya, 2009, s.78.

Üç yıllık istikrar programının ilk yılı olan 1998 yılında faiz dışı bütçe dengesinin 3.2 puan iyileşmesi sonucu mali konsolidasyon dönemi başlamış, 1999 yılında ise faiz dışı fazla 1.9 puan azalmış ve konsolidasyon dönemi son bulmuştur. Faiz dışı dengede görülen iyileşmenin GSYH'ye oranla % 2'den fazla olması sebebiyle 1998 konsolidasyonu büyüklüğü bakımından geniş olarak değerlendirilebilir.

1998'de faiz dışı dengenin GSYH'ye oranında meydana gelen iyileşmenin bütçe gelirlerinde meydana gelen artışa bağlı olduğu görülmektedir. Bu artışta, 1997 yılının Temmuz ayında yükseltilecek akaryakıt tüketim vergisi oranlarının, devlet iç borçlanma senetlerinden elde edilen faiz gelirleri üzerinden alınan stopaj gelirin, Telekom GSM lisans satışından elde edilen vergi dışı gelirin, yeniden değerlendirme katsayısı ile asgari ücret artışına bağlı vergilerdeki yükselmenin ve 1998 yılında gerçekleştirilen vergi reformunun etkili olduğu belirtilmektedir. 1998 yılında faiz dışı bütçe giderlerinde azalma olmuştur. Bu düşüşün, büyük ölçüde tarımsal desteklerdeki gerilemeden ve kamulaştırma vb. ek ödemelerin 1998 yılında öngörülmemiş olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

1998 yılında faiz dışı dengede sağlanan iyileşmenin temel nedeninin gelir artışı olması, 1998 konsolidasyonunun gelir yönlü olduğunu göstermektedir.

Üç yıllık istikrar ve Yapısal Uyum Programı sadece 1998 yılında olumlu sonuç vermiş, sonraki üç yıllık dönemde Türkiye ekonomisinin kronikleşen sorunlarına olumsuz dış koşullar ve deprem felaketi ilave olmuştur.

1999 yılında etkileri hissedilmeye başlanan Rusya Krizi; bu krize bağlı olarak etkisini birçok ülkede hissettiren global kriz ve 1999 Marmara Depremi nedeniyle artan finansman ihtiyacı mali dengelerde olumsuz yansımaları neden olmuştur. Bu dönemde transferler, cari harcamalar, sosyal güvenlik sisteminin finansman ihtiyacı ve personel giderleri artmıştır.

Bu olumsuz tabloya siyasi istikrarsızlık da eklenmelidir: 1991-1999 döneminde dokuz hükümet görev yapmış ve hükümetlerin ortalama süresi yaklaşık 11 ay olmuştur. Tüm bu nedenlerden kaynaklı olarak 1990'lı yıllarda hayata geçirilen istikrar programlarının kararlılıkla devam ettirilemediği ve

kalıcı bir ekonomik iyileşmenin sağlanamadığı görülmektedir.

2.5. 17. Stand-By Düzenlemesi ile 2000-2001 Dönemi

1990'lı yılların sonunda oluşan olumsuz dış konjonktür ve sürdürülemez hale gelmiş ekonomik yapı neticesinde 1999 yılı Aralık ayında IMF ile 17. Stand-By anlaşması imzalanmıştır. Program üç temele dayanmaktadır:

- Hızla uygulanacak mali uyum
- Yapısal reformlar
- Enflasyon hedeflemesiyle uyumlu, gelir politikasıyla desteklenen para ve döviz kuru politikaları.

Programda öngörülen hedeflere ulaşmak amacıyla 1999-2001 döneminde uygulanacak gelir tedbirleri sıralanmıştır. Gelir tedbirleri yanında harcama kalemlerinde sınırlamaya gidilmiş, personel giderleri, alımların sınırlandırılması ve ücretlerin enflasyon hedeflerine göre belirlenmesi sonucu GSYH'ye oranla azalmıştır. Ayrıca SSK'da prim tahsilatının hızlandırılması ve emekli aylıklarının aylık TÜFE artışına endekslenmesi bütçeden sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerin azalmasını sağlamıştır. 1999 yılı sonrası harcama ihtiyacına bağlı olarak genişletici nitelik taşıyan maliye politikasının, 2000 yılı ile birlikte program hedefleri doğrultusunda alınan gelir artırıcı tedbirlerle daraltıcı nitelik taşımaya başladığı görülmektedir⁴⁰. izlenen politikalar sonucu 2000 yılında bir önceki yıla göre destekli bütçe gelirleri GSYH'ye oranla 2 puan artarken, destekli bütçe harcamaları 0.7 puan azalmış ve faiz dışı bütçe dengesinde 2.7 puanlık bir iyileşme meydana gelmiştir⁴¹.

Ancak 2000 yılı Kasım ayından itibaren bir dizi olumsuz ekonomik gelişme birbirini izlemiştir: Faiz oranlarındaki hızlı düşüş tüketici kredilerini artırmış ve enflasyon oranı yükselmiştir. Türk lirasının aşırı değerlenmesi ithalatı cazip kılarak ihracatta rekabet gücünü azaltmış, cari işlemler dengesi bozulmuştur. Petrol fiyatlarındaki artış bozulmayı artırmıştır. Yabancı yatırımcıların cari açığın sürdürülemeyeceğini ve döviz kuru hedefinin inandırıcı olmaktan uzak olduğunu düşünmeleri, sermaye çıkışına yol açarak döviz talebini artırmıştır. Yeterli döviz girişinin olmaması likidite krizine yol açmıştır.

⁴⁰ Batum, 2015, s.13.

⁴¹ Yılar, 2017, s.104.

Kasım krizi sonrasında alınan önlemler sonucu Merkez Bankası'nın döviz rezervleri kısmen artmış, faiz oranları önemli ölçüde gerilese de yaşanan siyasi gerilim döviz talebinin çok yüksek seviyelere çıkmasına sebep olmuş, 21 Şubat'ta kur dalgalanmaya bırakılarak % 40 oranında devalüasyon yapılmıştır. 2001 yılında % 5.7 oranında küçülme yaşanmış, 1999-2002 yılları arası gerçekleşen ortalama GSYH büyüme oranı % 1 olmuştur. Bu sonuçlar kamu gelirleri üzerinde olumsuz etkiler taşısa da, ilgili dönemde yapılan gelir artırıcı düzenlemelerle dolaylı vergiler ve vergi dışı gelirlerde artış sağlanmış, iletişim ve enerji sektörlerinden özelleştirme geliri elde edilmiştir⁴².

2000-2001 yıllarında yapısal reformlar kapsamında uzun yıllar açık veren sosyal güvenlik sistemi yeniden düzenlenmiş, mali disiplin çerçevesinde 68 fon kapatılmıştır⁴³. Bankacılık sektöründe bağımsız bir karar alma mekanizması oluşturmak amacıyla düzenleme ve denetleme yetkisi olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) Ağustos 2000'de faaliyete başlamıştır. 2001 yılında ise Merkez Bankası'nın kurumsal bağımsızlığı tam olarak sağlanmış, fiyat istikrarını doğrudan belirleme yetkisi verilmiştir.

2000 yılında faiz dışı bütçe dengesinin 2.7 puan iyileşmesi sonucu mali konsolidasyon dönemi başlamıştır. 2001 yılında faiz dışı fazla 0.6 puan artmış, 2002 yılında ise 1.8 puanlık bir bozulma olmuş ve konsolidasyon dönemi son bulmuştur.

Faiz dışı dengede görülen iyileşmenin GSYH'ye oranla % 2'den yüksek olması sebebiyle 2000-2001 konsolidasyonu büyüklüğü bakımından geniş olarak değerlendirilmektedir. Faiz dışı dengede sağlanan iyileşmenin temel belirleyicisinin gelir artışları olması nedeniyle, 2000-2001 mali konsolidasyonunun gelir yönlü olduğu söylenebilir⁴⁴.

2.6. 18. ve 19. Stand-By Düzenlemeleri ile 2002-2006 Dönemi

2002-2006 döneminde ülkenin kamu mali yapısında gerçekleşen iyileşmenin temel nedeninin, 2001 tarihinde açıklanan Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'na dayandığı söylenebilir. Bu

program IMF ile imzalanan 18.Stand-By düzenlemesi ile desteklenmiştir. Hem programın hem de düzenlemenin temeli, sıkı maliye politikası ve borç stokunun azaltılmasına dayanmaktadır. Yüksek faiz dışı fazla verilmesi hedeflenmiştir. Bu hedefe ulaşmak için harcama ve vergi sistemlerinde güçlü reformların uygulanacağı ve aynı zamanda sosyal alanlarda yapılacak harcamaların kısıtlanacağı vurgulanmıştır⁴⁵. Sıkı maliye politikası ile hedeflenen, cari açığın kontrol altında tutulması, yatırım ve büyüme için kaynak yaratılması, faiz oranlarının düşürülmesidir. 2005 yılı Nisan ayında IMF ile 19.Stand-By düzenlemesi gerçekleştirilmiş, sıkı maliye politikası ve hedefleri korunmuştur. Nitekim 24 Kasım 2005 tarihli niyet mektubunda kaynakların büyümeyi destekleyecek kamu yatırımlarına yönlendirilmesi, vergi tabanının genişletilmesi, kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü azaltmaya yönelik reformlara vurgu yapılmıştır.

2002 yılında memur ve emekli maaşlarında seyyanen artışlar, KDV nedeniyle vergi iadelerinin yükselmesi, sağlık harcamalarında yeşil kart ödemelerine bağlı artış, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerde artış ve prim ve tahsilat oranlarındaki düşüş nedeniyle cari harcamalarda ve faiz dışı bütçe giderlerinde artış olduğu belirtilmektedir⁴⁶.

2003-2006 döneminde personel alımının ve ücret artışlarının sınırlandırılması ile personel giderlerinde 2002 yılına kıyasla GSYH'ye oranla 0.6 puanlık düşüş yaşanmıştır. Diğer yandan ücretlerdeki düşük artışlar aynı dönemde gelir üzerinden alınan vergileri olumsuz etkilemiştir. Bu dönemde yapılan özelleştirmelerin bütçe gelirleri üzerinde GSYH'ye oranla 0.5 puan yukarı yönlü etkisi olmuştur. Diğer cari harcamaların ise 2006 yılına kadar baskılandığı, 2006 yılında ise özellikle yeşil kart ödemelerine bağlı sağlık giderlerindeki artış nedeniyle bir miktar yükseldiği görülmektedir. Transfer harcamalarında dönemsel iptaller, sosyal güvenlik prim alacaklarının yapılandırılması gibi önlemlere rağmen harcamalarda düşüş sağlanamamıştır. 2002 yılında GSYH'ye oran olarak % 18.6 olan toplam faiz dışı harcamalar 2006 yılında sadece 1.5 puanlık düşüşle % 17.1 olmuştur.

42 Kalkınma Bakanlığı, 2001, s.73.

43 Saygılı, Mehmet Kağan, Türkiye'de Kamu Fonu Uygulaması, Ankara: DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Yayın No:2631, 2002, s.147.

44 Yılar, 2017, s.108.

45 Kaya, 2009, s.78.

46 Kalkınma Bakanlığı, 2002.

Üç yıllık konsolidasyon döneminde faiz dışı bütçe dengesi 2.9 puanlık iyileşme gösterdiğinden ve bu oran 2'den yüksek olduğundan 2003-2005 konsolidasyonu büyüklüğü bakımından geniş olarak değerlendirilebilir. Söz konusu konsolidasyonda programın başarılı olması için gereken birçok koşulun sağlandığı, harcama yönlü olmasının programın başarısında etkili olduğu ileri sürülmektedir. Harcama yönlü konsolidasyonların yapısal reform gerektirmesi ve daha kalıcı sonuçlar sağlama özelliğine 2002 yılında göreve başlayan yeni hükümetin programı devam ettirmesi hususunu da eklemek gerekir. Ayrıca konsolidasyon döneminde dış konjonktürün olumlu seyretmesi de bir başka önemli etkidir.

2.7. 2007-2012 Dönemi

IMF ile yürütülen Stand-By düzenlemelerinin sona erdiği 2006 yılından bu yana üç yıllık bir öngörü ile her yıl yayınlanan Orta Vadeli Program (OVP), ekonomik çerçeveyi çizen temel belirleyicidir. 2009 yılı ve sonrasında da izlenecek mali politikalar ve ulaşılmak istenen hedefler OVP'de yer almıştır.

Türkiye ekonomisi 2001 yılındaki kriz sonrası ilk sınavını 2009 küresel krizi karşısında vermiştir. 2000'li yıllarda uygulanan yapısal reformların finansal sektörü güçlü kıldığı, bankacılık krizi yaşanmasını engellediği ve kamu kesiminin bankacılık sistemine destek sağlamak zorunda kalmaması sonucu kaynakların iyileştirme kapsamında kullanılabilmesi görülmüştür.

Türkiye'nin krizden çıkış stratejisi 2010-2012 OVP ile ortaya konmuştur. Büyümeyi destekleyecek, istihdam ve üretim seviyesinin korunmasını amaçlayan bir tedbir paketi açıklanmıştır. Tedbir paketi, işsizlik sigortası ödemelerinde iyileşme, iş gücü eğitimi için daha fazla kaynak, iş gücü maliyetini düşürme yönünde düzenlemeler, mahalli idarelere aktarılan kaynaklarda artış, yatırım projelerine ek kaynak, talebi artırmaya yönelik vergi indirimleri, özel sektöre yönelik teşvik sürelerinin uzatılması gibi konuları içermekteydi. Krize karşı alınan mali ve parasal tedbirler, belirsizliğin azalması, dış piyasalar, tüketiciler ve yatırımcılar açısından güven tesis edici bir nitelik arz etmiştir.

Nitekim 2010 yılında sıkılaştırılan maliye politikaları sonucu 2012'de faiz dışı yapısal dengede bir önceki yıla göre GSYH'ye oranla 1.1 puanlık bir iyileşme sağlanmıştır. iyileşmenin 2 puanın altında olması nedeniyle konsolidasyon ılımlı olarak nitelendirilmiştir. 2012'de gelir artışı, harcamaları

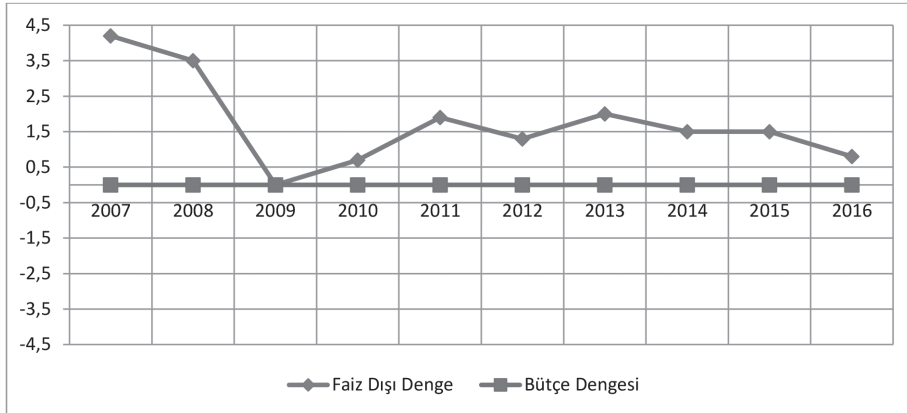
geçtiğinden (bir önceki yıla göre GSYH'ye oranla sırasıyla 1.2 ve 0.1) söz konusu konsolidasyon gelir yönlü olarak değerlendirilmektedir.

2.8. 2012 Sonrası Dönem

2012 yılından itibaren küresel ekonomide siyasi belirsizliklerin de etkisiyle yavaşlama ve kırılma eğiliminin hakim olduğu gözlemlenmektedir. 2011 yılı sonrasındaki 5 yıllık döneme Ortadoğu'daki gelişmeler, Rusya-Ukrayna gerilimi, Rusya-AB-ABD ilişkileri, İngiltere'nin AB'den ayrılma kararı, ABD başkanlık seçimleri gibi siyasi gelişmeler, zayıf ekonomik büyüme ile birlikte damga vurmaktadır.

Siyasi ve ekonomik belirsizliklerin ülkemize yansımaları, 2010-2011 yıllarında görülen ortalama % 9'luk yüksek GSYH büyümesinin yerini, 2012-2016 döneminde ortalama % 3,3'lük ılımlı bir büyümeye bırakmasıdır. Bu dönemde istihdamın artırılmasına yönelik tedbir ve teşvik uygulamaları, dış ticaret açığını azaltmaya yönelik teşvikler, yurtiçi tasarrufu artırmaya yönelik bireysel emeklilik sistemine devlet katkısı uygulaması, özel okul desteği, bazı sosyal transferlerin kapsamının genişletilmesi gibi bütçe üzerinde etki yaratan politikalar hayata geçirilmiştir.

2010-2011 yıllarında faiz dışı dengede sağlanan iyileşme 2013 yılında da gerçekleşmiş olsa da faiz dışı fazla 2016 yılına kadar sürekli bir düşüş göstermiştir. GSYH'ye oranla % 1'in altına düşen bu oranın 2007-2019 OVP'de % 0.4'e kadar düşeceği öngörülmektedir.

Grafik 1: 2007-2016 Dönemi Faiz Dışı Bütçe Dengesi

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Grafik'te görüldüğü gibi 2009 krizine karşı önlem almayı mümkün kılan mali alan 2017 itibarıyla oldukça daralmıştır.

2011 yılı sonrasında, faiz dışı dengede 1 puanlık bir iyileşme sağlanmaması nedeniyle herhangi bir mali konsolidasyon dönemi bulunmamaktadır. 2017-2019 dönemi içinde herhangi bir mali sıkılaştırma öngörülmemiştir⁴⁷.

SONUÇ

Mali konsolidasyonların genel amacı, bir ülkenin toplam milli hasıla içindeki borç yükünün azaltılması yoluyla mali disiplinin hayata geçirilmesidir. Bu çalışma kapsamında 1980-2016 yılları arasında gerçekleşen yedi mali konsolidasyon dönemi ele alınmıştır. Bu dönemlerle ilgili büyüklük, süre, elde edilen sonuçlar ve içerik bakımından yapılan değerlendirmeler özetlenmiştir.


Söz konusu yedi konsolidasyon döneminde uygulanan programlardan beşinin önemli daralma ve kriz dönemlerinin sonrasına denk düştüğü görülmektedir. Sadece 1985-1988 konsolidasyonu ve 1998 konsolidasyonu herhangi bir kriz ya da ekonomik daralmanın olmadığı dönemde uygulamaya konmuştur. Konsolidasyon dönemlerinin öngördüğü ekonomik programların orta vadeli bir uygulama süreci ile kademeli bir uyum süreci hedeflediği görülmektedir.

1998 ve 2000-2001 konsolidasyonlarında faiz dışı bütçe dengesinde sağlanan iyileşmede harcamalarda sağlanan tasarruflar daha büyük pay

sahibi olmuştur. Bu iki konsolidasyonun içerik olarak gelir yönlü olduğu göz önüne alındığında, bu durumun literatürde ifade edilen gelir yönlü konsolidasyonların daha hızlı sonuç verdiği ve kalıcı olmadığı değerlendirmeleri ile çelişmediği görülmektedir. Diğer yandan Türkiye'de 2000'li yıllar öncesinde uygulanan konsolidasyonlarda alınan harcama yönlü tedbirlerin yapısal reformlar eşliğinde gerçekleşmemesi ve faiz dışı denge üzerinde kalıcı iyileşme sağlamaması, Türkiye örneğinin, literatürde yer alan harcama yönlü konsolidasyonların genellikle yapısal reformlarla birlikte uygulandığı ve daha kalıcı sonuçlar doğurduğu tezi ne uymadığını göstermektedir.

1981-1983 ve 1998 konsolidasyonları dışında diğer programlar, konsolidasyonu izleyen üç yıllık dönemde kamu borç stokunu GSYH'ye oranla 5 puanın üzerinde düşürmüştür. Bu bağlamda kamu borç stoku üzerinden tanımlanan başarı koşulunu sadece 1981-1983 ve 1998 konsolidasyonu sağlamamıştır. 2000'li yıllarda uygulanan mali konsolidasyon programları sonrasında ise kamu borç stokunda ve faiz giderlerinde önemli düşüş sağlandığından, 2000-2001 ve 2003-2006 konsolidasyonlarının hedeflenen sonuçlara varılmasında en başarılı konsolidasyon programları oldukları söylenebilir.

Türkiye için bundan sonraki dönemde cari açıkla mücadele edilmesi, özellikle sağlık ve emeklilik alanları olmak üzere sosyal amaçlı transferlere aktarılan kaynaklar başta olmak üzere GSYH'ye oran olarak toplam harcamaların büyüklüğünün

yakından takibi, bütçenin gelir tarafına katkı sağlayabilecek kayıt dışı istihdamın azaltılması, prim tahsilatının artırılması, vergi gelirlerini artıracak önlemlerin alınması vb. düzenlemeler, yüksek faiz ödemeleri ve borç stoku sorununu büyük ölçüde çözen ülkemiz için mali disiplinin korunması açısından büyük önem arz etmektedir. 

KAYNAKÇA

Adam, C., Bevan, D., Staying the Course: Maintaining Fiscal Control in Developing Countries. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.4395&rep=rep1&type=pdf> (04.09.2017)

Akar, Sevda, Şahin Uysal, Özge, Türkiye’de Küresel Finansal Kriz Sonrası Mali Konsolidasyon, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar 2014 Cilt: 51 Sayı: 587.

Alesina, A., Ardagna, S., Tales of Fiscal Adjustment. Economic Policy, Vol.13, No.27, London, http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579822/Ardagna_TalesFiscal.pdf?sequence=2 (04.09.2017)

Alesina, A., Ardagna, S., Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending, NBER Working Paper Series, No: 15438, Cambridge, 2009.

Ardagna, Silvia, Determinant and Consequences of Fiscal Consolidations in OECD Countries, <https://pdfs.semanticscholar.org/47ed/822559ac6cbbfcofed340fb8306e79aa8a9d.pdf> (04.09.2017)

Aslanoğlu, E., Mali Konsolidasyon, <http://arsiv.ntv.com.tr/news/112748.asp>, (04.09.2017).

Baldacci, E., Clements, B., Gupta, S., Mulas-Granados, C., Expenditure Composition, Fiscal Adjustment, and Growth in Low - Income Countries. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0277.pdf>. (02.09.2017)

Bakırtaş, Doğan, Bir Kamu Politikası Olarak Mali Konsolidasyon: Kavramsal ve Teorik Çerçeve, Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:30, Sayı:2, 2015.

Barrios, Salvador, Langedijk, Sven, Pench Lucio, EU Fiscal Consolidation after the Financial Crisis Lessons from Past Experiences, Banca D’Italia 12th International Public Finance Workshop, Perugia, 25-27 March, 2010.

Batum, H.Tahsin, Türkiye’de Mali Konsolidasyon, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Çalışma Raporları, Sayı:2015-3/Şubat, 2015.

Celasun, Merih, 2001 Krizi, Öncesi ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme, VI. International Conference in Economics, Ankara, 2002.

Devries, P., Guajardo, J., Leigh, D., Pescatori, A., A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation, International Monetary Fund Working Paper, No:128, 2011.

Guerson, Alejandro, The Composition of Fiscal Consolidation Matters: Policy Simulations for Hungary, International Monetary Fund Working Paper, 2013.

Geus, Aart de., Dirk-Jan Kraan, The Dutch Fiscal Consolidation Package in a Comparative Perspective, OECD Journal on Budgeting, 12(1), <https://ideas.repec.org/a/oec/govkaa/5k9czxkk13lr.html> (05.09.2017)

Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E., Andre, C., What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences, OECD Economics Department Working Papers, No: 553, Paris, 2007.

Gupta, S., Baldacci, E., Clements B., Tiongson, E., What Sustains Fiscal Consolidations in Emerging Market Countries?, International Journal of Finance and Economics, Washington, Vol.10, 2005.

Hallett, A., H., Lewis, J., Von Hagen, J., Fiscal Policy in Europe, 1991-2003: An Evidence Based Analysis. <http://dev3.cepr.org/pubs/books/cepr/booklist.asp?cvno=P166>. (01.09.2017)

Heylen, F., Everaert, G., Success and Failure of Fiscal Consolidation in the OECD: A Multivariate Analysis, Public Choice, Vol. 105, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 2000.

Kalkınma Bakanlığı, 2001 Yılı Programı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx> (01.09.2017)

Kalkınma Bakanlığı, 2003 Yılı Programı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx> (01.09.2017)

Kaya, Fatih, Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye incelemeşi, Ankara:DPT, Yıllık Program ve Konjektür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2807, 2009.

Larch, M., Turrini, A., Received Wisdom and Beyond: Lessons From Fiscal Consolidation in the EU. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication12421_en.pdf (04.09.2017).

Lambertini, L., Tavares, J., Exchange Rates and Fiscal Adjustments: Evidence From the OECD and Implications for the EMU. http://infoscience.epfl.ch/record/109470/files/Exchange_Rates_and_Fiscal_Adjustments_LL_final_Post_print.pdf. (03.09.2017)

Mati, A., Thornton, J., The Exchange Rate and Fiscal Consolidation Episodes in Emerging Market Economies, *Economic Letters*, No:100, Washington, 2008.

McDermott, C. J., Wescott, R. F., An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments. [https://link.springer.com/article/10.2307/3867367_\(07.09.2017\)](https://link.springer.com/article/10.2307/3867367_(07.09.2017)).

Molnar, M., Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?, OECD Economics Department Working Papers, No: 936, Paris, 2012.

Purfield, C., Fiscal Adjustment in Transition Countries: Evidence From the 1990's. file:///C:/Users/TEMP/Downloads/_wpo336.pdf (13.09.2017)

Price, Robert, The Political Economy of Fiscal Consolidation, OECD Economics Department Working Papers, No.776, Paris, 2010.

Saygılı, Mehmet Kağan, Türkiye'de Kamu Fonu Uygulaması, Ankara: DPT, Yıllık Programlar ve Konjektür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Yayın No:2631, 2002.

Sutherland, D., Hoeller P., Merola R., Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level?, OECD Economics Department Working Papers, No:932, Paris, 2012.

Tatum, M., What is Fiscal Consolidation, <http://www.wisegeek.com/what-is-fiscal-consolidation.htm>, (04.09.2015).

OECD, Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience, OECD Economic Outlook, Vol.2007/1, Paris.

OECD, Fiscal Consolidation: Requirements, Timing, Instruments and Institutional Arrange-

ments, OECD Economic Outlook, Vol.2010/2, Paris.

OECD, Fiscal Consolidation: Targets, Plans and Measures, OECD Journal on Budgeting, Vol.2011/2.

OECD, What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?, OECD Economics Department Policy Notes, No:12, 2012.

OECD, Glossary of Statistical Terms. <http://stats.oecd.org/glosary/download.asp> (01.09.2017)

Özatay, Fatih, Expansionary Fiscal Consolidations: New Evidence from Turkey, TOBB University of Economics and Technology Department of Economics Working Papers, No:5, 2008.

Yılar, Selihan, Mali Konsolidasyon Uygulamaları ve Türkiye incelemesi, Ankara:Kalkınma Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, Yayın No:296, 2017.