

TÜRKİYE'DE MALİ KONSOLİDASYON

Hasan Tahsin Batum*

ÖZET: Çalışma kapsamında 1990-2010 dönemine ilişkin olarak Türkiye'de merkezi yönetim düzeyinde gerçekleşen konsolidasyon süreçlerinin tespit edilmesi ve bu süreçlerin özellikleri ile birlikte uygulanan mali uyum politikalarının sonuçlarının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Konsolidasyon dönemleri, literatürde yaygın olarak kullanılan yaklaşımlara paralel bir şekilde, bütçe dengesi üzerinde etkili olan tek seferlik mali işlemler dikkate alınarak hesaplanan devresel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin potansiyel gayrisafi yurt içi hasıla (GSYH)'ye oranındaki değişimi ifade eden mali etki büyüklüğü göz önünde bulundurularak belirlenmektedir. Bununla birlikte bazı çalışmalarda faiz dışı bütçe dengesinin GSYH'ye oranındaki değişim de dikkate alınmaktadır. 1994 yılı, 1998 yılı, 2000-2001 dönemi ve 2003-2005 dönemi Türkiye'de mali konsolidasyon dönemleri olarak tespit edilmektedir. Bu dönemlerin başarısı, literatürdeki yaygın yaklaşım olan borç stokundaki gerileme ölçütünün yanı sıra, uyum politikalarının sürdürülebilirliğin sağlanmasındaki etkinliği çerçevesinde ele alınmakta ve sadece 2003-2005 dönemindeki konsolidasyon deneyimi bu kriteri karşılamaktadır.

ABSTRACT: Within the scope of study it is aimed to identify the consolidation processes at the level of central government as for the period of 1990-2010 and to evaluate the characteristics of those processes together with the results of fiscal adjustment policies implemented in this period. Consolidation periods are defined, in parallel with the common approaches, by considering the size of fiscal impact which represents the change in the cyclically adjusted primary balance calculated by taking into consideration the one-off fiscal operations those effect the budget balance. In addition to this, the change in the primary balance to gross domestic product (GDP) ratio is taken into consideration in some studies. Year of 1994, year of 1998, period of 2000-2001 and period of 2003-2005 are identified as the consolidation periods in Turkey. The success of these periods is addressed, besides the criteria of decline in the debt stock which is the common approach in literature, within the framework of the effectiveness of adjustment policies in achieving sustainability and only the consolidation experience during the 2003-2005 period meets this criteria.

* Hazine Uzmanı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü.

I. Giriş

Mali konsolidasyon, kamu açıklarının kontrol altına alınması ve borç stokunun sürdürülebilir bir seviyeye çekilmesi amacıyla uygulanan mali uyum politikaları olarak tanımlanmaktadır (OECD, 2007). Literatürde mali konsolidasyon dönemlerinin tespit edilmesinde yaygın uygulama, devresel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin potansiyel GSYH'ye oranında meydana gelen değişimi ifade eden mali etki büyüklüğünün veya faiz dışı bütçe dengesinin GSYH'ye oranındaki değişimin dikkate alınmasıdır. Mali etki büyüklüğünün hesaplanmasında kullanılan bütçe verilerinin tek seferlik mali işlemlere göre düzeltilmesinin de literatürde sıklıkla karşılaşılan bir uygulama haline geldiği görülmektedir. Mali uyum konusu ile ilgili olarak yapılan çalışmalarda, konsolidasyon dönemlerinin başarısının değerlendirilmesinde ise borç stokunun GSYH'ye oranında meydana gelen gerileme göz önünde bulundurulmakta, bununla birlikte uygulanan uyum politikalarının başarısının mali sürdürülebilirlik kapsamında değerlendirilmesi de diğer bir yaklaşım olarak ön plana çıkmaktadır.

Giriş bölümünü takip eden üç ana bölümden oluşan ve sonuç bölümünde genel bir değerlendirmeye yer verilen bu çalışma kapsamında, Türkiye'de 1990-2010 dönemine ilişkin olarak merkezi yönetim düzeyinde meydana gelen konsolidasyon süreçlerinin tespit edilmesi ve bu dönemlerde uygulanan mali uyum politikalarının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır¹. Çalışmanın birinci bölümünde, konsolidasyon dönemlerinin tespit edilmesinde kullanılan veriler, hesaplama yöntemleri ve literatür taraması yer almaktadır. İkinci bölümde, Türkiye'de merkezi yönetim düzeyinde konsolidasyon dönemleri tespit edilmekte ve bu dönemler, üçüncü bölümde, literatürde yer alan çalışmalar doğrultusunda değerlendirilmektedir. Sonuç bölümünde ise çalışmaya ilişkin nihai bir değerlendirme yer almaktadır.

II. Materyal, Yöntem ve Literatür Taraması

a. Materyal

Bu bölümde, mali etkinin hesaplanmasında kullanılan bütçe ve GSYH verileri üzerinde gerçekleştirilen işlemler ile ilgili açıklamalar yer almaktadır. Materyal bölümünde değinilmeyen ancak bu çalışma kapsamında kullanılan diğer verilere ilişkin açıklamalar, çalışmanın ilgili bölümlerinde ayrıca belirtilmektedir.

¹ Merkezi yönetim düzeyinde çalışılmasının nedeni, genel toplumsal hizmetlerin yönetiminin gerçekleştirildiği merkezi yönetim bütçesinin maliye politikası uygulamalarında temel politika aracı olarak kullanılması ve merkezi yönetim bütçesinin finansman ihtiyacının toplam kamu kesimi borçlanma gereğinin, merkezi yönetim borç stokunun ise toplam kamu borç stokunun büyük bir bölümünü oluşturmasıdır. Merkezi yönetim bütçesinin finansman ihtiyacının 1990-2010 döneminde toplam kamu kesimi borçlanma gereğinin yüzde 92,4'ünü, merkezi yönetim borç stokunun ise 2000-2010 döneminde toplam kamu borç stokunun yüzde 92,7'sini oluşturduğu görülmektedir. Türkiye'de kamu mali yönetiminde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde, ilk kez 2006 yılı bütçesi ile kullanılmaya başlayan "Merkezi Yönetim" ifadesi, kavram farklılığının olmaması amacıyla çalışma döneminin tümü için kullanılmakta, ancak yararlanılan bütçe verilerine ilişkin detaylı açıklamalar ayrıca yapılmaktadır. Kamu kesiminin yapılanmasında merkezi yönetimin yeri ve önemi hakkında bakınız Kesik vd. (2006).

- Bütçe Verileri: Bu çalışmada kullanılan bütçe verileri, 1990-2010 dönemine ilişkin merkezi yönetim bütçe verilerini kapsamakta ve Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan “Konsolide Bütçe” verilerini yansıtmaktadır. Geçmiş yıllara ait veriler ile sağlıklı bir karşılaştırma yapılması imkanı vermesi nedeniyle konsolide bütçe verileri kullanılmıştır.

- Bütçe Verilerinden Tek Seferlik Mali İşlemlerin Ayıklanması: Bu çalışmada bütçe dengesi üzerinde etkili olan tek seferlik mali işlemlerin belirlenmesinde ve düzeltilmiş serilerin oluşturulmasında Bornhorst vd. (2011) esas alınmakta, bu işlemlerin tutarlarının belirlenmesinde, Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan “Konsolide Bütçe” istatistiklerine ek olarak, Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan “Merkezi Yönetim Bütçesi” ile Hazine Müsteşarlığı tarafından yayımlanan “Merkezi Yönetim Bütçesi Program Tanımlı Faiz Dışı Dengesi” istatistiklerinden yararlanılmaktadır. Bu çalışma kapsamında tek seferlik gelir unsurları, bedelli askerlik uygulamalarından sağlanan gelirler, faiz gelirleri, İşsizlik Sigortası Fonu’ndan merkezi yönetim bütçesine yapılan transferler, kamu bankalarından temettü gelirleri, karayolları arazisinden ve limanlardan sağlanan gelirler, madeni para basım gelirleri, Merkez Bankası kar transferleri, özelleştirme gelirleri, taşınır ve taşınmaz mallara ait satış gelirleri, Telekom nakit aktarımları, üçüncü nesil GSM satış gelirleri ve Vergi Barışı kapsamından sağlanan gelirler olarak, tek seferlik gider unsurları ise kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan sermaye transferleri, Marmara Depremi ile ilgili merkezi yönetim bütçe giderleri, program dışı görev zararları, Risk Hesabı ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına yapılan transferler nakit tahakkuk fark olarak sıralanmaktadır. Tek seferlik işlemler dikkate alınarak yapılan düzeltme işlemlerinin sonucu Tablo 1’de gösterilmektedir.

- GSYH Verileri, Potansiyel GSYH ve Üretim Açığı: 1985-2012 dönemi için kullanılan GSYH verileri Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan “Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Verilerine Göre Uyumlaştırılmış GSYH” verilerini, potansiyel GSYH verileri ise 1985-2015 dönemine ait GSYH değerlerinin Hodrick Prescott ($\lambda=100$) düzeltmesi ile elde edilen potansiyel düzeylerini yansıtmaktadır. Hodrick Prescott düzeltmesi dönem sonu yanlılık probleminde yol açtığından, sağlıklı bir sonucun alınabilmesi için, reel GSYH verileri 2015 yılını da içerecek şekilde hesaplamaya alınmakta, tahmin dönemi için 2014-2016 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program (OVP) verileri kullanılmaktadır². Üretim açığı (gap) ise, gerçekleşen ve potansiyel üretim seviyeleri arasındaki farkın potansiyel üretim seviyesine oranı olarak değerlendirilmekte ($gap=(Y-Y^p)/Y^p$), potansiyel üretim seviyesi ile GSYH’nin potansiyel seviyesinden sapmasını ifade eden üretim açığına ilişkin büyüklükler Tablo 2’de gösterilmektedir.

² Üretim fonksiyonu yöntemi kullanılarak yapılan hesaplamaların çalışma sonuçlarını değiştirmedığı tespit edildiğinden ilgili sonuçlara ayrıca yer verilmemektedir.

Tablo 1: Temel Bütçe Verileri ve Düzeltilmiş Seriler (GSYH %)

Yıllar	Bütçe Gelirleri	Bütçe Gelirleri (Düzeltilmiş Seri)	Faiz Hariç Bütçe Giderleri	Faiz Hariç Bütçe Giderleri (Düzeltilmiş Seri)
1990	10,5	10,2	10,1	9,8
1991	11,4	11,4	12,5	11,2
1992	11,9	11,8	12,3	11,7
1993	13,2	13,1	13,8	12,8
1994	14,3	14,1	11,5	11,0
1995	13,4	13,2	10,9	10,3
1996	13,6	13,4	12,3	11,9
1997	14,8	14,5	14,7	14,2
1998	16,7	16,0	13,4	13,1
1999	18,0	17,5	16,6	15,9
2000	19,9	19,0	15,9	14,6
2001	21,4	19,9	16,7	15,6
2002	21,6	20,1	18,6	18,0
2003	22,0	21,0	18,0	17,8
2004	21,5	20,3	16,8	16,7
2005	22,9	21,0	17,1	16,9
2006	22,5	21,3	17,1	16,5
2007	22,4	20,8	18,3	18,1
2008	21,7	20,1	18,2	17,9
2009	22,2	20,6	22,2	21,8
2010	22,4	21,1	21,7	21,3

Tablo 2: GSYH Verileri ve Potansiyel Üretim Seviyesi (milyar TL)

Yıllar	GSYH (Cari Fiyatlarla)	GSYH (Sabit Fiyatlarla)	Potansiyel GSYH (Cari Fiyatlarla)	Potansiyel GSYH (Sabit Fiyatlarla)	GSYH Deflatörü (Yüzde Değişim)	Reel GSYH Büyümesi (%)	Üretim Açığı (Potansiyel GSYH %)
1990	0,5	50,5	0,5	49,7	58,3	9,3	1,8
1991	0,8	51,0	0,9	51,7	58,8	0,9	-1,4
1992	1,5	54,1	1,5	53,8	63,7	6,0	0,5
1993	2,7	58,4	2,5	55,8	67,8	8,0	4,6
1994	5,2	55,2	5,5	57,9	106,5	-5,5	-4,7
1995	10,4	59,2	10,6	60,0	87,2	7,2	-1,4
1996	19,9	63,3	19,5	62,2	77,8	7,0	1,8
1997	38,8	68,1	36,7	64,4	81,5	7,5	5,7
1998	70,2	70,2	66,7	66,7	75,7	3,1	5,3
1999	104,6	67,8	106,5	69,0	54,2	-3,4	-1,7
2000	166,7	72,4	164,6	71,6	49,2	6,8	1,2
2001	240,2	68,3	261,3	74,3	52,9	-5,7	-8,1
2002	350,5	72,5	373,7	77,3	37,4	6,2	-6,2
2003	454,8	76,3	480,7	80,7	23,3	5,3	-5,4
2004	559,0	83,5	564,6	84,3	12,4	9,4	-1,0
2005	648,9	90,5	632,1	88,2	7,1	8,4	2,7
2006	758,4	96,7	722,1	92,1	9,3	6,9	5,0
2007	843,2	101,3	800,3	96,1	6,2	4,7	5,4
2008	950,5	101,9	934,0	100,1	12,0	0,7	1,8
2009	952,6	97,0	1.023,8	104,3	5,3	-4,8	-7,0
2010	1.098,8	105,9	1.125,8	108,5	5,7	9,2	-2,4

Kaynak: Tablolar, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı verileri kullanılarak bu çalışmanın yazarı tarafından yapılan hesaplamaların sonuçlarını göstermektedir.

Açıklama: Üretim açığının pozitif olması ekonomideki ısınmaya, negatif olması ise ekonomideki yavaşlamaya işaret etmektedir.

b. Yöntem

Literatürde mali konsolidasyon dönemlerinin tespit edilmesinde, yaygın olarak, mali etki büyüklüğü kullanılmaktadır. Mali etki devresel hareketlerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin potansiyel (veya cari) GSYH'ye oranında meydana gelen değişimi ifade etmektedir. Bu bölümde, devresel hareketlerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesi hesaplaması anlatılmaktadır.

- Bir Gösterge Olarak Devresel Etkilerden Arındırılmış Bütçe Dengesi: Bütçe dengesinde belirli bir dönemde meydana gelen değişim, ihtiyari politika kararlarından olduğu kadar ülkelerin makroekonomik performanslarından da kaynaklanmaktadır (Bouthevillain vd., 2001). Bu nedenle bütçe dengesinin devresel hareketlerden arındırılması mali duruşun tespit edilmesi ve kamu mali yapısındaki değişimin tam olarak nedeninin değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır (Hallett vd., 2012). Bütçe dengesinin yapısal kısmının belirlenmesi ve mali etkinin hesaplanması konusunda Blanchard (1990), bütçe dengesi yerine faiz dışı bütçe dengesinin kullanılmasını önermektedir. Faiz ödemelerinin hükümetlerin doğrudan kontrolü altında olmadığı ve önceki yıllara ait maliye politikası uygulamalarının sonucu olarak şekillendiği göz önünde bulundurulduğunda, mali etkinin hesaplanmasında faiz dışı bütçe dengesinin kullanılması sağlıklı bir yol olarak değerlendirilmektedir (Çebi ve Özlale, 2011). Escolano (2010) ise devresel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin mali sürdürülebilirliğin bir göstergesi olarak kullanılabileceğini belirtmekte ve cari döneme ait mali duruşun borç stokunun sürdürülebilirliğinin sağlanması için gerekli olan mali duruş ile kıyaslanmasının, kamu mali yapısının sürdürülebilirliği açısından önemli bir fikir vereceğini ifade etmektedir. Bornhorst vd. (2011) böyle bir analizin, maliye politikasında yapılması gereken değişikliklerin bir ölçütü olarak değerlendirilebileceğini belirtmektedir.

- Bütünsel Yaklaşım: Hagemann (1999) tarafından ayrıntılarıyla anlatılan bütünsel yaklaşım, literatürde genel olarak Uluslararası Para Fonu (IMF) yöntemi olarak adlandırılmaktadır. Potansiyel üretim seviyesinin ve üretim açığının belirlenmesi, gelir ve gider kalemlerinin devresel hareketlerden etkilenen kısımlarının tespit edilmesi ve bu kısımların gerçekleşen gelir ve harcama toplamlarından çıkarılarak yapısal gelir ve harcama kalemlerinin bulunması olmak üzere üç temel aşamadan oluşan bu yaklaşımda vergi gelirlerinin devresel hareketlerden bir bütün olarak etkilendiği noktasından yola çıkılmakta ve devresel etkilerin değerlendirilmesinde üretim açığı kullanılmaktadır.

Bütçe dengesinin devresel etkilerden arındırılması işleminde başlangıç noktasını, nominal bütçe dengesinin (OB), nominal faiz dışı bütçe dengesi (PB) ve nominal faiz giderlerinin (INT) farkı olarak tanımlanması oluşturmaktadır (Fedelino vd. 2009). Bu husus (1) numaralı eşitlikte gösterilmektedir.

$$OB = PB - INT \quad (1)$$

Belirli bir dönemde faiz dışı bütçe dengesi (PB), devresel hareketlerden etkilenen (CPB) ve etkilenmeyen (yapısal) (CAPB) kısımların toplamına eşit olacağından, (1) numaralı eşitlik aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir.

$$OB = CPB + CAPB - INT \quad (2)$$

(2) numaralı eşitlik mali göstergelerde birbirini takip eden iki yıl arasında meydana gelen değişimi ifade edecek şekilde değiştirildiğinde (3) numaralı eşitliğe ulaşılmaktadır.

$$\Delta OB = \Delta CPB + \Delta CAPB - \Delta INT \quad (3)$$

(3) numaralı eşitlikte faiz dışı bütçe dengesinde meydana gelen değişimin devresel hareketlerden etkilenen kısmının (ΔCPB), otomatik istikrarlandırıcıların etkisini yansıtacağını ifade edilmektedir. Böylece, devresel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinde meydana gelen değişim, devresel etkilerden arındırılmış bütçe gelirleri ile devresel etkilerden arındırılmış faiz hariç bütçe giderleri kullanılarak açıklanmaktadır.

(R^{CA}) devresel etkilerden arındırılmış bütçe gelirlerini, (R) nominal bütçe gelirlerini, (Y^P) ve (Y) sırasıyla potansiyel ve gerçekleşen üretim seviyelerini ve (ε^R) bütçe gelirlerinin üretim açığına olan esnekliğini ifade etmek üzere, devresel etkilerden arındırılmış bütçe gelirleri (R^{CA}), (4) numaralı denklem ile açıklanmaktadır.

$$R^{CA} = R \times \left(\frac{Y^P}{Y} \right)^{\varepsilon^R} \quad (4)$$

(G^{CA}) devresel etkilerden arındırılmış faiz hariç bütçe giderlerini, (G) nominal faiz hariç bütçe giderlerini, (Y^P) ve (Y) sırasıyla potansiyel ve gerçekleşen üretim seviyelerini ve (ε^G) faiz hariç bütçe giderlerinin üretim açığına olan esnekliğini ifade etmek üzere, devresel etkilerden arındırılmış faiz hariç bütçe giderleri (G^{CA}), (5) numaralı denklem ile açıklanmaktadır.

$$G^{CA} = G \times \left(\frac{Y^P}{Y} \right)^{\varepsilon^G} \quad (5)$$

(4) ve (5) numaralı eşitliklerden hareketle, belirli bir dönemde geçerli olan devresel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesi ($CAPB$), devresel etkilerden arındırılmış bütçe gelirleri ile devresel etkilerden arındırılmış faiz hariç bütçe giderleri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Devresel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesi (6) numaralı eşitlikte nominal değişkenler üzerinden, (10) numaralı eşitlikte ise potansiyel üretim seviyesine oran olarak ifade edilmektedir.

$$CAPB = R \times \left(\frac{Y^P}{Y} \right)^{\varepsilon^R} - G \times \left(\frac{Y^P}{Y} \right)^{\varepsilon^G} \quad (6)$$

$$capb = \frac{CAPB}{Y^P} \quad (7)$$

$$capb = \frac{R^{CA}}{Y^P} - \frac{G^{CA}}{Y^P} \quad (8)$$

$$capb = \frac{R}{Y} \times \left(\frac{Y^P}{Y} \right)^{\varepsilon^R - 1} - \frac{G}{Y} \times \left(\frac{Y^P}{Y} \right)^{\varepsilon^G - 1}, (1+gap) = (Y/Y^P) \quad (9)$$

$$capb = r \times (1+gap)^{-(\varepsilon^R - 1)} - g \times (1+gap)^{-(\varepsilon^G - 1)} \quad (10)$$

- Esneklik Varsayımları: Bütçe kalemlerinin üretim açığına esnekliklerinin hesaplanması konusunda farklı yaklaşımlar mevcuttur. Son dönemde yapılan çalışmalarda bütçe gelirlerinin üretim açığına esnekliği konusunda detaylı hesaplamalar kullanılırken, bu durum fazla varsayımın yapılması nedeniyle eleştirilmektedir (Gligorov, 2011). Bütçe giderlerinin devresel hareketlere duyarlılığı konusunda ise işsizlik ile ilgili ödemelerin devresel faktörlerden etkileneceği noktasından hareket edilmekte, ancak bu varsayımın işsizlik ödemelerinin toplam harcamalar içerisindeki ağırlığının fazla olduğu ülkeler açısından bir önem taşıyacağı belirtilmektedir (Braconier ve Forsfält, 2004). Türkiye’de vergi sisteminde esasa yönelik değişikliklerin fazla olması ile istisna ve muafiyet uygulamalarının sistem içerisindeki ağırlığı bütçe gelirlerinin devresel hareketler ile ilişkisinin sağlıklı bir şekilde değerlendirilmesini zorlaştırdığından bu çalışmada, bütçe gelirlerinin üretim açığındaki değişimlere birim esnek olduğu ($\varepsilon^R=1$) varsayımı yapılırken, işsizlik ile ilgili ödemelerin bütçe içerisindeki payının sınırlı olması nedeniyle harcamaların üretim açığındaki değişime karşı duyarlı olmadığı ($\varepsilon^G=0$) kabul edilmektedir³. Bu varsayımlar esnekliklerin detaylı şekilde hesaplandığı çalışmaların bulguları ile paralellik göstermektedir (André ve Girouard, 2005). Fedelino vd. (2009) ve Escolano (2010) literatürdeki esneklik hesaplamalarını karşılaştırarak, bütçe gelirleri için hesaplanan ağırlıklandırılmış esneklik katsayısının birim esnekliğin biraz üzerinde, bütçe giderleri için hesaplanan ağırlıklandırılmış esneklik katsayısının ise sıfır esneklik değerine yakın olduğu değerlendirildiğini yapmaktadırlar.

³ Bütçe gelirlerine ilişkin birim esneklik varsayımı, Türkiye ekonomisi için ağırlıklandırılmış vergi esneklik katsayılarının hesaplandığı güncel çalışmaların sonuçlarına da paralellik göstermektedir. Türkiye ekonomisi için ağırlıklandırılmış vergi esneklik katsayısı ile ilgili olarak bakınız Çebi ve Özlale (2011) ile Çulha (2012).

c. Literatür Taraması

Mali konsolidasyon, kamu açıklarının kontrol altına alınması ve borç stokunun sürdürülebilir bir seviyeye çekilmesi amacıyla uygulanan mali uyum politikaları olarak tanımlanmaktadır (OECD, 2007). Bu bölümde, konsolidasyon dönemlerinin tespit edilmesinde ve başarısının değerlendirilmesinde kullanılan tanımların yer aldığı araştırmalar incelenmekte, konsolidasyon dönemlerinin başlangıcında rol oynayan faktörler ile uygulanan gelir ve harcama yönlü politikaların etkileri ve bu dönemlerin ekonomik reformlar ile ilişkisi değerlendirilmektedir⁴. Literatürde konsolidasyon dönemlerinin tespitinde ve başarısının değerlendirilmesinde kullanılan ölçütler, bölümün sonunda yer alan Tablo 3 ile özetlenmektedir.

- Başlangıç Koşulları: Konsolidasyon politikalarının, genel olarak, bir ülkenin makroekonomik performansında meydana gelen aşırı bir bozulmayı takiben uygulanmaya başladığı görülmektedir (Ahrend vd., 2006). Makroekonomik performansta veya kamu mali yapısında meydana gelen bir bozulmanın konsolidasyon dönemlerinin başlangıcında, başlangıç dönemindeki bozulmanın derecesinin ise konsolidasyon döneminin başarısında etkili olduğu belirtilmektedir (Alesina ve Ardagna 1998, Hallett vd. 2004, Lambertini ve Tavares 2005, Ahrend vd. 2006 ve André vd. 2007). Bununla birlikte kamu mali yapısında özel sektör borçluluğundaki artışa bağlı olarak meydana gelen bir bozulmanın ve bu nedenle kamu borçluluğundaki artışın, konsolidasyon politikalarının uygulanmasının arkasında yatan önemli bir neden olduğu görülmektedir (Gligorov 2011).

- Harcama Yönlü Politikalar: Literatürde harcama yönlü konsolidasyon uygulamalarının gelir yönlü politikalara göre daha başarılı olduğu konusunda bir algı bulunmaktadır. Larch ve Turrini (2008), başarılı konsolidasyon dönemlerinin özellikleri ile ilgili olarak, literatürde sosyal güvenlik sistemine ve personel giderlerine odaklanan politika uygulamalarının daha başarılı sonuç verdiği konusunda bir uzlaşmanın olduğu değerlendirmesini yapmaktadır. McDermott ve Wescott (1996), Alesina ve Ardagna (1998), Baldacci vd. (2002), Adam ve Bevan (2003), Purfield (2003), Hallett vd. (2004) ve Lambertini ve Tavares (2005), kamu harcamalarının personel giderlerinde veya transfer harcamalarında yapılacak kesintiler aracılığı ile azaltılmasının etkin bir yol olacağını belirtmektedir. Harcama yönlü uyum politikalarının başarısını vurgulayan Hoeller vd. (2012), kamu harcamalarındaki daralmanın, kısa dönemde, ülkelerin büyüme performansları üzerinde olumsuz bir etki doğurmaması açısından, harcama kesintilerinin öncelikle düşük çarpan değerine sahip olan harcama alanlarında yapılması gerektiğine ve harcama politikalarında etkinliğin artırılmasına yönelik reformların önemine değinmektedir.

- Gelir Yönlü Politikalar: Gelir yönlü konsolidasyon politikalarının başarısının değerlendirilmesi konusunda literatürde farklı görüşler olmakla birlikte André vd. (2007), kamu gelirlerinde sağlanan artışların, kamu mali dengelerindeki iyileşmenin önemli bir kaynağı olduğunu

⁴ Bu bölümde, konsolidasyon dönemlerinin belirlenmesinde mali etki büyüklüğünü veya faiz dışı bütçe dengesinin GSYH'ye oranındaki değişimi dikkate alan çalışmalar üzerinde durulmaktadır. Söz konusu göstergeleri bir kriter olarak kullanan çalışmalara ek olarak, konsolidasyon dönemlerinin belirlenmesinde politika kararlarını esas alan çalışmalar da mevcuttur. Bu konu ile ilgili olarak bakınız Devries vd. (2011).

belirtmektedir. Baldacci vd. (2002) düşük gelirli ülkelerde kamu gelirlerinin, vergi istisna ve muafiyetlerinin azaltılması yoluyla, artırılmasının konsolidasyon döneminin başarısında önemli bir etken olduğunu ifade etmektedir. Adam ve Bevan (2003), Baldacci vd. (2002) gibi, düşük gelirli ülkelerde uyum politikalarının başarısında gelir kapasitesindeki artışın önemli olduğunu ve bu durumun harcama yönlü konsolidasyon politikalarının daha başarılı olduğu gelişmiş ülkelere göre bir farklılık olarak değerlendirilebileceğini ifade etmektedir. Benzer şekilde Barrios vd. (2010), gelir yönlü konsolidasyon politikalarının, dönemin başlangıcında gelir seviyesinin düşük olması ve konsolidasyon politikalarının kademeli şekilde uygulanması durumunda başarılı olabileceğini belirtmektedir.

Gelir yönlü uyum politikalarının, genel olarak, kademeli konsolidasyon dönemlerinde uygulandığını belirten Flanagan vd. (2006), ekonomik büyüme üzerinde daha az etkili olduğu düşünülen çevre vergileri ve varlık vergileri gibi gelir unsurları aracılığı ile sağlanacak gelir artışlarının konsolidasyon sürecini destekleyebileceğini ifade etmektedir. Hagemann (2012), Flanagan vd. (2006) gibi, gelir yönlü konsolidasyon politikalarının, ekonominin büyüme performansı üzerinde olumsuz bir etki yaratmaması açısından kullanıcı ücretleri, çevre ve varlık vergileri gibi gelir unsurları aracılığı ile yürütülmesi gerektiğini belirtmektedir. Çeşitli vergi gruplarına ilişkin oran artışlarının uyum politikası üzerindeki olumlu etkisini değerlendiren bu çalışmalardan farklı olarak Ahrend vd. (2006), gelir performansındaki artışın, vergi tabanını genişletecek veya vergi kaybını azaltacak politikalar yerine, vergi oranlarındaki değişiklikler ile sağlanması durumunda fiyat istikrarının zarar görebileceği değerlendirmesini yapmaktadır. Kumar vd. (2007), Ahrend vd. (2006) gibi, gelir yönlü uyum politikalarında vergi tabanının genişletilmesinin önemini vurgulamaktadır.

Flanagan vd. (2006) gelir seviyesinde kademeli olarak sağlanan artışların kamu harcamalarının kontrol altına alınmasına yönelik politikalar ile desteklenmemesi durumunda, uyum politikalarından beklenen sonuçların alınamayacağı değerlendirmesini yapmaktadır. Molnar (2012), Flanagan vd. (2006)'ya paralel olarak, gelir yönlü konsolidasyon politikalarının, beraberinde, kamu harcamalarında bir artış meydana getirebileceğine ve bu durumun, orta vadede borç stokunun hedeflenen seviyeye çekilmesi konusunda engel oluşturabileceğine değinmektedir.

- Konsolidasyon Dönemleri ve Reform Uygulamaları: Borç stokunun makul bir seviyede sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla kamu harcama programlarının yeniden gözden geçirilmesi kadar kamu harcamalarında artışın kaynağını oluşturan alanlarda yapısal reformların gerçekleştirilmesi, konsolidasyon politikalarının başarıya ulaşmasında önemli bir unsur olarak ele alınmaktadır (IMF, 1995). McDermott ve Wescott (1996), konsolidasyon dönemlerinin kapsamlı bir reform programı ile desteklenmesinin önemini vurgulayarak, uygulanan mali uyum politikalarının başarısında reformların etkisinin bulunduğunu belirtmektedir.

Hemming vd. (2003), konsolidasyon politikalarının uygulanmasına neden olan krizleri ekonomideki yapısal dönüşümler için bir fırsat olarak değerlendirmektedir. Benzer şekilde Larch ve Turrini (2008), konsolidasyon dönemlerinin kapsamlı reform uygulamalarına zemin oluşturduğunu

belirtirken, Bouis vd. (2012) ise yapısal reformların ekonomide güven ortamının tesis edilmesine katkıda bulunduğu ve bu durumun orta vadede ekonomik büyümeyi olumlu etkilediği değerlendirmesini yapmaktadır. Bouis vd. (2012), ayrıca, kamu mali yönetimine ilişkin reformların, kısa ve orta vadede maliye politikasının ekonomideki şoklara karşı etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacağını ve yaratılan istikrar ortamının, reform politikalarının toplumun geniş bir kesiminde kabul edilebilirliğini artıracaklarını belirtmektedir.

Hauptmeier vd. (2006), kamu harcamalarının etkinliğinin artırılmasına yönelik uygulamaların, pek çok durumda, işgücü piyasası reformu, vergi reformu ve özelleştirme süreci gibi unsurları içeren kapsamlı bir reform sürecinin parçası olarak gerçekleştiğini belirtmektedir. Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması ve kural tabanlı politika uygulamaları, bu süreçte mali disiplinin güçlendirilmesine yönelik öneriler olarak ortaya çıkmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2007). Kumar vd. (2007) konsolidasyon politikalarının reformlar ile desteklenmesi durumunda daha başarılı sonuç verdiğini belirterek, harcama yönlü uyum politikalarının, beraberinde kamu harcamalarında etkinliğin artırılmasına yönelik yapısal değişimleri getireceğini vurgulamaktadır. Kamu mali yönetimine ilişkin politika değişiklikleri ile ilgili olarak Hoeller vd. (2012), bütçe sürecinin iyileştirilmesinin ve çok yıllık bütçe uygulamalarının konsolidasyon sürecini destekleyeceğini ifade etmektedir. Hagemann (2012), Hoeller vd. (2012) gibi, çok yıllık bütçeleme sürecinin önemine değinmekte ve sürdürülebilir bir kamu mali yapısının oluşturulması açısından kurallı maliye politikası uygulamaları ile bağımsız mali kurumların oluşturulmasını önermektedir.

- Konsolidasyon Dönemlerinin Başarısı Üzerine: Ülke deneyimleri kademeli şekilde uygulanan mali uyum politikalarının tek seferlik uyum politikalarına göre daha başarılı olduğunu göstermektedir (Flanagan vd., 2006). Bunun nedeni olarak, kademeli konsolidasyon dönemlerinin mali yapıdaki bozulmanın altında yatan nedenlerin ortadan kaldırılmasına yönelik reform uygulamalarının gerçekleştirilmesine olanak sağlaması ve bu durumun, konsolidasyon döneminin başarısını etkileyen önemli bir faktör olması gösterilmektedir (Kumar vd. 2007). Avrupa Komisyonu (2007) ise kademeli uyum politikalarının, genel olarak, daha başarılı olduğunu ifade etmekte, ancak borç stokunun yüksek olduğu ve hızlı bir artış gösterdiği durumlarda tek seferlik politika uygulamalarının ekonomik performansın iyileştirilmesinde etkin sonuçlar verebileceğini belirtmektedir. Barrios vd. (2010), tek seferlik konsolidasyon dönemlerinin borç stokunun GSYH'ye oranının düşürülmesinde kademeli uyum politikalarına göre daha az etkin olduğu değerlendirmesini yapmakta, ancak Avrupa Komisyonu (2007)'ye paralel olarak tek seferlik mali uyum politikalarının, başlangıç döneminde borç stokunun ve faiz oranlarının yüksek olması durumunda, kademeli konsolidasyon politikalarına göre daha başarılı olacağını vurgulamaktadır. Bu durum, tek seferlik uyum politikalarının piyasalara konsolidasyon konusundaki kararlılığın yansıtılması açısından etkili olması ile açıklanmaktadır (Barrios vd., 2010).

Tablo 3: Konsolidasyon Dönemlerinin Belirlenmesi ve Başarı Ölçütleri

İlgili Kaynak	Dönemin Tespit Edilmesi		Dönemin Başarısı
	Devresel Etkilerden Arındırılmış Faiz Dışı Bütçe Dengesinde Meydana Gelen Değişim		
	Tanım 1	Tanım 2	
Alesina ve Perotti (1996)	bir yılda 1,5 yüzde puanlık iyileşme	birbirini izleyen iki yılda toplam 2,5 yüzde puanlık iyileşme	dönemi izleyen üç yılın sonunda devresel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin GSYH'ye oranının, dönemin son yılındaki değerine göre en az 2 yüzde puan iyileşmesi ya da bu süre içerisinde borç stokunun GSYH'ye oranının, dönemin son yılındaki değerine göre, 5 yüzde puan azalması
Hallett vd. (2004)	bir yılda 1,5 yüzde puanlık iyileşme	Birbirini izleyen iki yılda toplam 1,25 yüzde puanlık iyileşme	-
Ahrend vd. (2006)	bir yılda 1 yüzde puanlık iyileşme	birbirini izleyen iki yılda toplam 1 yüzde puanlık iyileşme	-
Flanagan vd. (2006)	faiz dışı bütçe dengesinde meydana gelen her türlü iyileşme		borç stokunun GSYH'ye oranının düşme eğilimine girmesi
André vd. (2007)	bir yılda 1 yüzde puanlık iyileşme	birbirini izleyen iki yılda toplam 1 yüzde puanlık iyileşme	-
Avrupa Komisyonu (2007)	bir yılda 1,5 yüzde puanlık iyileşme	birbirini izleyen üç yılda 1,5 yüzde puanlık iyileşme	dönemi izleyen üç yılın sonunda devresel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin GSYH'ye oranında meydana gelen bozulmanın 0,75 puanı geçmemesi (1,5 yüzde puanlık iyileşmenin en az yarısının bu dönemin sonunda korunması)
Kumar vd. (2007)	bir yılda 1 yüzde puanlık iyileşme	birbirini izleyen iki yılda toplam 1 yüzde puanlık iyileşme	dönemi izleyen üç yılın sonunda borç stokunun GSYH'ye oranının, dönemin son yılındaki değerine göre 5 yüzde puan azalması
Alesina ve Ardagna (2009)	bir yılda 1,5 yüzde puanlık iyileşme		dönemi izleyen üç yılın sonunda borç stokunun GSYH'ye oranının, dönemin başlangıcındaki değerine göre, en az 4,5 yüzde puan azalması
Ardagna (2009)	bir yılda 2 yüzde puanlık iyileşme	birbirini izleyen iki yılda, yıllık ortalama 1,5 yüzde puanlık iyileşme	dönemi izleyen üç yılın sonunda borç stokunun GSYH'ye oranının, dönemin son yılındaki değerine göre, 5 yüzde puan azalması
Barrios vd. (2010)	bir yılda 1,5 yüzde puanlık iyileşme	birbirini izleyen üç yılda 1,5 yüzde puanlık iyileşme	dönemi izleyen üç yılın sonunda borç stokunun GSYH'ye oranının, dönemin son yılındaki değerine göre, 5 yüzde puan azalması

Kaynak: Tablo, Molnar (2012) esas alınarak bu çalışmanın yazarı tarafından oluşturulmuştur.

III. Türkiye’de Mali Konsolidasyon Dönemleri

Bu bölümde 1990-2010 döneminde Türkiye’deki konsolidasyon dönemleri tespit edilmektedir. Bu doğrultuda devresel arındırılmış faiz dışı bütçe dengesi hesaplanmakta ve bu dengedeki değişimi ifade eden mali etki büyüklükleri üzerinden değerlendirme yapılmaktadır. Değerlendirmede Tablo 3’teki değerler baz alınmaktadır. Tablo 4’teki hesaplama sonuçları mali etkinin 1994 yılında 3,9 yüzde puan, 1998 yılında 2,8 yüzde puan ve 2000 ve 2001 yıllarında, sırasıyla, 2,4 yüzde puan ve 1,1 yüzde puan olduğunu göstermektedir. Tablo 3’teki kriterler çerçevesinde 1994 yılı, 1998 yılı ve 2000-2001 dönemi konsolidasyon dönemleri olarak tespit edilmektedir. Bu dönemler Flanagan vd. (2006) tarafından kullanılan faiz dışı bütçe dengesindeki sürekli iyileşme tanımı ile de uyum göstermektedir. Aynı tanım çerçevesinde, 2003-2005 dönemi de bir konsolidasyon dönemi olarak belirlenmektedir⁵. Kullanılan grafiklere ve tablolara bölümün sonunda yer verilmektedir.

- 1994 Yılı: 1994 ve 1995 yılları, sırasıyla, borçlanma stratejisinin 1993 yılı sonunda değiştirilmesi nedeniyle meydana gelen güven kaybına bağlı olarak gerçekleşen bir döviz krizi ve eksik bir mali uyum dönemi olarak değerlendirilmektedir (Celasun, 2005). Böyle bir değerlendirme, ekonomik krizin ardından 5 Nisan 1994 tarihinde Ekonomik Önlemler Uygulama Planı ile duyurulan tedbirlerin tam olarak uygulanmamış olmasından kaynaklanmaktadır (Bahçeci, 1997). Merkezi yönetim bütçesi düzeyinde mali duruşun yer aldığı Tablo 4, bu dönemin eksik bir uyum dönemi olduğu konusunda yapılan değerlendirmeleri desteklemektedir. Tablo 4’te 1994 yılında alınan önlemlerin etkisine bağlı olarak daraltıcı nitelik taşıyan maliye politikası çerçevesinin 1995 yılı ile birlikte genişletici nitelik taşımaya başladığı görülmektedir. 1995 yılı ile birlikte politika çerçevesinin genişletici nitelik taşımaya başlamasında, 1994 yılında uygulanan ek vergilerin kaldırılmasına ve özelleştirme sürecinde öngörülen performansın sağlanamamasına bağlı olarak, bütçenin gelir kapasitesinin zayıflamasının ve bütçe giderlerindeki artışın etkili olduğu dikkat çekmektedir. Faiz dışı bütçe giderlerinde 1995 yılı ile başlayan artış eğiliminde, 1995 yılının sonunda yapılan genel seçimlerin, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerde 1992 yılında uygulanmaya başlayan erken emeklilik sistemi nedeniyle beklenilenin üzerinde bir artış meydana gelmesinin, savunma ve güvenlik hizmetleri ile ilgili harcamalarda meydana gelen artışın ve 1996 yılında kamu personelinin maaşlarında yapılan düzenlemelerin etkili olduğu belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 1996). İlgili dönemde, merkezi yönetim borç stokunun GSYH’ye oranında ciddi bir artışın meydana gelmemiş olmasında kısa vadeli avans kullanımının finansman kaynakları içerisindeki ağırlığının etkili olduğu ve bu durumun, gerekli olan mali uyum politikalarının ertelenmesine ve makroekonomik performanstaki kırılganlıkların kaynağını oluşturan yüksek enflasyon ve yüksek faiz sarmalına yol açtığı değerlendirilmesi yapılmaktadır (OECD, 1994). Bu dönemde nominal faiz oranlarının seviyesi faiz giderlerindeki artışın kaynağı olarak gösterilmekte, yüksek enflasyon nedeniyle reel faizlerin düşük seviyede olmasının borç stokunda hızlı bir artışı önlediği belirtilmektedir (OECD, 1994).

⁵ Mali etkinin bu dönemde eşik değerlerin altında kalmasında faiz dışı fazla seviyesinin yüksek seviyesi etkili olmaktadır.

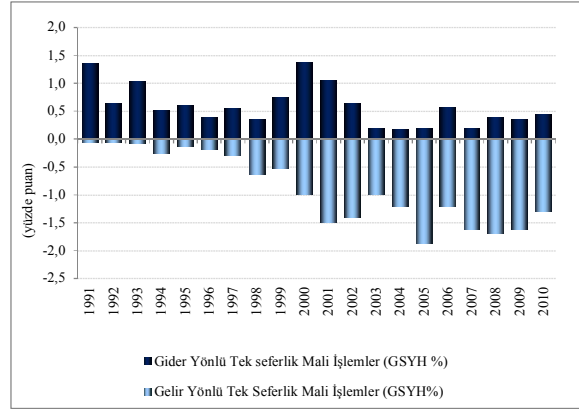
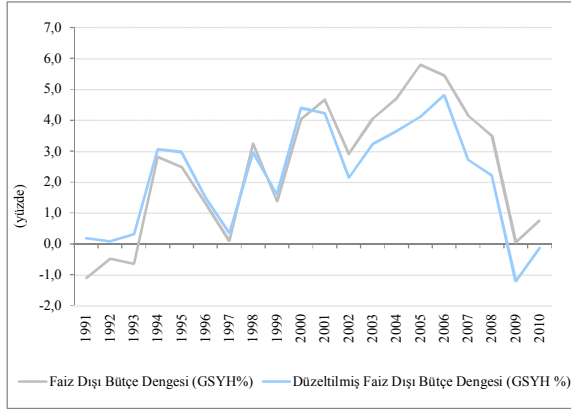
- 1998 Yılı: 1998 yılının, üç yıllık bir dönemi kapsayan istikrar programının ilk yılı olduğu ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 1998). 1998 yılında uygulanmaya başlayan istikrar programının ilk önce yakın izleme anlaşması ile desteklendiği, 1999 yılının sonunda ise bir stand by düzenlemesinin gerçekleştirildiği belirtilmektedir (Yılmaz, 2007). 1998 yılında yakın izleme anlaşması ile desteklenen istikrar programının, 1999 yılında etkileri hissedilmeye başlayan Rusya Krizi'ne ve Marmara Bölgesi'nde meydana gelen deprem nedeniyle artan finansman ihtiyacına bağlı olarak sekteye uğradığı ve stand by düzenlemesine bu nedenle ihtiyaç duyulduğu değerlendirilmektedir (Çörtük, 2006). Bu gelişmelerin ışığında, merkezi yönetim bütçesi düzeyinde mali duruşun yer aldığı Tablo 4'te 1995 ve 1997 yılları arasında genişletici maliye politikası uygulamalarının sürdürüldüğü, 1998 yılında ise politika çerçevesinin daraltıcı nitelik taşıdığı görülmektedir. Gider yönlü baskıların arttığı 1999 yılı dışında, izleyen dönemin tamamında politika çerçevesinin daraltıcı nitelik taşıdığı dikkat çekmekte ve bu dönemde, faiz dışı bütçe giderlerindeki artış eğiliminin devam etmesine rağmen, uygulanan politika çerçevesinin daraltıcı nitelik taşımasında bütçenin gelir performansındaki artışın etkili olduğu görülmektedir. Tablo 5'te, 1998 yılında faiz dışı dengenin GSYH'ye oranında meydana gelen iyileşmenin bütçe gelirlerinde meydana gelen artıştan kaynaklandığı görülmektedir. Bu artışta, akaryakıt tüketim vergisi oranlarının 1997 yılının Temmuz ayında yükseltilmesinin, devlet iç borçlanma senetlerinin faizlerine uygulanan stopaj gelirlerinin ve yeniden değerlendirme katsayısı ile asgari ücret artışına bağlı vergilerdeki yükselmenin etkili olduğu belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 1997). Bütçe gelirlerinde meydana gelen artışın diğer bir nedeni olarak, 1998 yılında gerçekleştirilen vergi reformunun etkisi gösterilmekte ve bu reform, 1998 yılındaki konsolidasyonun önemli bir unsuru olarak değerlendirilmektedir (OECD, 1999). 1998 yılında faiz dışı bütçe giderlerinde meydana gelen azalma ise, büyük ölçüde, tarımsal desteklerdeki gerilemeden ve devlet iştirakleri ile kamulaştırma gibi bazı harcamalarda önceki yıllardan gelen birikimi temizlemek amacıyla 1997 yılında bir defaya mahsus olmak üzere verilen ek ödeneklerin, 1998 yılında öngörülmemiş olmasından kaynaklanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 1997). Faiz dışı bütçe dengesinin 1995-2001 döneminde gösterdiği iyileşme eğilimine rağmen, bu dönemde faiz giderlerindeki artışın bütçenin finansman ihtiyacının yükselmesinde etkili olduğu dikkat çekmektedir. 1997 yılında kısa vadeli avans kullanımının sonlandırılması nedeniyle bütçe finansmanında iç borçlanmanın ağırlığının artması, bu dönemde faiz giderlerindeki ve borç stokundaki artışın nedeni olarak gösterilmekte, 1996 ve 1997 yıllarında takip edilen iç borçlanma stratejisine bağlı olarak borçlanma vadelerinin uzamasının ise mali yapıdaki bozulmayı gizleyerek borç stokundaki artışın sınırlı bir seviyede kalmasını sağladığı ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 1997 ve OECD, 1999). Bu durum, 1995-2001 döneminde merkezi yönetim borç stokunun GSYH'ye oranının ve bu orandaki değişimin kaynaklarının yer aldığı Grafik 1'de gösterilmektedir. Grafik 1'de, ayrıca, 1997 yılını izleyen dönemde ekonominin büyüme hızındaki yavaşlamanın nominal borç stokundaki artışı dengeleyemediği, mali yapıdaki bozulmaya bağlı olarak borç stokunun GSYH'ye oranının artış eğilimini sürdürdüğü görülmektedir.

- 2000-2001 Dönemi: 1999 yılında gerçekleştirilen stand by düzenlemesinin 2000-2001 döneminde uygulanan makroekonomik politikaların genel çerçevesini oluşturduğu belirtilmektedir (Parasız, 2002). Bu çerçevede hazırlanan ve üç yıllık bir dönemi kapsaması öngörülen 2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı ile para politikası ve maliye politikası uygulamalarının stratejik hedefler doğrultusunda belli bir takvime bağlandığı ve politika uygulamalarının yapısal reformlar ile desteklenmesinin amaçlandığı ifade edilmektedir (Yeldan, 2002). Ancak, 2000 yılının Kasım ayında ve 2001 yılının Şubat ayında meydana gelen likitide ve döviz krizleri ile döviz kuru nominal çıpasına dayalı bu programın sonlandığı görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2001). Meydana gelen krizler nedeniyle sonlandırılan istikrar programının maliye politikası ayağında önemli bir başarının sağlandığı değerlendirilmesi yapılmakta ve faiz dışı dengenin GSYH'ye oranında 2000-2001 döneminde bir iyileşmenin gerçekleştiği vurgulanmaktadır (Dinçer ve Özdemir, 2009). Merkezi yönetim bütçesi düzeyinde mali duruşun yer aldığı Tablo 4, bu değerlendirmeyi desteklemektedir. Tablo 4'te, 1999 yılında deprem nedeniyle artan harcama ihtiyacına bağlı olarak genişletici nitelik taşıyan maliye politikası çerçevesinin, 2000 yılı ile birlikte, büyük ölçüde makroekonomik program hedefleri doğrultusunda alınan gelir artırıcı tedbirlerin etkisi ile, daraltıcı nitelik taşımaya başladığı görülmektedir. Bu dönemde faiz dışı bütçe giderlerindeki değişimin sınırlı kalmasında, personel maaşlarının hedeflenen enflasyona göre artırılmasının ve prime esas kazanç tavanının yükseltilmesine bağlı olarak sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerin azalmasının etkili olduğu belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2001). Merkezi yönetim borç stokunun GSYH'ye oranının ve bu oranda meydana gelen değişimin kaynaklarının yer aldığı Grafik 1'de, 1999 ve 2001 yılları arasında nominal GSYH büyümesinin nominal borç stokundaki artışın gerisinde kaldığı görülmektedir. Borç profilinde bu dönemde meydana gelen yükselişin reel faiz oranlarının yüksek olmasından ve 1999 ile 2001 yıllarında ekonomideki daralmaya bağlı olarak borç dinamiğinin bozulmasından kaynaklandığı belirtilirken, 2001 yılında nominal stokta meydana gelen artışta bankaların yeniden sermayelendirilmesinin yanı sıra uluslararası kuruluşlardan alınan kredilerin ve devalüasyonun etkili olduğu değerlendirilmesi yapılmaktadır (Celasun, 2002).

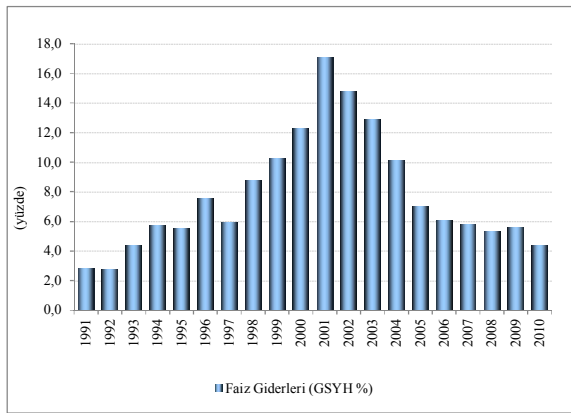
- 2003-2005 Dönemi: 2000 ve 2001 yıllarındaki likitide ve döviz krizlerinin ardından 15 Mayıs 2001 tarihinde açıklanan Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın 2003-2005 döneminde kamu mali yapısındaki iyileşmenin temel belirleyicisi olduğu görülmektedir. Hazırlanan bu yeni programın, Türk Lirası'nın dalgalanmaya bırakılması dışında genel olarak, 2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı'na paralellik gösterdiği ifade edilmektedir (Kaya ve Yılar, 2011). Üç aşamalı genel bir stratejiye sahip olan bu yeni programın birinci aşamasında bankacılık sektörüne ilişkin alınacak tedbirler ile mali piyasalarda belirsizliğin azaltılmasının ve kriz ortamından çıkılmasının, ikinci aşamasında faiz oranlarında ve döviz kurunda istikrar sağlanarak ekonomik birimlere orta vadeli öngörü kazandırılmasının ve üçüncü aşamasında makroekonomik dengelerin sağlanmasıyla 2002 yılının ikinci yarısından itibaren istikrarlı bir büyüme ortamına geçilmesinin hedeflendiği belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2001). Uygulanmaya başlayan bu programın istikrarlı bir

büyüme sürecine geçilmesi konusunda başarıya ulaştığı, ekonomide güven ortamının güçlendirilmesinin ve kamu mali yönetiminde etkinliğin sağlanmasının programın başarıya ulaşmasında belirleyici olduğu değerlendirilmiştir (OECD, 2004). Kamu mali yönetiminde etkinliğin sağlanmasında, gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin etkili olduğu ve bu düzenlemeler ile kamu maliyesinin temel ilkeleri ve kamu kaynaklarının kullanımı bakımından bir dizi değişikliğin yapıldığı belirtilmektedir (Kesik vd., 2007). Bu değişikliklerin kamu maliyesinin temel ilkeleri bakımından kaynak kullanımında etkinliğin, ekonomikliğin ve verimliliğin ön plana çıkarılmasını, kamu kaynaklarının kullanımı bakımından ise mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesini ve performans esaslı ve çok yıllık bütçelemenin gerçekleştirilmesini amaçladığı ifade edilmektedir (Kesik vd., 2006). Öte yandan, sıkı maliye politikası çerçevesinin öngörüldüğü yeni ekonomik programın uygulanmaya başlamasını izleyen 2002 yılında ve 2004 yılında merkezi yönetim düzeyinde uygulanan maliye politikası çerçevesinin genişletici nitelik taşıdığı dikkat çekmekte, bu durum Tablo 4’te gösterilmektedir. Politika çerçevesinin 2002 yılında genişletici nitelik taşımasında, yıl içerisinde mali disiplinin sağlanmasına dikkat edilmesine rağmen memur ve emekli maaşlarında seyiyen yapılan artışlara, yüksek miktarda dış proje kredisi revizyonu nedeniyle yatırım harcamalarındaki artışa, özellikle ihracattaki katma değer vergisi iadesi etkisiyle vergi iadelerinin yükselmesine, bütçeden yapılan sağlık harcamalarının yeşil kart ödemelerine bağlı olarak artmasına ve prim ve tahsilat oranlarındaki düşüş ve sağlık giderlerindeki artış nedeniyle sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerin yükselmesine bağlı olarak faiz dışı bütçe giderlerindeki artışın etkili olduğu belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2002). Politika çerçevesinin 2004 yılında genişletici yönlü olmasının ise, personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemeler, vergi iadeleri, risk hesabı ve yedek ödenekler dışında kalan diğer tüm ödeneklerde yapılan yüzde 13 oranındaki kesinti ile faiz dışı bütçe giderlerinde meydana gelen azalmaya rağmen, merkezi yönetim bütçesinin gelir performansındaki gerilemeden kaynaklandığı görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2004). 2003 yılında alınan gelir artırıcı önlemlerin 2004 yılında etkili olmamasının ve gelir vergisi ile kurumlar vergisi sisteminde enflasyon muhasebesi uygulamasına geçilmesinin, bütçenin gelir performansında gerilemeye yol açtığı ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2003). Borç stokunun GSYH’ye oranında meydana gelen değişimde ise 2002 yılı ile birlikte, ekonominin büyüme performansının artmasının ve borç stokundaki artış hızının gerilemesinin etkili olduğu görülmektedir. Borç yönetiminde, 2002 yılında gerçekleştirilen düzenlemelerin ardından stratejik ölçütlerin takip edilmeye başlamasına ve 2002 yılını izleyen dönemde bütçenin faiz dışı denge performansında meydana gelen artışa bağlı olarak nominal borç stokunun artış hızının yavaşladığı görülmektedir. Bu dönemde faiz oranlarının azalmasının borç stokunun GSYH’ye oranında meydana gelen düşüşte etkili olan faktörlerin başında geldiği belirtilirken, faiz oranlarının ve enflasyonun düştüğü bir ortamda finansman ihtiyacının karşılanmasında kur ve faiz riskinin azaltılmasına yönelik olarak uzun vadeli ve iskontolu senetlere ağırlık verilmesi stratejisinin borç stokunun GSYH’ye oranının aynı hızda gerilememesine neden olduğu değerlendirilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2004).

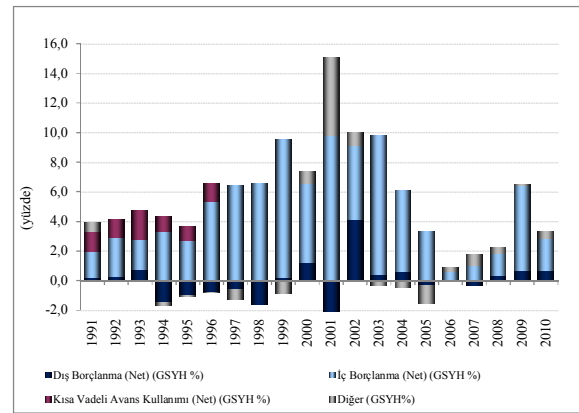
Grafik 1: Temel Göstergeler
Tek Seferlik Mali İşlemler ve Faiz Dışı Denge⁶



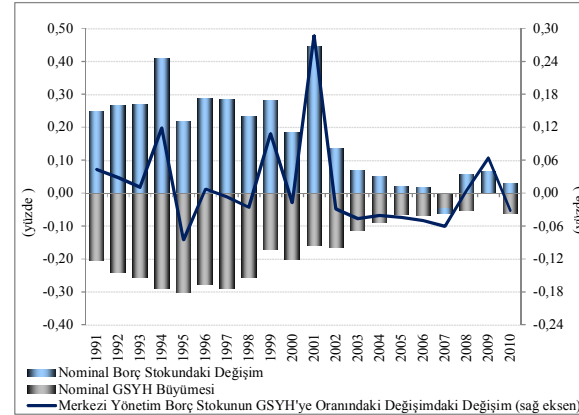
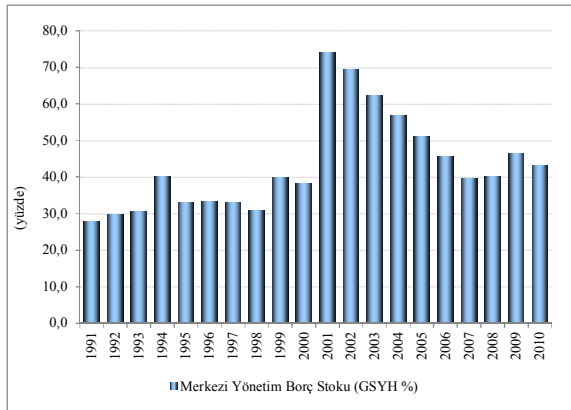
Faiz Giderleri



Merkezi Yönetim Bütçe Finansmanı⁷



Merkezi Yönetim Borç Stokundaki Değişim⁸



Kaynak: Grafikler Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı verileri kullanılarak bu çalışmanın yazarı tarafından yapılan hesaplamaların sonuçlarını göstermektedir.

⁶ Gelir yönlü tek seferlik mali işlemlerin gelişimi, bu işlemlerin ihmal edilmesi faiz dışı bütçe dengesinin seviye olarak gerçekleşen düzeyinin altında kalmasına yol açacağından, ters işaretli olarak gösterilmektedir.

⁷ 2001 yılında garantili borç geri dönüşü ile kasa ve banka işlemlerini kapsayan diğer finansman işlemlerindeki artışın nedeni, IMF'den sağlanan kredinin Merkez Bankası üzerinden Hazine Müsteşarlığı'na kullanılmasıdır (Sayıştay Başkanlığı, 2001).

⁸ Borç stokundaki değişimin analiz edildiği grafikte Goopu vd. (2010) tarafından yapılan hesaplamalara paralel olarak, doğal logaritmik farkın ilgili değişkenlerdeki yüzde değişime yakınsayacağı varsayımı kullanılırken, nominal GSYH büyümesinin etkisi, borç stokunun GSYH'ye oranında azalmaya yol açan bir faktör olarak değerlendirilmekte ve bu nedenle ters işaretli olarak gösterilmektedir.

Tablo 4: Yıllar İtibarıyla Devresel Etkilerden Arındırılmış Faiz Dışı Bütçe Dengesi⁹

Yıllar	Faiz Dışı Bütçe Dengesi (GSYH %)	Devresel Etkilerden Arındırılmış Faiz Dışı Bütçe Dengesi (potansiyel GSYH %)	Mali Etki (yüzde puan)	Üretim Açığı (yüzde puan)	Mali Duruş	Merkezi Yönetim Borç Stoku (GSYH %)
1990	0,4	0,2	-	1,8	-	25,2
1991	-1,1	0,4	0,1	-1,4	Aynı Yönlü	27,9
1992	-0,5	0,1	-0,3	0,5	Aynı Yönlü	29,7
1993	-0,6	-0,2	-0,3	4,6	Aynı Yönlü	30,5
1994	2,8	3,7	3,9	-4,7	Aynı Yönlü	40,0
1995	2,5	3,2	-0,5	-1,4	Ters Yönlü	32,9
1996	1,3	1,4	-1,8	1,8	Aynı Yönlü	33,4
1997	0,1	-0,3	-1,7	5,7	Aynı Yönlü	32,9
1998	3,3	2,4	2,8	5,3	Ters Yönlü	31,0
1999	1,4	2,2	-0,2	-1,7	Ters Yönlü	39,8
2000	4,0	4,6	2,4	1,2	Ters Yönlü	38,2
2001	4,7	5,7	1,1	-8,1	Aynı Yönlü	74,1
2002	2,9	3,7	-2,0	-6,2	Ters Yönlü	69,2
2003	4,0	4,5	0,8	-5,4	Aynı Yönlü	62,2
2004	4,7	4,5	0,0	-1,0	Aynı Yönlü	56,6
2005	5,8	5,0	0,5	2,7	Ters Yönlü	51,1
2006	5,4	4,6	-0,4	5,0	Aynı Yönlü	45,5
2007	4,2	2,3	-2,3	5,4	Aynı Yönlü	39,6
2008	3,5	1,9	-0,4	1,8	Aynı Yönlü	40,0
2009	0,0	0,8	-1,0	-7,0	Ters Yönlü	46,3
2010	0,7	0,8	0,0	-2,4	Aynı Yönlü	43,1

Tablo 5: Yıllar İtibarıyla Faiz Dışı Bütçe Dengesindeki ve Borç Stokundaki Değişim

Yıllar	Faiz Dışı Bütçe Dengesinde Meydana Gelen Değişim (yüzde puan)	Bütçe Gelirlerinde Meydana Gelen Değişim (yüzde puan)	Faiz Dışı Bütçe Giderlerinde Meydana Gelen Değişim (yüzde puan)	Merkezi Yönetim Borç Stokunda Meydana Gelen Değişim (yüzde puan)
1991	-1,5	1,0	2,5	2,6
1992	0,6	0,4	-0,2	1,9
1993	-0,2	1,3	1,5	0,7
1994	3,5	1,1	-2,3	9,6
1995	-0,3	-1,0	-0,6	-7,2
1996	-1,2	0,2	1,4	0,6
1997	-1,2	1,2	2,4	-0,5
1998	3,2	1,8	-1,3	-1,9
1999	-1,9	1,3	3,2	8,8
2000	2,7	2,0	-0,7	-1,6
2001	0,6	1,4	0,8	35,9
2002	-1,8	0,2	1,9	-4,8
2003	1,1	0,5	-0,7	-7,1
2004	0,7	-0,5	-1,2	-5,6
2005	1,1	1,3	0,3	-5,5
2006	-0,3	-0,3	0,0	-5,6
2007	-1,3	-0,1	1,2	-5,9
2008	-0,7	-0,7	0,0	0,5
2009	-3,4	0,5	4,0	6,3
2010	0,7	0,2	-0,5	-3,3

Kaynak: Tablolar, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı verileri kullanılarak bu çalışmanın yazarı tarafından yapılan hesaplamaların sonuçlarını göstermektedir.

⁹ Mali görünümde 2010 yılı ile birlikte bir iyileşmenin gerçekleştiği görülmektedir. Ancak çalışma döneminin sonu olması nedeniyle bu durum bu raporda değerlendirilmemektedir.

IV. Konsolidasyon Dönemlerinin Değerlendirilmesi

Bu bölümde konsolidasyon dönemlerinin başarısı, literatür bölümünde yer alan bilgiler çerçevesinde değerlendirilmektedir. Borç stokunun GSYH'ye oranındaki değişime ilişkin olarak yapılan ve sonuçları Grafik 1'de gösterilen hesaplamalar, borç stokunun GSYH'ye oranındaki değişimde ekonominin büyüme performansının önemli bir etken olduğuna işaret ettiğinden konsolidasyon dönemlerinin başarısının değerlendirilmesinde, literatür bölümünde belirtilen ölçütlerin yanı sıra, uygulanan uyum politikalarının mali sürdürülebilirliğin sağlanmasındaki etkinliği de ele alınmaktadır¹⁰.

- Dönemlerin Başlangıç Koşulları ve Süresi: Türkiye'nin konsolidasyon deneyiminin, 1998 yılı dışında, kriz yıllarının ardından uygulanmaya başlayan programlar çerçevesinde şekillendiği görülürken, bu durum literatürde konsolidasyon dönemlerinin başlangıcında kriz dönemlerinin etkisini vurgulayan çalışmalara paralellik göstermektedir. 1998 yılında başlayan konsolidasyon sürecinin ise yüksek enflasyon nedeniyle makroekonomik performansta meydana gelen zayıflığın giderilmesini amaçladığı dikkat çekmektedir. Tespit edilen konsolidasyon dönemlerinde uygulanmaya başlayan programların orta vadeli bir süreci öngörmesi, Türkiye'nin konsolidasyon deneyiminin kademeli uyum politikalarından oluştuğuna işaret etmektedir. Ancak, 1994 yılındaki uyum sürecinin büyük ölçüde genel seçimlerin etkisine, 1998 yılındaki uyum sürecinin ise uluslararası piyasalardaki oynaklığa ve Marmara Depremi nedeniyle artan finansman ihtiyacına paralel olarak tek yıl ile sınırlı kaldığı, 2000-2001 dönemindeki uyum sürecinin kamu maliyesinde ve bankacılık sektöründe artan sorunlara bağlı olarak meydana gelen likitide ve döviz krizleri ile sona erdiği görülmektedir.

- Konsolidasyon Dönemlerinde Mali Uyumun Yönü: Türkiye'nin konsolidasyon deneyiminin, genel olarak, gelir yönlü uyum politikalarına dayandığı görülmektedir. 1994 yılında ise, uygulanmaya başlayan mali uyum politikalarının büyük ölçüde faiz dışı bütçe giderlerinin kısılmasına yönelik olarak hazırlandığı göz önünde bulundurulduğunda, gerçekleştirilen konsolidasyon sürecinin gider yönlü olduğu değerlendirilmesi yapılabilmektedir. Bu çerçevede, Türkiye'de konsolidasyon dönemlerinde uygulanan mali uyum politikalarının, genel olarak, borç servisinin vergi yükündeki artış ve kamu harcamalarının kısılması yolu ile finanse edilmesini amaçladığı görülmekte, 2001 yılını izleyen dönemde vergi dışı gelirlerdeki artışın bütçe dengesi üzerinde etkili olmaya başladığı dikkat çekerken, bu durum bu çalışma kapsamında tek seferlik mali işlem olarak değerlendirilen gelir unsurlarının etkisine işaret etmektedir. Merkezi yönetim bütçesi gelirlerinin ve giderlerinin GSYH'ye oranlarının yer aldığı Tablo 5, konsolidasyon dönemlerinde gerçekleştirilen mali uyumun gelir yönlü olduğu değerlendirmesini desteklemektedir. İlgili tabloda konsolidasyon dönemlerinde faiz dışı giderlerin GSYH'ye oranının, bu giderlerdeki artışın ödeneklerin kesilmesi veya artış oranlarının azaltılması gibi

¹⁰ 1994 yılındaki uyum sürecinin ardından borç stokunun GSYH'ye oranında, büyük ölçüde ekonominin büyüme performansına bağlı olarak, meydana gelen düşüş eğilimi göz önünde bulundurulduğunda, konsolidasyon dönemlerinin başarısının değerlendirilmesinde sadece borç stokunun GSYH'ye oranındaki değişimin esas alınmasının eksik bir değerlendirme yapılmasına neden olacağı düşünülmektedir.

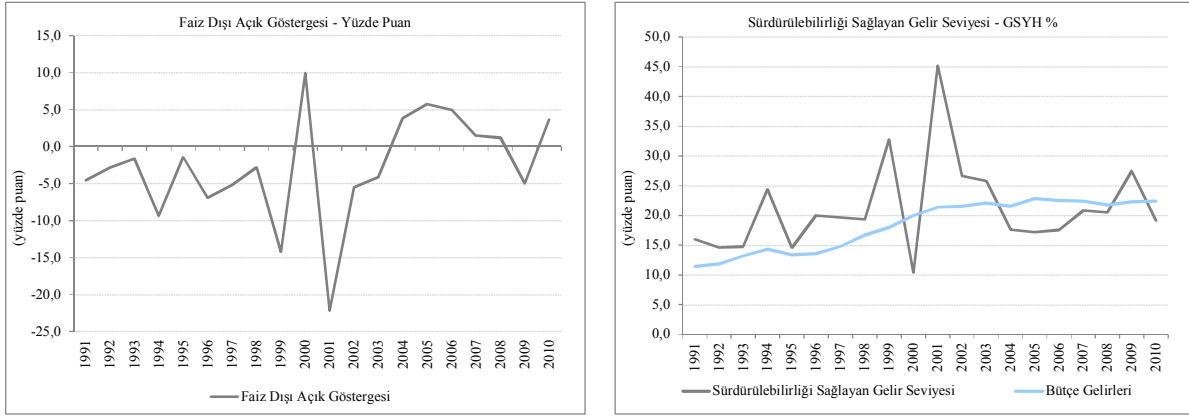
geçici önlemlerle sınırlandırılmasını öngören politika uygulamalarına paralel olarak gerileme gösterdiği, faiz dışı denge performansındaki iyileşmenin ise esas olarak, vergi oranlarının yükseltilmesine, ek vergilerin uygulanmasına ve vergi dışı bütçe gelirlerinin artmasına bağlı olarak, bütçe gelirlerinde meydana gelen artıştan kaynaklandığı görülmektedir. Bu durum, gelir yönlü mali uyum sürecinin harcama politikaları ile desteklendiğine işaret etmektedir. Merkezi yönetim bütçesi faiz dışı giderlerinin büyük ölçüde zorunlu nitelikteki harcamalardan oluşması, gelir artışlarının mali uyum politikaları açısından taşıdığı önemin nedeni olarak gösterilmektedir (OECD, 2004). Yatırım harcamalarının bütçede yer alan sınırlı sayıdaki ihtiyari gider grubu arasında bulunduğu değerlendirilmesinde yapılırken, konsolidasyon dönemlerinde bütçe giderleri üzerinde gerçekleştirilen tasarrufun transfer giderleri ile birlikte yatırım harcamalarını kapsamamasının, personel giderlerinin, daha çok, bir gelirler politikası aracı olarak kullanılmasından kaynaklandığı belirtilmektedir (Dinçer ve Özdemir, 2009).

- Konsolidasyon Dönemlerinin Başarısı ve Mali Sürdürülebilirlik: Bu çalışma kapsamında mali sürdürülebilirliğin değerlendirilmesinde kullanılan faiz dışı açık göstergesine ve sürdürülebilirliği sağlayan gelir seviyesi göstergesine ilişkin hesaplamaların sonuçları Grafik 2’de yer almaktadır¹¹. Borç stokunun GSYH’ye oranında herhangi bir değişimin meydana gelmemesi için gerekli olan faiz dışı açık seviyesi ile faiz dışı açığın mevcut seviyesi arasındaki farkı ifade eden faiz dışı açık göstergesinin negatif bir değer alması, mevcut faiz dışı açık seviyesinin sürdürülebilir seviyenin üzerinde olduğu anlamına gelmekte ve bu durum maliye politikası uygulamalarının sürdürülebilir olmadığını ifade etmektedir. Benzer şekilde, vergi açığı göstergesinin pozitif bir değer alması ise borç stokunun istikrarlı bir seyir izlemesi açısından bir mali uyuma ihtiyaç duyulduğu anlamına gelmektedir.

Grafik 2, 1991-2003 döneminde merkezi yönetim düzeyinde uygulanan maliye politikası çerçevesinin, genel olarak, sürdürülebilirliğin sağlanmasında yeterli olmadığını, 2003-2008 döneminde ise sürdürülebilirlik açısından olumlu bir gelişmenin meydana geldiğini göstermektedir. 1990-2010 döneminde Türkiye’de gerçekleşen ilk üç konsolidasyon deneyiminde uygulanan mali uyum politikalarının mali sürdürülebilirlik açısından kısa süreli ve geçici iyileşmeler sağladığı, 2003-2005 döneminde gerçekleşen gelir yönlü ve kademeli konsolidasyon sürecinin ise kamu mali yapısında istikrarın sağlanması açısından başarıya ulaştığı dikkat çekmektedir. Grafik 2’de, ayrıca, 2003-2005 döneminde bütçe gelirlerinin GSYH’ye oranının sürdürülebilirliği sağlayan gelir seviyesinin üzerinde olduğu görülmektedir.

¹¹ Sürdürülebilirlik, maliye politikası uygulamalarının değerlendirilmesinde en fazla kullanılan kavramların başında gelmekte ve genel olarak borç stokunun artış hızının azaltılmasına veya borç stokunun belli bir seviyede istikrar kazanmasına yönelik politika çerçevelerine işaret etmektedir. Literatürde standartlaşmış bu tanımdan hareketle bu çalışma kapsamında sürdürülebilirlik, gelecek belli bir dönem içerisindeki faiz dışı fazla seviyelerinin bugünkü değerleri toplamının borç stokunun cari değerine eşit olması şeklinde değerlendirilmekte ve Blanchard (1990) tarafından önerilen bir yıllık faiz dışı açık (*primary gap*) ve bir yıllık vergi açığı (*tax gap*) göstergeleri kullanılarak incelenmektedir. Vergi açığı hesaplamalarında Benassy Quere ve Rousset (2012) esas alınarak bütçe gelirleri için sürdürülebilirliği sağlayan bir seviye hesaplanmaktadır. Söz konusu göstergelerle ilgili olarak, ayrıca, bakınız Krejdl (2006).

Grafik 2: Sürdürülebilirlik Göstergeleri, 1991-2008
Faiz Dışı Açık Göstergesi **Sürdürülebilirliği Sağlayan Gelir Seviyesi**



Kaynak: Grafikler, bu çalışmanın yazarı tarafından yapılan hesaplamaların sonuçlarını göstermektedir.

2003-2005 dönemindeki uyum süreci, aynı zamanda, başarılı bir konsolidasyon döneminin gerçekleştirilmesinde yapısal reformların önemini ortaya koymaktadır. 2003-2005 dönemindeki konsolidasyon sürecinin başarısı ile ilgili olarak, 2001 yılını izleyen dönemde hem nominal borç stokunun artış hızında hem de borç stokunun GSYH'ye oranında meydana gelen gerilemede maliye politikası uygulamalarının yanı sıra kamu mali yönetiminin iyileştirilmesini amaçlayan reformların da etkili olduğu değerlendirilmiştir (Dinçer ve Özdemir, 2009).

V. Genel Değerlendirme

Bu çalışma kapsamında 1990 ve 2010 yılları arasındaki konsolidasyon dönemleri, devresel etkilerden arındırılmış faiz dışı bütçe dengesinin potansiyel GSYH'ye oranında meydana gelen değişimi ifade eden mali etki büyüklüğü ve faiz dışı bütçe dengesinin GSYH'ye oranındaki değişim dikkate alınarak, 1994 yılı, 1998 yılı, 2000-2001 dönemi ve 2003-2005 dönemi olarak tespit edilmekte ve tespit edilen konsolidasyon dönemlerinin geniş kapsamlı ekonomi programlarına paralellik taşıdığı dikkate alınmaktadır. 1994 yılında uygulanmaya başlayan "Ekonomik Önlemler Uygulama Planı", 1998 yılında uygulanmaya başlayan "Enflasyonla Mücadele Programı", 2000 yılında uygulanmaya başlayan "2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı" ve 2001 yılında uygulanmaya başlayan "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" olarak sıralanan bu programların kamu mali yapısının iyileştirilmesine odaklandıkları görülmektedir.

Konsolidasyon dönemlerinde uygulanan ve kamu mali yapısının iyileştirilmesini amaçlayan uyum politikalarının, 1994 yılı dışında, gelir yönlü olduğu ve harcama politikalarının mali uyum sürecinde, büyük ölçüde, destekleyici şekilde uygulandığı görülmektedir. Konsolidasyon dönemlerinin başlangıcında etkili olan söz konusu ekonomik programların orta vadeli bir uygulama süreci çerçevesinde hazırlanmış olması ise konsolidasyon dönemlerinin kademeli bir uyum sürecini öngördüğüne işaret etmektedir. Ancak, 1994 ve 1998 yılları ile 2000-2001 döneminde başlayan konsolidasyon süreçlerinin makroekonomik performansta meydana gelen gelişmelere bağlı olarak

yarım kaldığı görülmekte, 2003-2005 döneminde ise başarılı bir uyum sürecinin gerçekleştiği dikkat çekmektedir.

2003-2005 döneminde meydana gelen gelir yönlü ve kademeli konsolidasyon sürecinin başarısı, bu dönemde merkezi yönetim düzeyinde uygulanan maliye politikası çerçevesinin hem borç stokunun GSYH'ye oranının azalmasında hem de mali sürdürülebilirliğin sağlanmasında etkili olmasından kaynaklanmaktadır. Bir başarı ölçütü olarak merkezi yönetim borç stokunun GSYH'ye oranındaki değişim dikkate alındığında, 1994 yılındaki ve 2003-2005 dönemindeki mali uyum süreçlerinin başarılı olduğu görülmektedir. Ancak çalışma kapsamında yapılan hesaplamalar, 2003-2005 dönemi ile birlikte merkezi yönetim borç stokunun GSYH'ye oranında meydana gelen gerilemenin ana kaynağının nominal borç stokunun artış hızındaki yavaşlama olduğunu ortaya koymakta ve söz konusu dönem bu yönüyle, borç stokunun GSYH'ye oranında ekonominin büyüme performansına bağlı olarak bir gerilemenin meydana geldiği 1994 yılındaki konsolidasyon deneyiminden farklılaşmaktadır. 2003-2005 döneminde gerçekleşen konsolidasyon süreci diğer konsolidasyon dönemlerinden farklı olarak, ayrıca, mali sürdürülebilirliğin sağlanması konusunda da başarıya ulaşmaktadır. Çalışma kapsamında kullanılan göstergeler mali sürdürülebilirliğin, 2009 yılı dışında, izleyen dönem boyunca korunduğuna da işaret etmektedir.

Türkiye ekonomisinde 2000 yılı ile birlikte başlayan reform uygulamalarının, konsolidasyon süreci açısından, tamamlayıcı bir nitelik taşıdığı dikkat çekerken, kapsamlı bir reform sürecinin bir parçası olarak, kamu maliyesinin temel ilkeleri ve kamu kaynaklarının kullanımı bakımından gerçekleştirilen değişikliklerin mali yapının iyileşmesinde etkili olduğu görülmekte, bu durum literatürde yer alan çalışmaların sonuçları ile paralellik göstermektedir.

VI. Kaynakça

- Adam, C. ve Bevan, D. (2003). *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>.
- Ahrend, R., Catte, P. ve Price, R. (2006). *Interactions Between Monetary and Fiscal Policy: How Monetary Conditions Affect Fiscal Consolidation*. [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ECO/WKP\(2006\)49](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ECO/WKP(2006)49).
- Alesina, A. ve Ardagna, S. (1998). *Tales of Fiscal Adjustment*. http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579822/Ardagna_TalesFiscal.pdf?sequence=2.
- Alesina, A. ve Ardagna, S. (2009). *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*. http://www.nber.org/papers/w15438.pdf?new_window=1.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1996). *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*. http://www.nber.org/papers/w5730.pdf?new_window=1.
- André, C. ve Girouard, N. (2005). *Measuring Cyclically - Adjusted Budget Balances for OECD Countries*. [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ECO/WKP\(2005\)21](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ECO/WKP(2005)21).
- André, C., Guichard, S., Kennedy, M. ve Wurzel, E. (2007). *What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences*. [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp\(2007\)13](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp(2007)13).
- Ardagna, S. (2007). *Determinants and Consequences of Fiscal Consolidations in OECD*. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.170.6900&rep=rep1&type=pdf>.
- Avrupa Komisyonu (2007). *Public Finances in EMU*. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication338_en.pdf.

- Bahçeci, S. (1997). *Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi*.
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Uzmanlk%20Tezleri/Attachments/41/AyseSemaBAHCECI.pdf>.
- Baldacci, E., Clements, B., Gupta, S., Mulas-Granados, C. (2002). *Expenditure Composition, Fiscal Adjustment, and Growth in Low - Income Countries*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0277.pdf>.
- Barrios, S., Langedijk, S. ve Pench, L. (2010). *EU Fiscal Consolidation After the Financial Crisis: Lessons From Past Experiences*.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/pdf/ecp418_en.pdf.
- Benassy Quere, A. ve Roussellet, G. (2012). *Fiscal Sustainability in the Presence of Systemic Banks: The Case of EU Countries*. http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2012/wp2012-05.pdf.
- Blanchard, O. J. (1990). *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*. <http://www.oecd.org/tax/public-finance/2002735.pdf>.
- Bornhorst, F., Dobrescu, G., Fedelino, A., Gottschalk, J. ve Nakata, T. (2011). *When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? - A Guide to Structural Fiscal Balances*.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2011/tnm1102.pdf>.
- Bouis, R., Causa, O., Demmou, L., Duval, R. ve Zdzienicka, A. (2012). *The Short - Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis*. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9csvgk4d56d.pdf?expires=1396945527&id=id&accname=guest&checksum=DD1E9E656C49C321964AEB068D96C244>.
- Bouthevillain, C., Cour-Thimann, P., Hernández De Cos, P., Langenus, G., Mohr, M., Momigliano, S., Tujula, M. ve Van Den Dool, G. 2001. *Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach*.
<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp077.pdf>.
- Braconier, H. ve Forsfält, T. (2004). *A New Method for Constructing a Cyclically Adjusted Budget Balance: the Case of Sweden*. http://www.konj.se/download/18.70c52033121865b13988000107575/wp_90.pdf.
- Celasun, M. (2002). *2001 Krizi, Öncesi ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme*.
<http://content.csbs.utah.edu/~ehrbar/erc2002/pdf/i053.pdf>.
- Celasun, M. (2005). *Turkey's Public Sector Finances and EU Perspective*.
<http://kutuphane.dogus.edu.tr/makale/10109935/2005/cilt32/sayi2/M0000685.pdf>.
- Congressional Budget Office (2009). *Measuring the Effects of the Business Cycle on the Federal Budget*.
<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/102xx/doc10299/06-23-businesscycle.pdf>.
- Çebi, C. ve Özlale, Ü. (2011). *Türkiye 'de Yapısal Bütçe Dengesi ve Mali Duruş*.
<http://www.tcmb.gov.tr/research/discus/2011/WP1111.pdf>.
- Çörtük, O. (2006). *Türkiye - IMF İlişkileri ve İlişkilerin Hesap Bazında İşleyişi*.
<http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/orcancortuk.pdf>.
- Çulha, A. A. (2012). *Türkiye 'de Vergi Gelirlerinin İktisadi Döngülere Duyarlılığı*.
<http://www.tcmb.gov.tr/research/ekonominotlari/2012/tr/EN1234.pdf>.
- Devriesü, P., Guajardo, J., Leigh, D. ve Pescatori, A. (2011). *A New Action-Based Dataset of Fiscal Consolidation*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11128.pdf>.
- Dinçer, N. N. ve Özdemir, Z. A. (2009). *The Quality of Fiscal Adjustment: An Empirical Analysis of Turkey*. *Journal of Economic Policy Reform*. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/17487870902872896>.
- Escolano, J. (2010). *A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1002.pdf>.
- Fedelino, A., Horton, M. ve Ivanova, A. (2009). *Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers*. <http://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-5.pdf>.
- Flanagan, M. J., Horton, M. A., Maliszewski, W. S. ve Tsiouris, G. C. (2006). *Experience with Large Fiscal Adjustments*. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18309.0>.
- Gligorov, V. (2011). *Fiscal Issues in Financial Crises*.
<http://www.gdn.int/html/workingpapers.php?sector=®ion=&year=2011&search=Search>.
- Goopu S., Suri, V. ve Van Doorn, R. (2010). *Do Middle Income Countries Still Have the Ability to Deal with the Global Financial Crisis?*. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5381>.
- Hagemann, R. (1999). *The Structural Budget Balance: The IMF's Methodology*.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9995.pdf>.
- Hagemann, R. (2012). *Fiscal Consolidation: Part 6. What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?*. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9h28kd17xn.pdf?expires=1396944320&id=id&accname=guest&checksum=CE85754FD40DEC57A1C5CA6117A4C3D7>.
- Hallett, A. H., Kattai, R. ve Lewis, J. (2012). *How Reliable are Cyclically Adjusted Budget Balances in Real Time*. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1465-7287.2011.00250.x/full>.
- Hallett, A. H., Lewis, J. ve Von Hagen, J. (2004). *Fiscal Policy in Europe, 1991-2003: An Evidence Based Analysis*. <http://dev3.cepr.org/pubs/books/cepr/booklist.asp?cvno=P166>.

- Hauptmeier, S., Heipertz, M. ve Schuknecht, L. (2006). *Expenditure Reform in Industrialised Countries - A Case Study Approach*. <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp634.pdf>.
- Hemming, R., Kell, M. ve Schimmelpfennig, A. (2003). *Fiscal Vulnerability and Financial Crises in Emerging Market Economies*. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16237.0>.
- Hoeller, P., Merola, R. ve Sutherland, D. (2012). *Fiscal Consolidation: How Much, How Fast and by What Means? - An Economic Outlook Report*. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9bj10bz60t.pdf?expires=1396943925&id=id&accname=guest&checksum=65D8107019FDBC957143B699FDAEC3C4>.
- IMF (1995). *Guidelines for Fiscal Adjustment*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam49.pdf>.
- Kalkınma Bakanlığı (1996). *1997 Yılı Programı*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx>.
- Kalkınma Bakanlığı (1997). *1998 Yılı Programı*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx>.
- Kalkınma Bakanlığı (1998). *1999 Yılı Programı*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx>.
- Kalkınma Bakanlığı (2001). *2002 Yılı Programı*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx>.
- Kalkınma Bakanlığı (2002). *2003 Yılı Programı*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx>.
- Kalkınma Bakanlığı (2003). *2004 Yılı Programı*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx>.
- Kalkınma Bakanlığı (2004). *2005 Yılı Programı*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx>.
- Kaya, F. ve Yılar, S. (2011). *Fiscal Transformation in Turkey Over the Last Two Decades*. <http://www.oecd.org/turkey/49070965.pdf>.
- Kesik, A., Mutluer, M. K. ve Öner, E. (2006). *Bütçe Hukuku* (2. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kesik, A., Mutluer, M. K. ve Öner, E. (2007). *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi* (1. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Krejdl, A. (2006). *Fiscal Sustainability - Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability*. http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/research/research_publications/cnb_wp/download/cnbwp_2006_03.pdf.
- Kumar, M. S., Leigh, D. ve Plekhanov, A. (2007). *Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07178.pdf>.
- Larch, M. ve Turrini, A. (2008). *Received Wisdom and Beyond: Lessons From Fiscal Consolidation in the EU*. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12421_en.pdf.
- Lambertini, L. ve Tavares, J. (2005). *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.
- McDermott, C. J. ve Wescott, R. F. (1996). *An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments*. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=2018.0>.
- Molnar, M. (2012). *Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?*. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9h28mzpz57h.pdf?expires=1396942838&id=id&accname=guest&checksum=1C6DFDBC4067474FACB49CEBA241B9AF>.
- OECD (1994). *OECD Economic Surveys: Turkey 1993-1994*. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-turkey-1994_eco_surveys-tur-1994-en.
- OECD (1999). *OECD Economic Surveys: Turkey 1999*. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-turkey-1999_eco_surveys-tur-1999-en/.
- OECD (2004). *OECD Economic Surveys: Turkey 2004*. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-turkey-2004_eco_surveys-tur-2004-en.
- OECD (2007). *Glossary of Statistical Terms*. <http://stats.oecd.org/glossary/download.asp>.
- Parasız, İ. (2002). *Enflasyon - Kriz – Ayarlamalar* (2. Baskı). Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Purfield, C. (2003). *Fiscal Adjustment in Transition Countries: Evidence From the 1990's*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0336.pdf>.
- Sayıştay Başkanlığı (2001). *2001 Yılı Hazine İşlemleri Raporu*. <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/hazine/islemler/2001/2001hazineislem.pdf>.
- Yeldan, E. (2002). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme* (6. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yılmaz, H. H. (2007). *İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*. http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Kalite_Sorunu.pdf.