

Mali Konsolidasyon Üzerine Betimsel Bir Analiz

Hüseyin ŞEN¹
Ayşe KAYA²

04 Mart 2017'de alındı; 07 Haziran 2017'de kabul edildi.
20 Eylül 2017'den beri erişime açıktır.

Received 04 March 2017; accepted 07 June 2017.
Available online since 20 September 2017.

Araştırma Makalesi/Original Article

Özet

Bu çalışma Türkçe literatürde şimdiye değin üzerinde oldukça sınırlı düzeyde çalışılan mali konsolidasyonu; amaçları, uygulama yöntemleri, başarısı açılarından ele almayı ve bu konudaki mevcut literatürü betimsel olarak analiz etmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Maliye Politikası, Mali Konsolidasyon, Makroekonomik Yönetim, Büyüme, İstihdam.
JEL Kodları: E60, E62, H60

© 2017 EYD tarafından yayımlanmıştır

Abstract

A Descriptive Analysis on Fiscal Consolidation

This study aims to provide a descriptive analysis of fiscal consolidation in terms of its objectives, implementation methods, and their success together with the existing literature.

Keywords: Fiscal Policy, Fiscal Consolidation, Macroeconomic Management, Growth, Employment.
JEL Codes: E60, E62, H60

© 2017 Published by EYD

¹Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü/Ankara.

E-mail: hsen68@gmail.com. orcid.org/0000-0002-9833-824X

²Yazışmadan sorumlu yazar (corresponding author), İzmir Katip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü/İzmir. E-mail: ayse.kaya@ikc.edu.tr. orcid.org/0000-0002-7025-1775



Bu makalenin adını ve doi numarasını içeren aşağıdaki metni kolayca kopyalamak için soldaki QR kodunu taratınız. Scan the QR code to the left to quickly copy the following text containing the title and doi number of this article.

A Descriptive Analysis on Fiscal Consolidation <http://dx.doi.org/10.5455/ey.36121>

1. Giriş

2007 yılının ikinci yarısında ABD’de ipotekli konut piyasasında yaşanan sorunlar ve balonlaşmanın³ bir sonucu olarak patlak veren finansal kriz, kısa bir zaman dilimi içinde daha da derinleşerek ekonomik krize dönüşmekle kalmadı; aynı zamanda 2009 yılından itibaren de 1930’ların deflasyonunu anımsatan ölçüde bir global resesyona⁴ dönüştü. Böylesine kısa bir zaman dilimi içinde küresel boyutlu bir finansal ve ekonomik krize dönüşen bu krizden, gelişmiş ülkelere kadar pek çok ülke ekonomisi olumsuz yönde etkilendi. Hatta bu ülkelere bazıları –iflas etmese de– iflasın eşiğine geldi. Söz konusu kriz ve sonrasında ortaya çıkan büyük resesyon, gelişmişlik düzeyi fark etmeksizin pek çok ülke ekonomisini çok ciddi bütçe açıkları ve artan borç stoku ile karşı karşıya bıraktı.⁵

Böylesi bir kriz ortamından çıkabilmek için “*mali canlandırma*”⁶ adı altında uygulamaya koyulan muazzam büyüklükteki kurtarma paketlerini banka operasyonları izledi.⁷ Haliyle tüm bu operasyonlar ülke bütçeleri üzerinde hem çok ciddi bir yük meydana getirdi hem de hâlihazırda sürdürülebilir durumda olmayan bütçe dengelerini daha da kötüleştirdi ve bu durum ülkelerin mevcut borç stoklarının ciddi boyutlara ulaşması ile

³ Balonlaşmanın, özellikle 1997-1998 Asya Krizi sonrasında uluslararası iktisat literatüründe çok kullanılan bir kavram olmasına karşın, üzerinde uzlaşının sağlandığı net bir tanımı yoktur. Bununla birlikte, balonlaşmayı “*Bir şeyin –çalışmamız açısından finansal varlıkların– sanal değeri ile gerçek değeri arasındaki farkın sanal değer lehine aşırı artması*” şeklinde tanımlayabiliriz. Balonlaşma üzerine yapılan önemli bir çalışma ise söz konusu kavramı, “*gelecekteki fiyat artışları konusunda halkın beklentilerinin aşırı artmasının fiyatlarda geçici artışa sebep olması*” şeklinde tanımlamaktadır (Case & Shiller, 2004: 299).

⁴ Literatürde bu kavram “*The Great Recession*” olarak da adlandırılmaktadır.

⁵ Bu ülkeler özellikle Avrupa’nın krizden en çok etkilenen ülkeleridir. Literatürde yerlerini PIIGGS [Portekiz, İtalya, İrlanda, Yunanistan, İngiltere ve İspanya] ülkeleri olarak almışlardır.

⁶ İngilizce’de orijinal ifadesi “*fiscal stimulus*” veya “*fiscal impulse*” şeklinde olan bu kavram, Türkçe literatürde “*mali genişleme*”, “*mali teşvik sağlama*” gibi kavramlarla da adlandırılmaktadır.

⁷ Örneğin ABD, 29 Eylül 2008 tarihinde krizin üstesinden gelebilmek için 787 milyar dolarlık bir kurtarma paketini uygulamaya koydu. Bu paket ABD ekonomisinin şimdiye değin kaydettiği en büyük krizle mücadele paketi olma özelliğini taşıyordu. Paketle ilgili detaylı bilgi için bkz. Burke (2013).

sonuçlandı. Farklı bir söylemle, krizin üstesinden gelmek amacıyla uygulamaya koyulan genişletici maliye politikaları, mevcut bütçe açıklarının ve dolayısıyla borç stokunun daha da artması sorununu beraberinde getirdi. Durum öyle bir hal aldı ki, örneğin krizden en çok etkilenen Euro Bölgesi'ne dâhil ülkelerde GSYİH'nin oranı olarak 2007 yılında %0,6 olan bütçe açığı, 2008 yılında %2,2'ye, 2009 yılına gelindiğinde de bir önceki yıla göre yaklaşık 3 katlık bir artışla %6,3'e ulaşırken, 2007 yılında %65 olan kamu borç stocku da sırasıyla 2008 yılında %68,6'ya, 2009 yılında da %78,4'e yükseldi ve özellikle borçlardaki artış eğilimi izleyen yıllarda da devam etti.⁸

Tüm bu olumsuz gelişmeler, bütçe açıkları ve borçların sürdürülebilirliği konusundaki endişeleri kat be kat arttırdı. Kredi derecelendirme kuruluşları, aşırı yüksek boyutlara ulaşan kamu borç stokunun uzun dönemli büyüme için ciddi bir risk oluşturduğu endişesi ile başta Avrupa'nın krizden en çok etkilenen ülkeleri arasında yer alan Yunanistan, İspanya ve İrlanda olmak üzere birçok ülkenin kredi notunu düşürdü.⁹ 2009 yılı sonlarında Yunanistan'da ortaya çıkan borç krizi sonrasında mali sürdürülebilirlik konusundaki kuşkular iyice arttı. Portekiz, İspanya, İtalya, İrlanda gibi diğer Avrupa Bölgesi ülkelerinin durumunun Yunanistan'ın durumundan pek de farklı olmadığı şeklindeki piyasa algısı ve endişesi, 2010 yılından itibaren daha önce uygulamaya koyulan genişletici politikaların hızla terkedilmesine ve bu politikaların yerini kemer sıkma politikalarının almasına sebep oldu.

Aslında Yunanistan'ın borç krizinden önce, Eylül 2008'de Lehman Brothers'ın iflası sonrasında etkisini daha da hissettiren ve yaygın bir resesyona dönüşen krizin, pek çok ülkenin kamu maliyesini olumsuz yönde etkilediğini burada belirtmemiz gerekir. Krizin üstesinden gelebilmek için ülkeler genişletici iradi maliye politikalarını uygulamaya koymak suretiyle bir yandan ekonomik büyümeyi teşvik etmeye, diğer yandan da borçlanma ve bütçe açıklarını azaltmaya çalıştılar. Ancak, banka operasyonları ve

⁸ Belirtilen değerler 19 Euro Bölgesi ülkesinin ortalama değerlerini yansıtmaktadır. Veriler Eurostat veri tabanından temin edilmiştir.

⁹ Örneğin, uluslararası kredi derecelendirme kuruluşu Standard & Poor's, 13 Ocak 2012'de Fransa ve Avusturya'nın "AAA" olan kredi notunu birer puan aşağı çekerek AA+'ya düşürdüğünü ve Fransa'nın görünümünü de "negatif" olarak belirlediğini duyurdu. 13 Şubat 2012'de ise Moody's İtalya, Portekiz ve İspanya'nın kredi notunu düşürürken; Fransa, İngiltere ve Avusturya'nın notunu düşürmeden, durumlarını istikrarlıdan negatife çevirdi.

kamulaştırmalar sonucu hem bütçe açıkları hem de borç yükü aşırı ölçüde arttı. Bunların bir sonucu olarak mali sürdürülebilirliğin riske girme olasılığı üzerine, 2010 yılına kadar uygulanan genişletici maliye politikaları bu kez de yerini daraltıcı politikalara bıraktı. Daha önceki tecrübeler ışığında pek de alışık olunmayan böyle bir durum karşısında ekonomik koşullarının daha da kötüleşeceği endişesine kapılan ve Büyük Buhranvari bir ekonomik kaos durumunun yaşanmasından endişe eden gelişmiş ve gelişmekte olan bir dizi ülkede borçlardaki bu artışı durdurmak ve borç stokunu sürdürülebilir bir seviyeye getirmek için bütçe dengesinde kalıcı iyileşmenin sağlanması gerekli görüldü ve bu amaçla mali konsolidasyon uygulamaları bu ülkelerde yeniden gündeme geldi. Kısacası, son yaşanan kriz ve sonrasında karşı karşıya kalınan kronik-yüksek bütçe açıkları ve ağır borç yükü, mali konsolidasyon uygulamalarını ülkelerin en önemli ekonomik gündem konularından biri haline getirdi.

Bu çalışma, özellikle gelişmiş ülkelerde sıklıkla tartışılan ve 2010 yılından itibaren birçok ülkede yaygın uygulama alanı bulan mali konsolidasyonu ele almaktadır. Çalışma özellikle akademik perspektiften Türkçe literatürde oldukça sınırlı sayıdaki araştırmaya konu olan mali konsolidasyonu betimsel olarak analiz etmeyi hedeflemektedir. Bu minvalde çalışmanın ikinci bölümünde mali konsolidasyonun tanımına ve kapsamına, üçüncü bölümünde başarılı bir mali konsolidasyonun ön koşullarına ve dördüncü bölümünde de mali konsolidasyonun başarısının ölçümü ve uygulama dönemine yer verilmektedir. Çalışmanın son bölümünde ise mali konsolidasyona ilişkin temel tespitler ve ileriye yönelik bazı politika çıkarımları yer almaktadır.

2. Mali Konsolidasyonun Tanımı ve Kapsamı

Mali konsolidasyonun genel kabul gören standart bir tanımı yoktur. Literatür dikkatle incelendiğinde, mali konsolidasyonun farklı açılardan ele alındığı ve tanımlandığı görülmektedir. Örneğin, OECD tarafından yayımlanan bir çalışma mali konsolidasyonu, *“en kapsamlı haliyle sürdürülebilir bir mali dengeyi amaçlayan politik süreç ...”* (Price, 2010: 5) olarak tanımlarken; yine OECD’ye ait bir başka çalışmada mali konsolidasyon tanımı, *“... bütçe açıklarını ve borç birikimini düşürmeyi amaçlayan somut politikalar*

...” (OECD, 2011: 17) şeklindedir. Bir başka çalışma ise mali konsolidasyonu, “*sürdürülemez borç gidişatını sona erdirmeyi amaçlayan büyük çaplı ihtiyari harcama kesintileri ya da vergi artışlarına gitme veyahut da her ikisini birlikte uygulamaya koyma politikaları*” (Céspedes & Gali, 2013: 9) olarak tanımlamaktadır. Maliye yazınındaki diğer pek çok çalışmanın yanında, mali konsolidasyon üzerine yaptıkları çalışmalarla da adlarından söz ettiren iki önemli maliyeci Alberto Alesina ve Roberto Perotti ise mali konsolidasyonu, “*belli bir zaman aralığı içinde mali kontrolün sağlanması*” (Alesina & Perotti, 1995: 209) olarak tanımlamaktadır. IMF de mali konsolidasyonu “*öngörülen brüt kamu borç stoku hedefinin başarılması için konjontüre göre düzenlenmiş bütçe dengesindeki iyileşme*” (IMF, 2010a: 6) şeklinde ele almaktadır. Bir başka dikkate değer çalışma ise mali konsolidasyonu, “*... uygulandığı yıllarda yapısal bütçe açığında GSYİH’nin %1,5’inden daha fazla düşüş*” (Hernández De Cos & Moral-Benito, 2013: 493) olarak görmektedir. Mali konsolidasyonun genel olmamakla birlikte, akademisyenler arasında yaygın kabul gören ve teknik olarak ifade edilen biçimi ise, “*Konjontüre Göre Düzenlenmiş Birincil Bütçe Dengesi/Potansiyel GSYİH oranında gözle görülür iyileşme*”¹⁰ şeklindedir.

Bize göre mali konsolidasyon, en yalın ifadesiyle bütçe açıklarını ve kamu borç stokunu azaltmayı, bunlardaki düşüşü sürekli hale getirmeyi ve böylelikle de mali sürdürülebilirliği kalıcı olarak tesis etmeyi amaçlayan bir mali stratejiler manzumesidir. İngilizce literatürde “*fiscal consolidation*”, “*fiscal contractions*”, “*fiscal austerity*”, “*fiscal adjustment*” ve “*fiscal restructuring*” gibi isimlerle de adlandırılan bu kavram Türkçe literatürde henüz genel kabul görmüş bir karşılığı mevcut olmamakla birlikte, yaygın olarak “*mali konsolidasyon*”, nadiren de “*mali uyum*” terimleri ile ifade edilmektedir.¹¹

Burada okuyucunun dikkatini bir hususa çekmekte fayda vardır. Aslında mali konsolidasyon yapısal reformların da eşlik ettiği gelir arttırıcı, harcama kısıcıcı ve/veya harcamalarda etkinliği sağlayıcı tedbirlerle ülkenin mevcut mali durumunu güçlendirmek

¹⁰ Bkz. Alesina, Ardagna & Gali (1998), Larch & Turrini (2011), Alesina, Carloni & Lecce (2012).

¹¹ Bkz. Emil & Yılmaz (2003), Özatay (2008).

suretiyle mali sürdürülebilirliği tesis etmeyi; böylelikle de, uzun dönemde büyüme ve istihdam dostu bir ekonomik iklim oluşturmayı hedefleyen mali tedbirler bütünüdür. O halde diyebiliriz ki, mali konsolidasyon, bütçe açıklarını ve/veya kamu borç stokunu azaltmak için kısa ve uzun dönem odaklı uygun stratejiler geliştirmeyi hedefleyen, sonuç odaklı bir maliye politikası stratejisidir.¹²

Mali konsolidasyonu hem dar hem de geniş olmak üzere, iki farklı perspektiften ele alıp değerlendirmek mümkündür. Mali konsolidasyon dar perspektiften ele alındığında, yalnızca merkezi hükümetin bütçe disipliniyi sağlamayı, kamu borç stokunu kontrol altına almayı ve böylelikle de merkezi hükümet düzeyinde mali sürdürülebilirliği tesis etmeyi amaçlayan mali stratejiler bütünü olarak karşımıza çıkar. Geniş perspektiften ele alındığında ise ekonominin bütününe kapsayan ve bu bağlamda merkezi hükümet yanında yerel yönetimler ile özel kesimi de içeren, yani ekonominin geneli için mali dengeleri ve borçları gözetken ve buna dönük stratejileri bünyesinde barındıran mali politikalar bütünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede ele alındığında, başarılı bir mali konsolidasyon uygulamasına ihtiyaç duyulduğu sonucu ortaya çıkar. Başarılı bir mali konsolidasyon uygulaması da ancak bazı ön koşulların sağlanması ile gerçekleştirilebilir. İzleyen bölümde bu ön koşulların neler olduğu üzerinde durulmaktadır.

3. Başarılı Bir Mali Konsolidasyon Uygulamasının Ön Koşulları

Başarılı bir mali konsolidasyon ile kastedilen, sürdürülebilir bir bütçe dengesi ve kamu borç stokunda düşüş sağlayan –veya en azından borç stokundaki artışı dizginleyen– ve böylelikle de büyüme ve istihdam üzerinde pozitif etkiye bulunabilen mali uygulamalardır.¹³ Açık ki, tüm bunların gerçekleştirilebilmesi de ancak ve ancak mali

¹² Günümüzde mali konsolidasyon daha ziyade bütçe açıklarının ve kamu borç stokunun görece olarak daha yüksek olduğu mali baskı/mali gerilme/mali daralma dönemlerinde uygulanmaktadır. Ancak mali konsolidasyon uygulamalarına genel olarak baktığımızda, özellikle 1970'lerin ikinci yarısından itibaren iktisadi-mali politikaların şekillenmesinde etkin hale gelen neo-liberal politikaların bir aracı olarak özellikle gelişmekte olan ülkelerde devletin küçültülmesi, bütçe açıklarının kontrol altına alınması, toplam talebin ve ücretlerin dizginlenmesi gibi amaçlarla yaygın uygulama alanı bulduğunu burada belirtmemizde fayda vardır.

¹³ Aşırı yüksek kamu borç oranları ile büyüme ilişkisi konusunda oldukça önemli bir çalışma olan Reinhart & Rogoff (2010); 44 ülke ve yaklaşık 200 yıllık bir zaman periyodunu içeren çalışmalarında, %90 ve üzerindeki Kamu Borç Stoku/GSYİH oranlarının hem gelişmiş hem de gelişen piyasa ekonomilerinde düşük büyüme ile sonuçlandığını ortaya koymuştur.

konsolidasyon uygulamasına ilişkin bazı ön koşulların yerine getirilmesi ile mümkündür. Mali konsolidasyon uygulamasından hem büyümeyi hem de istihdamı teşvik edici bir sonuç alınabilmesi için nasıl bir politika izlenmesi gerektiği, mali konsolidasyondan beklenen nihai amacın hasıl olması bakımından oldukça önemlidir. O nedenle, mali konsolidasyon programları dizayn edilirken öncelikle sıralayacağımız şu sorulara cevap bulunması ve daha sonra uygulamaya geçilmesi rasyonel bir yaklaşımdır: i) mali konsolidasyon ne kadarlık bir süre zarfında uygulanacak? ii) mali konsolidasyon uygulaması vergileri arttırmak suretiyle mi, yoksa kamu harcamalarında kesintiye gitmek suretiyle mi, veyahut da iki aracın eşanlı olarak kullanılması suretiyle mi gerçekleştirilecek? iii) vergilerin ve kamu harcamalarının hangi bileşenleri mali konsolidasyon programı kapsamına dahil edilecek? iv) mali konsolidasyon makroekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesine ne gibi bir katkıda bulunacak ve bu bağlamda, büyüme, istihdam, gelir dağılımı gibi makroekonomik göstergeler üzerinde ne yönde ve büyüklükte bir etkiye bulunacak? v) mali konsolidasyon uygulaması resesyon vb. bir risk taşıyacak mı?

Açıktır ki, tüm bu soruların cevapları mali konsolidasyonun amaçlarının gerçekleşebilmesi için uygun koşulların sağlanmasına bağlıdır. Bu koşullar ise mali konsolidasyon programının güvenilir olması ve politik bir destek görmesi, kesintiye uğramaması ve uzun döneme odaklanması, uygun bir politika aracı ile uygulanması, yapısal reformlarla desteklenmesi ve ideal uygulama zamanının, süresinin ve büyüklüğünün tespit edilmesi şeklinde sıralanabilir. İzleyen alt bölümlerde sırasıyla bu konulara değinilmektedir.

3.1. Kredibilite ve Politik Destek

Başarılı bir mali konsolidasyonun olmazsa olmaz ön koşullarından biri, mali konsolidasyon programının güvenilir olması ve toplumun geniş kesimlerinin desteğini arkasına almasıdır.¹⁴ Bunun için de mali konsolidasyona ilişkin her türlü detayın şeffaf

¹⁴ Aksi takdirde mali konsolidasyonun hayata geçirilmesi zorlaşmakta ve hatta imkânsızlaşmaktadır. Hayata geçirilse bile başarılı bir biçimde uygulanması ve tamamlanması mümkün olmamaktadır. Uzun süredir tarihinin belki de en

tutulması, konsolidasyonun piyasalara güven verici tarzda dizayn edilmesi, arkasında güçlü bir politik desteğin olması, ekonomik ve politik açıdan gerçekleştirilebilme ve sürdürülebilme konusunda herhangi bir tereddütün olmaması gerekir.

Beklenti odur ki mali konsolidasyon yoluyla ekonomide mali kredibilitenin sağlanması, reel faizleri düşürmek suretiyle yatırımları teşvik edecek ve dolayısıyla büyüme ve istihdamı arttıracaktır. Öte yandan mali konsolidasyon, artan bütçe açıkları ve borç stokunu kontrol altına almak suretiyle ileride borçların finansmanı için vergi artışına duyulan gereksinimi ortadan kaldıracaktır. Mali konsolidasyon vergilerin daha makul miktar ve oranlarda artırılmasına imkân vermek suretiyle iktisadi ajanların yaşamlarının geriye kalan kısımlarında elde etmeyi bekledikleri gelirlerin bugünkü değerinde zımni bir artışa sebebiyet verebilmektedir. İktisadi ajanların ciddi bir kredi kısıtı ile karşı karşıya bulunmadıkları varsayımı altında kalıcı gelirdeki artış beklentisi bugünkü talebi de arttırmaktadır (Özatay, 2008).

Mali konsolidasyon nihayetinde tabiri caizse bir “*kemer sıkma*” politikasıdır. Açıktır ki, kemer sıkma uzun dönemde amaçlanan hedefe ulaşmak için kısa dönemde feragatte bulunmayı, külfete katlanmayı gerektirir. Bunun için de mali konsolidasyon programının iktisadi ajanların güven ve desteğini alacak bir biçimde dizayn edilmesi gerekmektedir. İktisadi ajanlar nezdinde mali konsolidasyonun kredibilitesi yüksek ise ve iktisadi ajanlar –özellikle de hanehalkları ve iş âlemi– mali konsolidasyona başvurulmaması durumunda ileride ekonomik bir felaketin kaçınılmaz olacağına veya daha sert mali tedbirlerle karşılaşacaklarına inanıyorlar ise böyle bir durumda mali konsolidasyonun özel kesim harcamaları üzerinde pozitif bir etkide bulunması beklenir. Mali konsolidasyon programının hanehalkları ve iş âleminin güvenini kazanmış olduğu ve dolayısıyla programın kredibilitesinin olduğu varsayımı altında; ihtiyari tasarruflar azalacak, faizler düşüş eğilimine geçecek ve servet üzerinde ekonomik şokların olumsuz

derin ekonomik kriziyle boğuşan Yunanistan bunun tipik bir örneğidir. Şu an iktidarda bulunan Syriza’dan önceki hükümet [Antonis Samaras başkanlığındaki Yeni Demokrasi Hareketi–2012/2015], uyguladığı kemer sıkma politikalarının arkasında halk desteği olmadığı için istifa etmek zorunda kaldı. Yerine, Aleksis Çipras başkanlığındaki Komünist Syriza Hükümeti iktidara geldi. Aslında Syriza Hükümeti döneminde de kemer sıkma politikaları devam ettirildi fakat yeni hükümetin arkasında bir ölçüde de olsa halk desteği olması nedeniyle kemer sıkma politikaları sürdürülebildi.

etkisi azalacaktır. Tüm bunların bir sonucu olarak da, karşımıza yurtiçi talepte –tüketim ve yatırım harcamalarında– bir artış çıkacaktır. Tabii olarak bu sonuç da, mali kırılganlık aşırı boyutlara ulaşmadan çok önce mali konsolidasyonun hayata geçirilmesine bağlıdır.

Vergi artışları ve/veya kamu harcamalarında yapılacak kesintiler sendikaların, sivil toplum kuruluşlarının ve muhalefetin tepkisine maruz kalabilir. Kemer sıkma politikaları özellikle sendikal hareketlerin güçlü olduğu ülkelerde, bu politikalara karşı ciddi bir tepkiyi de beraberinde getirecektir. Özellikle uygulama süreçlerinin gereğinden uzun tutulması bu tür tepkilerin daha da artmasına neden olabilecektir. Dolayısıyla bu politikaların toplumsal uzlaşa ile hayata geçirilmesi, şeffaf olması, toplum kesimlerinin uygulanan konsolidasyonun sonuçlarının mevcut duruma göre bireyler için daha iyi bir ekonomik ortam yaratacağı hususunda ikna edilmesi, konsolidasyon uygulamasının mutad bir hal almasının önüne geçilmesi ve bunun için de gereğinden uzun tutulmaması gibi hususlara önem verilmelidir.

3.2. Mali Konsolidasyonun Süreklilik Arz Etmesi ve Uzun Döneme Odaklanması

Başarılı bir mali konsolidasyon uygulamasının ikinci şartı, süreye ilişkindir. Konsolidasyonun ne kadarlık bir süre zarfında uygulamada kalacağını ülkenin geçmişinde mali başarısızlık yaşayıp yaşamadığı, bütçe açıklarının büyüklüğü, kamu gelirlerinin büyüklüğü, kamu harcamalarının kompozisyonu gibi hususlar etkileyecektir. Öte yandan, mali konsolidasyonun uygulama süresi politika aracı olarak neyin –vergilerin mi? yoksa harcamalarının mı?– tercih edildiğine de bağlıdır. Bu doğrultudaki tartışmalarda genel kabul, harcama odaklı mali konsolidasyon uygulamalarının vergi odaklı olanlara göre daha uzun ömürlü olduğu yönündedir.¹⁵

Bazı olmakla birlikte, genel olarak kısa dönemde mali konsolidasyonun hem büyümeyi olumsuz yönde etkilemesi hem de işsizliği istisnaları arttırması kuvvetle muhtemeldir. Nitekim, bu konuda yapılan ampirik çalışmaların kahir ekseriyeti de bu

¹⁵ Bu konudaki pek çok çalışma arasında bkz. Alesina & Perotti (1997, 1998), Afonso, Christiane & Rother (2006), Alesina & Ardagna (2010, 2013).

iddiayı teyit eder niteliktedir.¹⁶ O nedenle, mali konsolidasyon uygulamalarında odaklanma kısa dönem üzerine değil, orta ve uzun dönem üzerine olmalıdır. Bunun için de mali konsolidasyon uygulamaları boyunca kamu borç yükünün giderek azaltılması gerekir. Mali konsolidasyon sonucu kamu borç yükünün kademeli olarak azalma eğilimine girmesi, bir yandan kamu borç yükünün hafiflemesine bağlı olarak faiz oranları üzerindeki baskının hafiflemesini sağlayacak, diğer yandan da iktisadi ajanların beklentilerini pozitive çevirmek suretiyle kamu tasarruflarının artmasına olanak tanıyacaktır. Artan kamu tasarrufları da –tasarrufların vergileri azaltmada veya harcamaları arttırmada kullanıldığı varsayımı altında– hükümetlerin vergi kesintilerine ya da harcama artışlarına gitmelerine imkân verecektir.

3.3. Uygun Politika Aracının Seçimi

Başarılı bir mali konsolidasyon uygulamasının üçüncü ön koşulu, vergilerin mi yoksa kamu harcamalarının mı daha uygun bir maliye politikası aracı olduğunun açıklığa kavuşturulmasıdır. Bir başka ifadeyle, *“hangi politika aracı –kamu harcamaları mı? vergiler mi? yoksa her ikisi birden mi?– tercih edilirse mali konsolidasyondan beklenen amaç hâsıl olur?”* sorusuna mali konsolidasyon uygulamaya koyulmadan önce cevap bulunması gerekir. Çünkü hangi maliye politikası aracının büyüme ve istihdam üzerinde görece olarak ne ölçüde etkili olduğu sorulması gereken en temel ve hayati önemi haiz soruların başında gelmektedir.

Kamu harcamalarında kesintiye gidilmesi ile vergilerde artışa gidilmesinin bütçe dengesi, borç yükü gibi mali göstergeler ile büyüme ve istihdam gibi makroekonomik göstergeler üzerinde meydana getireceği etkiler şüphesiz aynı değildir. Modern maliye politikasının mimarı Keynes’e göre, kısa dönemde kamu harcamaları vergilerle mukayese edildiğinde ekonomik faaliyetler üzerinde daha etkili olacaktır. Bu durum kamu harcamalarının milli gelir üzerinde doğrudan bir etkisinin olmasından kaynaklanır.

¹⁶ Bu minvalde yapılan çok sayıda çalışma arasında bkz. IMF (2010b), IMF (2012), Hernández De Cos & Moral-Benito (2013).

Vergilerin daha düşük bir etkiye sahip olması ise hanehalklarının ve işletmelerin kararlarına göre kullanılabilir milli geliri dolaylı olarak etkilemesinden ileri gelmektedir (Todorovic & Djordjevic, 2015). Dolayısıyla mali konsolidasyon literatüründe, vergilerin mi, harcamaların mı, yoksa her ikisinin mi ön planda olacağı, uygun ve ideal bir mali konsolidasyon programının belirlenmesi açısından cevaplanması gereken bir soru olarak karşımızdadır. Bu husus, bahsi geçen üç politika seçeneği arasında tercih yapılırken son derece dikkatli olunması gerektiğinin önemine işaret etmektedir.

Akademik çalışmaların kahir ekseriyeti –kamu yatırım harcamalarında bir kesintiye gidilmediği sürece– harcama odaklı mali konsolidasyon uygulamalarının, vergi odaklı uygulamalara göre mali konsolidasyon ile ulaşmak istenen amaçlara erişme konusunda daha etkin ve büyüme dostu olduğunu ortaya koymaktadır.^{17,18} Bir başka ifadeyle, kredibilitesi yüksek harcama odaklı bir mali konsolidasyon, vergi odaklı mali konsolidasyona göre hem kısa dönemde büyüme ve istihdam üzerinde daha düşük bir negatif etkide ve hatta pozitif etkide bulunabilmekte hem de uzun dönemde büyümeyi artırarak ve işsizliği düşürerek daha fazla pozitif etkide bulunmaktadır.¹⁹ Örneğin, GSYİH'nin %1'ine tekabül eden harcama odaklı bir mali konsolidasyon, iki yıllık bir süre zarfında yalnızca GSYİH'de %0,3'lük bir azalışa neden olurken; aynı tutardaki bir vergi odaklı mali konsolidasyon %1,3'lük bir azalışa sebebiyet vermektedir (IMF, 2010b: 102). Daha spesifik olarak belirtmek gerekirse, ampirik bulgular göstermektedir ki, mali konsolidasyonun tüketim vergilerine dayanması durumunda kısa dönemde büyüme ve

¹⁷ Bkz. McDermott & Wescott (1996), Buti & Sapir (1998), Alesina & Perotti (1997, 1998), Perotti (1998), Afonso, Christiane & Rother (2006), Giudice, Turrini & in't Veld (2007), IMF (2010b), Afonso & Jalles (2012), Alesina & Ardagna (2010, 2013). Ancak burada önemle belirtelim ki, sınırlı sayıda da olsa bazı ampirik çalışmalar bunun aksi yönde bulgular ortaya koymaktadır. Örneğin Briotti (2005), AB ülkelerinde vergi temelli mali konsolidasyon uygulamalarının harcama odaklı olanlara göre daha başarılı sonuçlar ortaya koyduğunu iddia etmektedir.

¹⁸ Harcama odaklı mali konsolidasyonun vergi odaklı mali konsolidasyona göre bir başka üstünlüğü, ekonomik faaliyetler üzerinde daha az daraltıcı etkide bulunması, büyüme ve istihdamı olumsuz yönde etkileme olasılığının düşük olmasıdır. Öte yandan, mali konsolidasyon büyük boyutlarda yapılmak zorunda ve ülke gelir erozyonu ile karşı karşıya bulunuyor ise, kamu harcamaları yanında vergiler de dikkate alınmak durumundadır.

¹⁹ Ampirik literatürün büyük çoğunluğu bu yönde olmasına karşın, sınırlı sayıda da olsa bunun aksini savunan çalışmalar da mevcuttur. Örneğin Tsibouris, Horton, Flanagan & Maliszewski (2006), toplumsal vergi yükünün [Toplam Vergi Gelirleri/ GSYİH] düşük olduğu ve kademeli mali konsolidasyonun uygulandığı durumlarda vergi odaklı mali konsolidasyonun da harcama odaklı mali konsolidasyon kadar başarılı sonuçlar ortaya koyacağını ileri sürmektedir.

istihdam üzerindeki olumsuz etkisi en az, verimli harcamalarda kesintiye dayanması durumunda ise olumsuz etkisi en fazla olmaktadır.²⁰

Ancak burada önemle belirtelim ki, harcama odaklı mali konsolidasyon büyüme ve istihdam açısından iyi bir seçenek olmasına karşın, aynı şeyleri gelir dağılımı açısından söyleme olanağı yoktur. Harcama odaklı mali konsolidasyon vergi odaklı mali konsolidasyona göre gelir dağılımını daha da kötüleştirmektedir. Örneğin, 1980-2010 dönemini ele alan 48 gelişmiş ve gelişen piyasa ekonomisini kapsayan bir çalışmanın sonuçları göstermektedir ki, GSYİH'nin %1'i tutarındaki bir harcama kesintisi, Gini katsayısında %1-1,6 aralığında bir artışa (IMF, 2012: 54), yani gelir dağılımında kötüleşmeye tekabül etmektedir. Duruma vergiler açısından baktığımızda ise dolaysız vergiler –özellikle de artan oranlı vergiler– gelir dağılımı üzerinde olumlu etkide bulunurken; dolaylı vergiler, harcamalar gibi gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir.²¹ Sıraladığımız tüm bu hususları göz önüne aldığımızda, mali konsolidasyonun harcama ve dolaylı vergilere dayanması durumunda mevcut ikincil gelir dağılımının daha da bozulacağını iddia etmek hiç de abartı olmayacaktır. Özellikle işsizliğin arttığı resesyon dönemlerinde gelir dağılımındaki kötüleşme daha da belirginleşecektir. Bu durum işsizliği azaltıcı tedbirlere başvurmanın yanında, sosyal yardım programlarında kesinti yapılırken ne denli dikkatli olunması gerektiğinin önemine işaret etmektedir.

Burada önemle belirtelim ki, harcama odaklı mali konsolidasyonun başarısı büyük ölçüde kesinti yapılacak kamu harcama kalemlerinin iyi tespit edilmesi ile de çok yakından ilgilidir.²² Örneğin, kamu yatırım harcamalarında kesintiye gidilmesi mali konsolidasyonun başarısına gölge düşürebilir. Benzer şekilde ekonominin uzun dönem büyüme performansına ivme kazandıracak kalkınma [yatırım] carileri ile AR-GE gibi harcamalarda da kesintiye gidilmesi ekonominin uzun dönem büyüme performansını

²⁰ Bkz. Kumar, Leigh & Plekhanov (2007).

²¹ Detaylı bilgi ve ampirik bulgular için bkz. IMF (2012).

²² Tabii her şeyden önce başarılı bir harcama odaklı mali konsolidasyon uygulamasında harcama kesintilerine genelde kamu kesiminde verimlilik artışını amaçlayan –emek piyasası reformu, mal piyasası reformu, sosyal güvenlik reformu, sağlık reformu, eğitim reformu gibi– bir dizi reformun eşlik etmesi gerekir.

olumsuz yönde etkileyecektir. Bu nedenle, harcama odaklı konsolidasyon uygulamalarında oldukça seçici davranılması büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda; harcama odaklı mali konsolidasyonda kesintiye gidilmesi gereken temel harcama kalemleri; i) maaş ve ücretler, ii) transfer harcamaları, iii) sübvansiyonlar ile diğer verimsiz harcama kalemleri olmalıdır.

Ücret kesintilerine dayanan mali konsolidasyon uygulamaları hiçbir esnekliği olmayan kamunun donmuş giderlerinde azalış sağlamak suretiyle bir yandan kamu harcamalarında azalışa katkıda bulunabilir, diğer yandan da kamu kesimi ücretlendirme sisteminin referans alındığı ülkelerde özel kesimin daha fazla çalışan istihdam etmesine ve yatırım yapmasına zemin hazırlayabilir ve sonuç itibarıyla de büyümeyi tetikleyebilir.

Harcama odaklı mali konsolidasyon yalnızca transfer harcamalarında kesintiye dayanıyor ise bunun vergi odaklı mali konsolidasyona göre ekonomi üzerinde yaratacağı olumsuz etki daha düşük düzeyde kalacaktır.²³ Çünkü, hanehalkına yönelik transferlerde yapılacak kesintiler insanları iş aramaya teşvik edebilir ve dolayısıyla işgücü arzını arttırabilir. Böylelikle bir yandan kamu kesiminin işgücü maliyetleri azalırken, diğer yandan istihdam artabilir. Oysaki çalışanlar üzerindeki vergi yükünün arttırılmasına dayanan bir mali konsolidasyon bunun tersi bir etki meydana getirecek, özel kesim üretiminin kısmen kamu sermayesine bağlı olduğu varsayımı altında kamu yatırım harcamalarında kesintiye gidilmesi özel kesim yatırımlarını olumsuz yönde etkileyebilecektir. Bu durum bir bakıma uygun politika aracı seçiminin mali konsolidasyonun başarısı açısından ne denli önemli olduğuna işaret etmekte ve aynı zamanda harcama odaklı mali konsolidasyonun vergi odaklı mali konsolidasyona üstünlüğü konusunda bize ikna edici emareler sunmaktadır.

Öte yandan; mali kırılganlığın aşırı yüksek olduğu ve dolayısıyla geniş çaplı mali konsolidasyona ihtiyaç duyulan ülkelerde yalnızca bütçenin harcama kalemlerine odaklanması yetersiz kalabilir. Böyle bir durumda harcamaların yanında bütçenin gelir

²³ Harcama odaklı bir mali konsolidasyonun, kamu tüketim ve yatırım harcamalarında yapılacak bir kesintiden daha çok transfer harcamalarında kesintiye odaklanması, kısa dönemde mali konsolidasyonun büyüme ve istihdam üzerinde meydana getireceği muhtemel olumsuz etkileri azaltabilecektir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. IMF (2009).

cephesinin –özellikle vergilerin– dikkate alınmasına ihtiyaç vardır. Ne var ki, vergilere ilişkin olarak ne yapılabileceği hususu başlı başına kapsamlı bir araştırma konusu olmakla birlikte, mutlaka büyüme ve istihdamı olumsuz yönde etkileme ihtimali olmayan veya düşük olan vergiler tercih edilmek durumundadır. Bunun için de ilk akla gelen harcamalar üzerinden alınan vergiler –ki bu vergiler, dolaylı vergiler olup; mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerdir– ile servet vergileridir.²⁴ Yani, gelir üzerinden alınan vergilerin dışında kalan vergilerdir. Diğer taraftan, özellikle hâlihazırdaki vergi oranlarının yüksek olduğu ve firmaların fiyatlama gücünün olmadığı veya çok zayıf olduğu durumlar ile para politikasının tarafsız veya genişletici olduğu durumlarda dolaysız vergilerin tercih edilmesi daha isabetli bir yaklaşımdır.

Burada vergilere ilişkin önemli bir hususa dikkat çekmek faydalı olacaktır. O da, vergi artışlarına özellikle mali konsolidasyonun başlangıç aşamasında başvurulması ve bunu harcamalarda yapılacak kesintinin takip etmesinin gerekliliğidir. Pek çok gelişen ve gelişmekte olan piyasa ekonomilerinde gözlemlendiği gibi vergi artışlarını kaldırabilecek bir potansiyel varsa, yani vergi gelirleri potansiyelinin çok altında ise vergi artışlarına gitmek mali konsolidasyonun başarısına katkıda bulunabilir. Ancak, mali konsolidasyonun ağırlıklı olarak vergilere dayandırılması –buna dolaylı vergiler de dâhil– sıkıntılı bir süreç doğurabilir. Örneğin, özellikle KDV, tüketim ve satış vergileri gibi dolaylı vergilerdeki artışın enflasyonu tetikleyeceği endişesine kapılan Merkez Bankası, genişletici para politikası izlemekte çok daha temkinli davranabilir.

Öte yandan, vergi odaklı mali konsolidasyon sürecinde hangi vergilerde artışa gidileceğine bağlı olarak uzun dönem faiz oranlarının artış eğilimi sergileme ihtimali yüksektir. Dolaylı vergilerde artışa gidilmesi durumunda uzun dönem faiz oranlarının artış eğilimi sergilemesi muhtemel iken, dolaysız vergi artışları ile harcama odaklı mali konsolidasyonda uzun dönem faizlerin düşüş eğilimi sergilemesi olasıdır. Bunun altında yatan temel faktör piyasaların mali konsolidasyona ilişkin algılarıdır. Dolaysız vergi artışı veya harcama odaklı mali konsolidasyona gidilmesi durumunda piyasalar mali

²⁴ Ne var ki, bu durumun “büyüme mi? gelir dağılımı mı?” ikilemine sebebiyet vereceği aşikârdır.

konsolidasyonun gerçekleştirilme ve başarılı olma ihtimalinin yüksek olduğu kanısına varmaktadır. Dolaysız vergilerde artışa veya kamu harcamalarında kesintiye gitmenin politik açıdan zor olduğunun farkında olacak olan piyasa aktörleri, bunun gerçekleştirilmesi durumunda kamu borç yükünü aşağı çekme konusunda hükümetin samimi bir çaba içinde olduğu şeklinde bir algıya sahip olabileceklerdir. Mali konsolidasyon piyasalar üzerinde böyle bir algı yaratıyor ise kamunun borç yükümlülüklerini yerine getirmede piyasaların algıladığı risk azalmış olacaktır. Bu da, kamu borç yükündeki azalışa bağlı olarak kısa dönemde faizleri aşağı çekecektir. Tabii bunun gerçekleşebilmesi için cari faiz oranlarının sıfıra yakın olmaması, Merkez Bankası'nın genişletici para politikası uygulamasına ilişkin herhangi bir sınırlamanın olmaması gerekir. Ayrıca, mali konsolidasyon sonucu mali görünümde iyileşme olması ve bunun da risk primlerinde düşüş şeklinde kendini göstermesi gerekir.

Harcama odaklı mali konsolidasyon uygulamaları kadar olmasa da, vergi odaklı mali konsolidasyon uygulamaları da başarılı sonuçlar ortaya koyabilir. Ancak bu başarı, bazı ön koşulların yerine getirilmesine bağlıdır. Bu koşullar; i) mali konsolidasyon uygulamasına girilmeden önceki Vergi Hasılatı/GSYİH oranının düşük seviyede olması, ii) mali konsolidasyon uygulamasının kademeli olarak gerçekleştirilmesi, iii) başta vergiler olmak üzere atıl durumdaki gelir kaynaklarının harekete geçirilmesi (Tsibouris, Horton, Flanagan & Maliszewski, 2006) şeklinde ifade edilebilir. Ancak, yalnızca vergi yükü artışına dayanan mali konsolidasyon uygulamasının iktisadi ajanlar nezdinde her zaman yeterli kredibiliteye sahip olmayabileceği hususu gözden ırak tutulmamalıdır. Vergi artışlarının, mali teşvikler ve dolayısıyla yatırımlar üzerinde olumsuz etkiler yapacağını düşünen iktisadi ajanların, bu uygulamanın sürdürülebilir olmayacağı yönünde bir algıya kapılmaları bunun bir nedeni olabilir. Vergi odaklı mali konsolidasyon uygulamalarının başarılı sonuçlar ortaya koyabilmesi için, atıl durumdaki gelir kaynaklarına odaklanılması ve uygulamaların bu kaynakları harekete geçirici bir tarzda dizayn edilmesi de hayati önem taşımaktadır. Genelde kamu gelirlerindeki, özelde de vergilerdeki bir artış, bu gelirlerin düşük ve değişken olmasından kaynaklanan mali yapıdaki kırılganlıkların da bir ölçüde önüne geçebilecektir. Yine de, kamu gelirlerindeki artışın tersine dönmesi; böyle bir

durumun da vergi odaklı mali konsolidasyon uygulamasını kısa ömürlü hale getirme riski çok yüksektir. Kısa ömürlü bir mali konsolidasyon ise büyümeye, konsolidasyon uygulamasından öncesine göre daha fazla zarar verecektir.

Ancak burada önemle vurgulamak gerekir ki, harcama ve vergi odaklı mali konsolidasyon araçları arasında doğru bir dengenin sağlanması hiç kolay değildir. Burada cevaplandırılması elzem ancak bir o kadar da zor olan soru, hangi politika aracının ekonomik faaliyetler üzerinde ne kadar etkili olduğu konusudur. Farklı bir söylemle, bu iki araçtan hangisinin tercih edilmesi gerektiği ve ortaya çıkabilecek muhtemel sorunlar tartışmalı bir konudur. Bu bağlamda örneğin, sürekli harcama kesintileri hem politik hem de diğer birçok gerekçeyle uygulanması o kadar da kolay olmayan bir seçenektir.²⁵ Bu durumda vergi artışları yoluyla gerçekleştirilecek olan mali konsolidasyon uygulamaları daha fazla tercih edilen bir seçenek olmaktadır. Bu ise verimlilik ve refah düzeyi üzerindeki etkilerini minimize ederek yapılan ek vergi artışlarının, mali konsolidasyonun uzun dönem maliyetlerini azaltmaya yardımcı olmasına dayanarak savunulmaktadır (OECD, 2012). Diğer taraftan, harcama odaklı gerçekleştirilen mali konsolidasyon uygulamalarının genişletici etkiler oluşturduğu ve uzun ömürlü olduğu ortaya koyulmaktadır. Vergi odaklı mali konsolidasyon uygulamaları ise ekonomide daraltıcı etkiler meydana getirirken, ülkenin vergi kapasitesini azaltıcı riskler içerdiği yönünde eleştirilere maruz kalmaktadır.

Bu anlamda, vergi odaklı mali konsolidasyonun etkinliğini arttırmak için alınabilecek bazı tedbirler söz konusudur. Vergi ayırımı yapmaksızın yalnızca oran artışlarına odaklanmak yerine; oranlar arttırılırken vergi sisteminde yer alan vergiler arasında seçim yapılması, büyümeyi ve istihdamı olumsuz yönde etkileme potansiyeli bulunan kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi, ücret vergileri gibi vergilerde herhangi bir

²⁵ Aslında mali konsolidasyon açısından harcama kesintilerinin –özellikle de hanehalklarına yapılan transferler ile ücretlerde/ maaşlarda yapılan kesintilerin– birbiri ile tezatlık teşkil eden iki farklı boyutu vardır. Birincisi, hükümetin harcama kesintilerine gitmesi aslında bir bakıma toplum nezdinde mali konsolidasyon uygulamasında samimi olduğunun bir göstergesidir. İkincisi, kamu harcamalarında yapılacak kesintilere karşı gerek muhalefet partileri, gerekse sendikalar ve diğer sivil toplum kesimleri aşırı reaksiyon gösterebilirler ve hükümetin bunu göğüslemesi aşırı güç olabilir. Bu da mali konsolidasyonun uygulanmasını güçleştirebilir. O nedenle ki, özellikle, gelişmiş ülkelerle mukayese edildiğinde kişi başına gelirin görece olarak düşük olduğu ve buna karşın işsizliğin çok yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelerde harcama kesintilerine dayalı mali konsolidasyonun uygulanması, uygulanırsa bile sürdürülebilirliği bir hayli güçtür.

artışa gidilmemesi²⁶ ve oran artırmak bir yana mümkünse bu tür vergilerin oranlarının düşürülmesi, ancak büyüme ve istihdam üzerinde olumsuz etki meydana getirme ihtimali olmayan servet vergileri, tüketim vergileri, çevre vergileri gibi vergilerde artışa gidilmesi ve hatta bu tür vergilerin tabanının genişletilmesi, KDV gibi farklı oran uygulamasına imkân veren vergilerde büyüme ve istihdamı etkileme potansiyeli bulunan alanlarda daha düşük, diğer alanlarda görece olarak daha yüksek oran uygulanması, kapsamlı bir servet vergisi reformuna başvurulması, vergi yargısında reforma gidilmesi, vergi davalarının süresini kısaltıcı tedbirlerin alınması, vergi idaresinin etkinliğinin artırılması, vergi harcamalarının azaltılması ve özellikle de politik amaçlı olanların tamamen kaldırılması, vergiden kaçınmaya neden olan boşlukların doldurulması, vergi kaçakçılığını ve vergiden kaçınmayı sınırlayıcı idari, mali, hukuki ve yapısal tedbirlerin alınması, fiili vergi gayretinin yükseltilmesi, alınabilecek vergisel tedbirlerden bazılarıdır.

3.4. Yapısal Reformların Uygulamaya Koyulması

Mali konsolidasyon uygulamalarının, ister harcama odaklı isterse vergi odaklı olsun, başarılı ve kalıcı bir sonuca ulaşılabilmesi için mutlaka yapısal reformlarla desteklenmesi gerekir. Yani, mali konsolidasyona yapısal reformların eşlik etmesi büyük önem taşımaktadır. Bu reformların neleri ihtiva edeceği, her ülke için kendi koşullarında değerlendirilebilecek bir husus olmakla birlikte; mal piyasası, emek piyasası, sosyal güvenlik, bankacılık sektörü, eğitim sistemi, idareler arası mali düzenlemeler, orta vadeli harcama sistemi gibi bir dizi yapısal reformu içermesi gerekir. Örneğin mal piyasası reformu rekabetçi olmayan her türlü üretime ilişkin regülasyonları gözden geçirmeyi ve hatta tamamen kaldırmayı amaçlamalıdır. İşgücü piyasası reformu ise çok daha kapsamlı olmalı ve işsizlik yardımlarının düşürülmesinden, standart emeklilik yaşının yükseltilmesine ve bunun etkin hale getirilmesine²⁷, aktif işgücü programlarının

²⁶ Çünkü bu tür vergilerin diğer vergilere göre büyüme ve istihdamı olumsuz yönde etkileme ihtimali oldukça yüksektir.

²⁷ Aslında emekliliğe ilişkin reformlar oldukça kapsamlı olup; ülkeden ülkeye farklılık arz edebilmektedir. Geniş bir perspektiften bakıldığında emekliliğe ilişkin düzenlemeler şu tür uygulamaları içermektedir: i) Zorunlu emeklilik yaşının kaldırılması veya yükseltilmesi, ii) Erken emekliliği özendirici uygulamalara son verilmesi, iii) Erken emekliliğe sınırlama getirilmesi, iv) Erken emeklilik durumunda emeklilik maaşında kesintiye gidilmesi, v) Emeklilik gelirin belirlenmesinde çalışılan dönem kazancının esas alınması.

uygulanmasına, nitelikli mesleklere girişlerin önündeki engellerin kaldırılmasına, çalışanları koruyan mevzuata daha esnek bir yapı kazandırılmasına, çocuk bakım desteklerinin artırılmasına, hâlihazırda çalışan ancak emekliliği yaklaşanların istihdamının alternatif maliyetinin düşürülmesine kadar geniş bir yelpazedeki reformları içermelidir. Örneğin, emeklilik yaşının etkin hale getirilmesi²⁸ hem kamu harcamalarında tasarruf sağlayacak hem de ömür boyu geliri ve tüketimi artırmak suretiyle toplam talebi canlandıracaktır.

Yukarıda belirtilen alanlara ek olarak, yapısal reformlar imalat sektörünü de kapsamalıdır. İmalat sektörüne yönelik reformlar rekabeti engelleyici mal piyasası düzenlemelerinin yürürlükten kaldırılmasını amaçlamaktadır. Bu reformlar ticari girişler üzerindeki kamu kontrollerine son verilmesi, girişimcilik önündeki hukuki ve idari engellerin kaldırılması, uluslararası ticaret ve yatırıma ilişkin kısıtlamaların esnetilmesi gibi hususları kapsamaktadır. İmalat dışı sektörlerle ilişkin reformlar ise rekabeti olumsuz yönde etkileyen düzenlemelerin ortadan kaldırılmasına yönelik olmalı ve perakende satış, uzmanlık gerektiren mühendislik, mimarlık, avukatlık, mali müşavirlik gibi mesleki faaliyetler ve ağ hizmetleri gibi alanları içermelidir. Perakende satış alanındaki reformlar bu sektöre girişi ve faaliyet gösterilmesini kısıtlayan her türlü engele ve fiyat kontrollerine son verilmesini kapsamalıdır. Ağ hizmetlerine ilişkin reformlar ise yine bu alana girişi engelleyici unsurlara son verilmesi yanında; enerji, ulaşım ve iletişim gibi alanlarda özel mülkiyetin önünün açılmasını öngörmektedir. Mesleki uzmanlık gerektiren hukuk, mühendislik, mimarlık, muhasebe gibi alanlarda bariyerlerin kaldırılmasına ve bu tür faaliyetlerin icrasının bir düzene koyulmasına yönelik reformlar da imalat dışı reformlar kapsamında yer alır.²⁹ Bahsi geçen yapısal reformlarla amaçlanan bir yandan regülasyonların ortaya çıkardığı yükü azaltmak, diğer yandan da ekonominin rekabet gücünü arttırmak suretiyle verimliliği arttırmaktır. Beklenti odur ki, regülasyonların sebep

²⁸ Emeklilik yaşının etkin hale getirilmesi, literatürde “*etkin emeklilik yaşı*” olarak bilinmektedir. Bu kavram, ülke nüfusunun emekli olmayı arzu ettiği ortalama yaşı ifade etmektedir.

²⁹ Bu reformların detaylarına burada yer verilmesi çalışmayı amacından uzaklaştıracaktır. O nedenle, mümkün mertebe kısa tutulması yeğlenmiştir.

olduğu yükün hafifletilmesi toplam faktör verimliliğini ve dolayısıyla da milli geliri arttıracaktır.

3.5. Mali Konsolidasyonun İdeal Uygulama Zamanının, Süresinin ve Büyüklüğünün Tespiti

Şüphesiz mali konsolidasyon uygulamalarının kendisi kadar zamanlaması da önemlidir. Yani, “*mali konsolidasyon hangi zaman diliminde, ne kadarlık bir süre için uygulamaya koyulacaktır?*” sorusunun cevaplandırılması başarılı bir mali konsolidasyon için olmazsa olmaz bir ön koşuldur. Literatürde mali konsolidasyon uygulamalarının zamanlaması konusunda iki farklı yaklaşım mevcuttur (IMF, 2010b). Bunlardan birincisi konsolidasyon uygulamalarının anlık gerçekleştirilmesini ifade eden “*soğuk duş*”³⁰ yaklaşımı; ikincisi ise mali konsolidasyonun adım adım gerçekleştirilmesini öngören “*kademeli konsolidasyon*”³¹ yaklaşımıdır. Soğuk duş yaklaşımında mali konsolidasyonun uygulandığı dönem bir bütün olarak ele alınmakta ve mali konsolidasyonun başarısı bu dönemin tamamı bazında değerlendirmeye tâbi tutulmaktadır. Kademeli mali konsolidasyon yaklaşımında ise, konsolidasyonun uygulandığı dönemin her bir yılı, aralarında bir ilişki kurulmaksızın ayrı ayrı değerlendirmeye tâbi tutulmaktadır. Kademeli mali konsolidasyon uygulamaları anlık uygulanan konsolidasyon uygulamalarına kıyasla daha başarılı olmakla birlikte, anlık mali konsolidasyon uygulamalarının büyüme ve borç stoku üzerindeki hızlı etkisi nedeniyle daha etkin olduğu iddia edilmektedir.

Ancak burada önemle belirtelim ki, her iki yaklaşımda da GSYİH’nin bir oranı olarak devlet borçlarının makul bir düzeye düşürüldüğü ve bunda sürdürülebilirliğin sağlandığı ve dolayısıyla da uzun dönemde büyüme üzerinde olumsuz bir etki meydana getirmediği kanaati hasıl olduğunda mali konsolidasyon başarılı olarak kabul edilmektedir (Barrios, Langedijk & Pench, 2010; Mirdala, 2014).

³⁰ İngilizce’de orijinal adı “*cold shower*” veya “*sharp consolidation*” şeklindedir. Bkz. Barrios, Langedijk & Pench (2010).

³¹ İngilizce’de orijinal adı “*gradual consolidation*” şeklindedir.

Soğuk duş yaklaşımına dayalı mali konsolidasyon uygulamasının özellikle görece olarak yüksek kamu borç yükü ile karşı karşıya bulunan ve düşük büyüme performansı sergileyen ülkeler için daha başarılı sonuçlar ortaya koyması muhtemeldir (European Commission, 2007; Barrios, Langedijk & Pench, 2010). Bu söylemi destekler nitelikte mali konsolidasyonun mutad bir hal alması durumunda bu uygulamanın ekonomide durgunluk yaratma riski doğurabileceğini ve hatta mali konsolidasyon uygulamasının ekonomiyi konsolidasyon uygulaması öncesi duruma sürükleyebileceğini, yani ekonomi üzerinde istikrar değil, istikrarsızlık yaratabileceğini belirtmekte fayda vardır (von Hagen, Hallett & Strauch, 2002; Agnello, Castro & Sousa, 2013).

Mevcut literatür ayrıntılı bir biçimde analiz edildiğinde bütçe açıklarının azaltılmasının uzun dönemde ekonomi üzerinde çeşitli olumlu etkilere yol açtığı görüşü, yaygın bir kabul görmesine karşın, akademisyenler arasında daraltıcı maliye politikalarının kısa dönem etkilerine ilişkin bir uzlaşma mevcut değildir. Bazıları, –bunların ekseriyeti geleneksel Keynesyen görüşü savunanlardır– vergi artışları ve harcama kısıntılarının –ki bu, bütçe açıklarını azaltıcı bir tedbirdir– ekonomik faaliyetleri kısa dönemde olumsuz etkileyeceği tezini savunurken, bazıları da daraltıcı maliye politikası uygulamalarının uzun dönem bir yana kısa dönemde bile ekonomiyi pozitif yönde etkileyebileceğini ileri sürmektedir.³² Geleneksel Keynesyen görüşe göre, mali konsolidasyon –kamu harcamalarında kesintiye ve/veya vergilerde artışa gidilmesi– toplam talep ve dolayısıyla ekonominin reel çıktı düzeyini olumsuz yönde etkileyecektir. Ancak, son yıllarda bunun tersini iddia eden çalışma sayısı da hatırı sayılır ölçüde artmıştır. Kısacası, literatürde “*genişletici mali daralma hipotezi*”³³ olarak adlandırılan ve öncülüğünü Giavazzi &

³² Bu iddia maliye politikasının Keynesyen olmayan etkilerini savunan Giavazzi & Pagano (1990) ile Alesina & Perotti (1995) çizgisindeki çalışmalar tarafından ortaya atılmıştır.

³³ İngilizce’de orijinal karşılığı “*expansionary fiscal constraints hypothesis*” şeklindedir. Prammer (2004) bu hipotezin 1980’lerin ikinci yarısında Alman ekonomistler ve politika yapımcıları tarafından dile getirildiğini ileri sürmektedir. Bize göre, bu hipotezin köklerini Feldstein’in (1982) çalışmasına ve hatta Barro’ya (1974) kadar götürmek daha gerçekçi bir yaklaşım olacaktır. Bu hipotez mali daralmanın –kamu harcamalarında kesintiye ve/veya vergilerde artışa gidilmesi– ekonomik büyüme ve istihdamı olumsuz yönde etkileyeceği şeklindeki standart Keynesyen söylemin aksini iddia ettiği için literatürde “*maliye politikasının Keynesyen olmayan etkileri*” şeklinde de adlandırılmaktadır. Örneğin, Feldstein (1982) ilgili çalışmada negatif çarpan katsayısından yola çıkarak adını koymasa da genişletici mali daralma hipotezine dikkat çekmiş, harcama odaklı mali konsolidasyonun vergi odaklı konsolidasyona göre bütçe açıklarını azaltmada daha etkili olduğunu ortaya koymuştur. Hal böyle olmasına karşın, söz konusu hipotezin Giavazzi & Pagano’nun (1990) çalışması ile popülerlik kazandığı da bir gerçektir.

Pagano'nun (1990) yaptığı bu anti-Keynesyen görüş, mali konsolidasyonun kısa dönemde bile ekonomik büyümeyi ve istihdamı teşvik edebileceğini savunmaktadır.³⁴

Giavazzi & Pagano (1990), NBER Macroeconomics Annual'da yayımlanan “*Sert mali daralmalar genişletici olabilir mi? İki küçük Avrupa ülkesinin öyküsü*” başlıklı çalışmaları ile geleneksel Keynesyen yaklaşımın temel argümanı olan “*kamu harcamalarındaki azalış ve/veya vergilerdeki artışın kısa dönemde çarpan mekanizması yoluyla toplam talebi ve dolayısıyla da büyümeyi olumsuz etkileyeceği*”³⁵ tezini tartışmalı hale getirmiştir. Danimarka ve İrlanda gibi iki Avrupa ülkesi üzerine yapılmış olan söz konusu çalışma, 1980’lerde uygulanan sert mali daralma politikalarının, bu ülkelerde yurt içi özel kesim talebinde ciddi bir artışa neden olduğu sonucunu ortaya koymuştur.³⁶ Buna göre ağırlıklı olarak harcama kesintilerine dayanması durumunda mali konsolidasyon uygulamaları, ekonomi üzerinde genişletici etkide bulunacaktır. Hipotezin savunucularına göre, böyle bir etkinin ortaya çıkması şu iki nedene bağlanabilir: i) hanehalkı ve iş dünyası nezdinde mali konsolidasyonun kredibilitesinin yüksek olması ve mali konsolidasyona karşı duyulan güven, ii) kamu harcama kesintilerinin büyümeyi vergi artışlarına göre daha az negatif/daha fazla pozitif yönde etkilemesi.

Geleneksel Keynesyen söylemi ters yüz ederek sorgulanır hale getiren bu öncü çalışma, daraltıcı maliye politikalarının her zaman için “*kendi kendinin sonunu hazırlamayacağı veya dengeleri daha da alt üst edecek şekilde sonuçlanmak bir yana ekonomiye pozitif bir katkısı olacağı*”³⁷ iddiası ile maliye politikası literatüründe yerini almıştır.³⁸ Hal böyle olmasına karşın, maliye politikasının Keynesyen olmayan etkilerine dikkat çeken

³⁴ Harcama odaklı bir mali konsolidasyonda ücretlerde veya transfer harcamalarında kesintiye gidilmesi durumunda böyle bir durumun ortaya çıkma ihtimali çok yüksektir. Duruma vergiler açısından bakıldığında ise, gelir üzerinden alınan vergilerde indirimle gidilmesi durumunda da ekonomik büyümede artış meydana gelmesi olası bir durumdur. Bu konularda detaylı bilgi için bkz. Ardagna (2004).

³⁵ Ancak bu durum aşırı gevşek para politikası uygulanmadığı sürece söz konusu olabilir.

³⁶ Giavazzi & Pagano'nun (1990) çalışmasında mali konsolidasyon dönemi İrlanda için 1987–1989 yıllarını kapsarken, Danimarka için 1983–1986 yılları arasındadır.

³⁷ Söz konusu ifadenin İngilizce’de orijinal karşılığı “*self-defeating*” şeklindedir. Bu kavram Türkçe karşılığı olarak “*kendi kendini engelleme*”, “*kendi kendini baltalama*” şeklinde telaffuz edilebilir.

³⁸ Giavazzi & Pagano (1990) tarafından ortaya atılan ve “*maliye politikasının Keynesyen olmayan etkileri*” olarak klişeleşen bu hipotez, bu konuda çok ciddi bir literatürün de oluşmasına zemin hazırlamıştır. Giavazzi & Pagano (1990) çizgisindeki çalışmalar için bkz. Giavazzi & Pagano (1996), Alesina & Perotti (1995, 1997), Alesina, Ardagna & Tavares (1998), Alesina & Ardagna (1998, 2010), Giavazzi, Tullio & Pagano (2000), Miller & Russek (2003), Ardagna (2004).

çalışmaların ağırlıklı olarak betimleyici tarzda olması ve yalnızca OECD ülkeleri özelinden hareketle bu konuda bir çıkarımda bulunması nedeniyle ciddi eleştirilere maruz kaldığını ve dolayısıyla geçerliliğinin sorgulandığını da burada belirtmekte fayda vardır (Hernández De Cos & Moral-Benito, 2013).

Diğer taraftan, ülkedeki mevcut makroekonomik koşulların mali konsolidasyonun süresinin belirlenmesinde mutlaka dikkate alınması gerekir. Yüksek kişi başına GSYİH, düşük faiz oranı, düşük enflasyon ve cari açık, mali konsolidasyon uygulamalarının süresinin kısalmasına katkıda bulunan başlıca unsurlar arasında yer alır. Bunun yanında, daha büyük bütçe açıkları mali konsolidasyonun süresinin uzamasına neden olurken, kamu borç stokunun artması mali konsolidasyonun sona erdirilmesine mani olur. Mali konsolidasyonun büyüklüğünün –GSYİH’nin yüzdesi olarak– süresini etkileme olasılığı düşüktür.³⁹ Bunun yerine, ekonomik ve politik iklimin daha belirleyici olduğu söylenebilir.

Mali konsolidasyon uygulama döneminin gereğinden uzun tutulması durumunda karşımıza “*mali konsolidasyon yorgunluğu*”⁴⁰ çıkabilecektir. Özellikle uzun yıllara sirayet eden mali konsolidasyon uygulamalarında böyle bir durumun ortaya çıkma olasılığı bir hayli yüksektir.⁴¹ O nedenle mali konsolidasyonun süresi gereğinden uzun tutulmamalı, makul bir süreyi kapsamasına özen gösterilmeli ve hatta şeffaflık adına bu deklare edilmeli, amaç hasıl olduğunda mali konsolidasyon uygulamasına son verilmelidir. Tabii burada belirtelim ki, doğal olarak mali konsolidasyon uygulamalarının sona ermesi her şeyden önce bütçe açıklarının makul bir düzeye çekilmesine, kamu borç yükünün hafifletilmesine ve dolayısıyla mali sürdürülebilirliğin tesis edilmesine bağlıdır. Aksi takdirde mali konsolidasyona duyulan ihtiyaç hiçbir biçimde ekonomik-siyasi gündemden düşmeyecektir. Bu ihtiyacın sürekli göz ardı edilmesi veya ötelenmesi ise uzun vadede bir borç krizini kaçınılmaz hale getirebilecektir.

³⁹ İster harcama, ister vergi odaklı olsun, Avrupa ülkelerinde mali konsolidasyonun süresi diğer ülkelere göre daha kısadır. Bu durum bu ülkelerin mali disiplini zorunlu hale getiren uluslararası bir kurumsal yapıya sahip olmalarına atfedilebilir.

⁴⁰ Bu ifadenin İngilizce’de orijinal karşılığı “*adjustment fatigue*” şeklindedir.

⁴¹ Bu konuda detaylı bilgi için bkz. von Hagen, Hallett & Strauch (2002) ve Tsibouris, Horton, Flanagan & Maliszewski (2006).

4. Mali Konsolidasyonun Başarısının Ölçümü ve Uygulama Dönemi

Tipik bir ihtiyari maliye politikası⁴² uygulaması olan mali konsolidasyonun başarısı, bütçe açıkları ve kamu borç yükünde ne ölçüde azalış sağladığı ve bunun ne kadar süreklilik arz ettiğine bağlıdır. Yani, başarılı bir mali konsolidasyondan bahsedebilmek için yapısal birincil bütçe açığında ve dolayısıyla Kamu Borç Stoku/GSYİH oranında iyileşme olması ve bunun bir sonucu olarak birincil bütçe açığının kademeli olarak birincil bütçe fazlasına dönmesi ve bunun zaman içerisinde artması gerekir. O nedenle, yapısal birincil açıktaki ve bunun bir yansıması olan Kamu Borç Stoku/GSYİH oranındaki bir azalış ve bunun süreklilik arz etmesi mali konsolidasyon için başarı göstergesi olarak kabul edilmektedir. Bu amaçla mali konsolidasyonun ölçümünde fiili veya potansiyel GSYİH'nin yüzdesi olarak yapısal bütçe dengesi [CAB]⁴³ veya yapısal açığın kamunun iç ve dış faiz ödemelerinden arındırılmış halini ifade eden yapısal birincil bütçe dengesi [CAPB]⁴⁴ esas alınmaktadır. Ancak, uygulamada daha çok CAPB'nin tercih edildiğini burada belirtmekte fayda vardır.⁴⁵ Bununla beraber, burada önemle belirtelim ki, uygulamada CAPB'nin tercih edilmesi onun her zaman iyi bir mali konsolidasyon ölçüm yöntemi olduğu anlamına gelmez. Örneğin, mali konsolidasyon uygulaması faizlerde bir düşüş sağlıyor ise bu durumda CAB'yi dikkate almak daha gerçekçi bir yaklaşımdır.

Maliye politikası otomatik stabilizatörler aracılığıyla ekonomide meydana gelen değişimlerden etkilenen bir niteliğe sahiptir. Dolayısıyla maliye politikasının daha rasyonel

⁴² Bu ifadenin İngilizce'de karşılığı "*discretionary fiscal policy*" şeklindedir.

⁴³ "*Cyclically-adjusted balance*" kavramının kısaltmasıdır. Kamu bütçesi, "*konjonktürel bileşen*" ve "*konjonktüre göre düzenlenmiş bileşen*" olmak üzere iki alt bileşenden oluşur. Kamu bütçesinin konjonktüre göre ayarlanmış bileşeni, aynı zamanda yapısal bütçe dengesine tekabül etmektedir. Yapısal bütçe dengesi, ekonominin tam istihdam seviyesindeki [fiili GSYİH potansiyel GSYİH'ya eşit iken] bütçe dengesini yansıtmaktadır. Bu çalışma boyunca konjonktüre göre düzenlenmiş bütçe bileşeni yerine "*yapısal bütçe dengesi*" kavramı tercih edilmiştir.

⁴⁴ "*Cyclically-adjusted primary balance*" kavramının kısaltmasıdır.

⁴⁵ Faiz ödemelerinin hükümetlerin doğrudan doğruya kontrolü altında olmaması ve cari yılda uygulanan maliye politikaları yerine önceki yıllarda uygulanan maliye politikalarının bir sonucu olarak şekillendiği dikkate alındığında, yapısal birincil bütçe dengesinin, yapısal bütçe dengesine göre daha sağlıklı bir tercih olduğu söylenebilir. Bu konuda yapılan çok sayıda çalışma arasında bkz. Alesina & Perotti (1995, 1997), Alesina & Ardagna (1998), Heylen & Everaert (2000), Zaghi (2001), von Hagen, Hallett & Strauch (2002), Larch & Salto (2003), Mulas-Granados (2004), Guichard, Kennedy, Wurzel & André (2007), Alesina & Ardagna (2010), ve Lassen (2010). Ancak burada önemle belirtelim ki, literatürde –oldukça sınırlı sayıda olsa bile– yapısal açığı dikkate alan çalışmalar da mevcuttur. Bkz. von Hagen, Hallett & Strauch (2002). Alesina & Ardagna (2010), ve Lassen (2010).

bir perspektiften değerlendirilmesi ve ihtiyari olarak istikrar sağlayıcı bir araç olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, devresel hareketlerden arındırılmış bütçe dengesini hesaplamayı gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede, gerçekleşen bütçe rakamları yerine devrevi hareketlerden arındırılmış [yapısal] bütçe rakamlarının kullanılması mali performansı ölçmede önemli bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Devresel hareketlerden arındırılmış bütçe dengesi aynı zamanda maliye politikasının ihtiyari olarak ekonomide istikrar sağlayıcı bir rol⁴⁶ oynayıp oynamadığının belirlenmesi açısından önem taşımaktadır.

Literatür dikkatle gözden geçirildiğinde görüleceği üzere, yapısal bütçe dengesine dayalı ölçüm yöntemleri [CAB ve CAPB] mali konsolidasyonun başarısının ortaya koyulmasında kullanılan birbirinin ikamesi iki standart yöntemdir. Ancak, yapısal bütçe dengesine dayalı bu iki yöntem ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır (Chalk, 2002; Larch & Salto, 2005; IMF, 2010b; IMF, 2010c; IMF, 2012). Mali veriler üzerinde konjonktüre göre bir düzenleme [uyarlama/ayarlama] yapılması elbette gerekli ve arzulanan bir şeydir. Çünkü böylece söz konusu uyarlamalar sayesinde maliye politikasının iradi etkileri rafine edilmiş olmaktadır. Ne var ki, CAB ve CAPB'ye dayalı hesaplama yöntemleri uygulamada önemli farklılıkları beraberinde getirmektedir. O nedenle, örneğin CAPB'nin, mali konsolidasyonun süresini belirlemede bir gösterge olarak kullanılmasına şüphe ile bakılmakta ve karşı çıkılmaktadır. Diğer taraftan, CAPB'nin hesaplama yöntemindeki farklılıktan daha ziyade önemli bir başka sorun ise, kullanılan verinin doğruluğu ve kalitesine göre ulaşılabilecek sonucun farklılık arz etmesidir. IMF, mevcut literatürü mali gösterge olarak CAPB'yi ele alması nedeniyle şu şekilde eleştirmektedir:

“Yapısal Birincil Bütçe Dengesi/GSYİH verisindeki değişim, mali konsolidasyon varlığı ile ilgili güvenilir bir kılavuz olamaz. [Bu konudaki] standart yaklaşım olumlu sonuçlar sunacak bir periyodu/dönemi seçmeye eğilimlidir ve bu süreçte mali daralma önlemleri dikkate alınmamaktadır. Öte yandan, bahsi geçen yöntem, mali

⁴⁶ Bu ifadenin İngilizce’de karşılığı “counter cyclical fiscal policy” şeklindedir.

daralmanın neden olması muhtemel bütün olumsuz sonuçlarını göz ardı etmektedir”
(IMF, 2010b: 96).

Mali konsolidasyonun başarısının ölçülmesinde, yukarıda detaylarını verdiğimiz standart yöntem alternatif olarak IMF tarafından “*politika eylemi*”⁴⁷ adı altında bir yöntem önerilmektedir.⁴⁸ Politika eylemi yönteminde, konjonktüre göre düzenlenmiş bütçe dengesi dikkate alınmaksızın bütçe açıkları, vergi artışları ve harcama kesintileri yoluyla azaltılmaya çalışılmaktadır. Bu yöntemin en önemli avantajı, politika yapıcılarının kararlarını izlemek suretiyle maliye politikasının ekonomik gelişmelere verdiği dışsal tepkileri ortadan kaldırmasıdır. Tabii burada politika yapıcılarının siyasal güçleri de önem arz etmektedir. Başarılı bir mali konsolidasyon daha çok güçlü iktidarların yönetiminde olduğu dönemlerde gerçekleşebilir. Bu konudaki ilgili ampirik literatür, koalisyon hükümetleri ya da azınlık hükümetlerine kıyasla güçlü bir tek parti iktidarının mali konsolidasyon uygulamaları konusunda daha başarılı olduğu sonucunu ortaya koymuştur.⁴⁹

Mali konsolidasyon literatüründe, konsolidasyonun başarısını ölçmek için farklı şekillerde tanımlamalar yapılmakta ve belirlenen tanımlamalara göre “*mali konsolidasyon uygulaması öncesi ve mali konsolidasyon uygulaması sonrası*” arasında karşılaştırma yapılarak uygulanan programın ne ölçüde başarılı olduğu yönünde bir kanaat oluşturulmaya çalışılmaktadır. Örneğin bazıları⁵⁰, Kamu Borç Stoku/ GSYİH oranındaki azalışı başarılı bir mali konsolidasyon uygulaması için temel gösterge olarak kabul etmekte ve bu oranı baz alarak konsolidasyon uygulaması öncesi dönem ile konsolidasyon uygulaması sonrası dönemi karşılaştırmaya çalışmaktadır. Bazıları⁵¹ ise yapısal birincil bütçe açığında meydana gelen değişimleri başarılı bir mali konsolidasyon uygulamasının göstergesi olarak ele almakta ve mali konsolidasyon uygulaması süresince yapısal birincil

⁴⁷ Kavramın İngilizce’de orijinal ifadesi “*policy action*” şeklindedir.

⁴⁸ Politika eylemi yöntemi hakkında detaylı bilgi için bkz. IMF (2010b), Devries, Guajardo, Leigh & Pescatori (2011).

⁴⁹ Alesina & Perotti (1995), 20 OECD ülkesi için yaptıkları ampirik çalışmada 23 koalisyon hükümetinden yalnızca ikisinin mali konsolidasyon konusunda başarılı olduğunu, bunların başarı oranlarının ise %8,7 olduğunu; tek parti iktidarlarının mali konsolidasyon uygulamaları konusunda başarı oranlarının %64,3, azınlık hükümetlerinin başarı oranlarının ise %53,3 olduğunu ortaya koymuştur.

⁵⁰ Bkz. Perotti (1999).

⁵¹ Bkz. Alesina & Perotti (1995), Giavazzi & Pagano (1996), McDermott & Wescott (1996), Giavazzi, Tullio & Pagano (2000).

açıkta meydana gelen değişimleri yine önceki dönemlerle karşılaştırma yoluna gitmektedir. Elde edilen bulgulardan hareketle de, uygulanan programın başarılı olup olmadığı sonucuna ulaşılmaya çalışılmaktadır.

Mali konsolidasyon döneminden bahsedilebilmesi için aşağıdaki iki tanımdan faydalanılmaktadır:⁵²

(A) Bir mali konsolidasyon sürecinden bahsedebilmek için, birincil açığın en azından iki yıldan daha uzun bir süre; yıllık bazda en az %1 iyileşme göstermesi ve bununla birlikte Kamu Borç Stoku/GSYİH oranının bu süreçte en azından sabit kalması gerekmektedir [A Tipi Mali Konsolidasyon].

(B) Bir mali konsolidasyon sürecinden bahsedebilmek için Birincil Bütçe Fazlası/GSYİH oranı en az iki yıldan fazla ve %2 olmalı ve aynı zamanda Kamu Borç Stoku/GSYİH oranının en az gelecek iki yıl için, her yıl %2 oranında azalması gerekir. Konsolidasyon süreci boyunca kamu borcundaki azalma en az %10 kadar olmalıdır [B Tipi Mali Konsolidasyon].

Mali konsolidasyonun dönemi tespit edilirken çeşitli sorunlarla karşılaşılabilir. Bu konuda karşılaşılan en büyük sorun, yukarıdaki iki tanımda yüzde ile ifade edilen eşik değerlerin⁵³ nasıl ve neye göre belirleneceğidir. Eşik değerinin belirlenmesine ilişkin birçok çalışma farklı eşik değerler geliştirmiştir. Öte yandan, burada bir hususu belirtmekte fayda vardır. O da, literatürde yer alan çalışmalarda neden bir eşik değer kullanıldığını anlamının zorluğudur. Bu çerçevede özellikle eşik değer objektif ve açık bir şekilde belirlenmesinin zorluğuna işaret edilmektedir. Bununla beraber, CAPB ve CAB göstergelerinin ölçümü zor olduğu için, eşik değerler mali konsolidasyonun başarısını değerlendirmede bir nevi “*tampon*” işlevini yerine getirmekte ve bu perspektiften de meşru bir zeminde kabul görmektedir (Wagschal & Wenzelburger, 2012).

⁵² Detaylı bilgi için bkz. Wagschal & Wenzelburger (2012).

⁵³ Eşik değer ile kastedilen CAPB ve CAB göstergelerinde belirli yıllarda meydana gelen iyileşme veya düzelmelerdir. Söz konusu iyileşmeler mali konsolidasyon uygulamalarının başarılı sonuç ortaya koyduğunun bir işareti sayılmaktadır. Detaylı bilgi için bkz. Wagschal & Wenzelburger (2012).

Bir mali konsolidasyon uygulama döneminin varlığından bahsedebilmek için kamu maliyesinde genellikle bir yıllık bir süre zarfındaki iyileşmeler dikkate alınır. Burada akla gelen bir başka önemli soru ise bir yıllık bir sürecin mali konsolidasyon uygulamaları için değerlendirilmesinin ne kadar doğru olduğudur. Başka bir ifadeyle, yalnızca bir yıllık bir süreç mali konsolidasyon uygulamasının sonuçlarını görmek için yeterli midir? Örneğin, mali konsolidasyonun başarısının değerlendirilmesinde bir yıllık bir süre zarfındaki gelişme değil de, en az iki yıllık bir sürecin dikkate alınması gerektiği savunulmaktadır. Bunun nedeni ise bir yıllık mali konsolidasyon sürecinin orijinal muhasebe teknikleri kullanılarak uygulanan mali daralma politikalarından veya bir defalık uygulamalardan etkilenebilmesi olarak açıklanmaktadır. Öte yandan bütçe dengesindeki bir defalık iyileşme, değerli kamu kâğıtlarının satılmasından yahut özelleştirme veya benzeri varlık satışlarından da pekâlâ kaynaklanmış olabilir. Dolayısıyla, *“yapısal açıktaki meydana gelen bir yıllık iyileşme mali konsolidasyon sürecinin sonucudur”* şeklinde bir çıkarımda bulunmak yanıltıcı olacaktır. Bunun yerine, kamu maliyesinin üst üste en az iki yıl iyileşme gösterdiği dönemleri mali konsolidasyon süreci olarak değerlendirmek daha rasyonel bir değerlendirmedir. Bu ise konsolidasyon sürecinin bilinçli bir politik tercih olduğunun ve hükümetlerin güçlü bir konsolidasyon çabası içinde olduğunun göstergesidir.

5. Mali Konsolidasyona İlişkin Temel Tespitler ve İleriye Yönelik Bazı Politika Çıkarımları

Mali konsolidasyon, vergilerde artışı ve kamu harcamalarında kesintiye gidilmesini veya her ikisinin eşanlı uygulanmasını; bu yolla da, bütçe açıkları ve borç stokunun kontrol altına alınmasını öngören bir mali stratejiler manzumesidir. Mali konsolidasyonu son yıllarda gündeme getiren temel neden, ülkelerin karşı karşıya kaldığı yüksek seviyelerde seyreden bütçe açıkları ve borç stokudur. Farklı bir ifadeyle, mali sürdürülebilirliğin sağlanmasının gerekliliği, ülkeleri mali konsolidasyon uygulamasına yönelten veya ülkeler için mali konsolidasyonu zorunlu kılan en önemli sebeptir. Çünkü sürdürülemez boyutlara ulaşan bütçe açıkları ve sürekli artan borç yükünün sonu, gerekli tedbirlerin alınmaması durumunda mali uçurumdur. O yüzden, mali sürdürülebilirliğin temini mali

konsolidasyonu gerekli kılmaktadır. Aksi takdirde en azından borç kaynaklı bir mali kriz kaçınılmaz olabilecektir. Bütçe açıklarının görece olarak daha makul olduğu ve kamu borç yükünün düşük olduğu ülkelerde bile, mali konsolidasyon gerekli olabilmektedir. Çünkü sağlam bir kamu mali dengesi daha yüksek oranlı ve sürdürülebilir bir büyümenin ve istihdam artışı sağlamanın ön koşuludur.

Mali konsolidasyondan ilk beklenen şey, maliye politikalarına duyulan güveni ve bu politikaların sürdürülebilirliğini temin etmesidir. Böylelikle amaç mali sürdürülebilirliği tesis etmek ve mali sürdürülemezlik nedeniyle uzun dönemde ortaya çıkması muhtemel olan düşük büyüme ve işsizlik gibi temel iktisadi sorunların önüne geçmektir. Mali konsolidasyon, nihayetinde bir kemer sıkma politikası olup kamu harcamalarının kısılmasına ve/veya vergilerin artırılmasına dayanır. Böyle bir politikanın ilk bakışta büyüme ve istihdamı uzun dönemde olmasa bile kısa dönemde olumsuz yönde etkileyeceği düşünülebilir. En azından genel kanı bu yöndedir. Ancak, başarılı bir mali konsolidasyonun sağlayacağı faydalar bu negatif beklentiyi pozitifçe çevirebilir. Her şeyden önce başarılı bir mali konsolidasyon yüksek bütçe açıkları ve borç yükünün sebep olduğu mali kırılganlığı ortadan kaldıracak, başta hanehalkları ve firmalar olmak üzere tasarruf sahipleri ve yatırımcıları maliye politikalarının güvenilir ve sürdürülebilir olduğuna ikna edecek ve nihayetinde de mali sürdürülebilirliği tesis edecek veya en azından buna katkıda bulunacaktır.

Mali konsolidasyon uygulamasına gitmeden önce, özellikle şu temel hususların açıklığa kavuşturulmasına ihtiyaç vardır. Bunlar: i) ne büyüklükte bir mali konsolidasyona ihtiyaç duyulduğu, ii) mali konsolidasyonun zamanlamasının ve süresinin ne olması gerektiği, iii) mali konsolidasyonun bileşenlerinin neler olması –harcama odaklı mı? vergi odaklı mı? harcama ve vergilerin alt bileşenlerinin ne olacağı sorunsalı– gerektiğidir. Sıraladığımız bu üç temel hususun yanında; mali konsolidasyonun sağlam bir temele oturtulması, arkasındaki politik desteğin daim kılınması, piyasaların bu konulardaki güveninin tesis edilmesi ve uzun döneme odaklanılması mali konsolidasyon uygulamasının başarısı için şarttır. Tüm bunların yanında, başarılı bir mali konsolidasyon için para

politikasının duruşu, kamu borç stokunun büyüklüğü, mali konsolidasyona ve onun bileşenlerine ilişkin beklentiler gibi hususlar da hayli önemlidir.

Mali konsolidasyon uygulamasında uygulama araçlarının iyi seçilmiş olması, mali konsolidasyonun ekonomi üzerinde genişletici etkide mi yoksa daraltıcı etkide mi bulunacağı konusunda anahtar görevi görmektedir. Örneğin, harcama odaklı mali konsolidasyon uygulamasında kamu harcamalarının bileşenleri mutlaka dikkate alınmalıdır. Çünkü bazı harcama kalemlerinde kesintiye gidilmesinin hem kısa hem de uzun dönemde büyüme ve istihdamı olumsuz yönde etkileme olasılığı mevcuttur. Şayet yapısal reformlarla desteklenmesi ve uzun dönemde büyümeyi olumlu yönde etkileyecek harcamalarda –kalkınma carileri⁵⁴, kamu yatırım harcamaları, AR-GE harcamaları gibi– kesintiye gidilmemesi durumunda harcama odaklı mali konsolidasyon vergi odaklı mali konsolidasyona göre daha başarılı sonuçlar ortaya koyacaktır. Ülke tecrübeleri göstermektedir ki, bileşenleri özenle seçilen harcama odaklı bir mali konsolidasyon vergi odaklı konsolidasyona göre özellikle uzun dönemde ekonomi üzerinde daha fazla genişletici etkide bulunmakta, büyüme ve istihdamı olumlu yönde etkilemektedir.

Başarılı bir konsolidasyon, bir yandan kamu harcamalarında israfı önlemeli, diğer yandan da bu harcamalarda etkinliği ve verimliliği artırmalıdır. Bunun için de kamu harcamalarının daha etkin ve verimli kullanımını sağlayacak şekilde yeniden tahsis edilmesi, harcama programlarının sil baştan gözden geçirilmesi gibi tedbirler büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda daha önce de belirttiğimiz gibi kalkınma carilerinde ve AR-GE harcamalarında kesintiye gidilmesinin uzun dönemde büyümeyi olumsuz yönde etkileme ihtimali vardır. O nedenle bunun yerine, transfer ödemeleri ile kamu çalışanlarının ücret ve maaşlarında kesintiye gidilmesi daha rasyonel bir yaklaşım olacaktır. Ülke tecrübeleri ile sabittir ki, transfer harcamaları ile kamu çalışanlarının ücretlerinde kesintiye dayalı mali

⁵⁴ Genel olarak eğitim ve sağlık harcamalarından oluşan bu harcamalar, cari harcamalar [kamu tüketim harcamaları] kapsamında yer alırlar. Ancak cari harcamalardan farklı olarak, faydaları yapıldığı yıl ile sınırlı kalmaz ve uzun yıllara sirayet eder. Dolayısıyla bu harcamalar uzun dönemde büyümeyi teşvik eden/hızlandıran harcamalar olarak kabul edilirler.

konsolidasyon uygulamaları daha başarılı sonuçlar ortaya koymaktadır. Tabiî hükümetler açısından bunun bir politik maliyetinin olduğu da göz ardı edilmemesi gereken bir husustur.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, genel olarak, harcama odaklı mali konsolidasyon vergi odaklı mali konsolidasyona göre daha başarılı sonuçlar ortaya koymaktadır. Bununla beraber, bir ülkede mali konsolidasyon ihtiyacı çok fazla ise harcama odaklı mali konsolidasyon uygulaması her zaman istenilen sonucu vermeyebilir. Böyle bir duruma mahal vermemek için harcama odaklı mali konsolidasyonun vergilerle birlikte uygulanması akılcı bir yaklaşım olacaktır. Mali konsolidasyona başvurulmasındaki nihai amaç, bütçe açıklarının azaltılması ve dolayısıyla kamu borç yükünün aşağıya çekilmesi ve bunun kalıcı hale getirilmesi olduğuna göre; yalnızca kamu harcamalarına odaklanması yerine belli bir ölçüde vergilerden de faydalanılması kadar doğal bir durum olamaz. Vergi odaklı mali konsolidasyon ise mevcut gelir kaynaklarında miktar ya da oran artışına gitmekten ziyade, atıl durumdaki gelir kaynaklarını harekete geçirici tarzda dizayn edilmelidir. Çünkü, vergi gelirlerinde artışa dayalı mali konsolidasyon uygulamaları kısa bir zaman dilimi içinde yerini gelir azalışlarına bırakmakta ve kısa ömürlü olmaktadır. Bunun yerine, vergi idaresinin nicel ve nitel açılardan güçlendirilmesi, vergi tabanının genişletilmesi, vergi harcamalarına sınırlama getirilmesi, genelde kayıt dışı ekonomi, özelde de vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı ile mücadele edilmesi, vergi davalarının hızlandırılması gibi tedbirlerin ön plana çıkarılması, vergi artışlarında da büyüme dostu vergilere ağırlık verilmesi, mali konsolidasyon uygulamaları açısından daha rasyonel bir yaklaşım olacaktır.

Özetle, başarılı bir konsolidasyon uygulamasına ilişkin belli başlı çıkarımlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Mali konsolidasyonun hem güçlü olması hem de kredibilitesinin yüksek olması gerekir. Bu da ancak ve ancak mali konsolidasyon programının şeffaf ve inandırıcı olması, toplumsal konsensüse dayanması ile mümkündür.
- Mali konsolidasyonun mali sürdürülebilirliği tesis edebilmesi ve bunun büyüme ve istihdam dostu olabilmesi, mali konsolidasyon araçlarının seçiminden mali

konsolidasyonun zamanlamasına, büyüklüğünün tespitine kadar oldukça kapsamlı bir ön çalışmayı ve ön koşulların yerine getirilmesini gerektirir. Tabiî tüm bunlar da karar alma mekanizmasında bulunanların maharetine ve samimiyetine bağlıdır. Bu bağlamda başarılı bir mali konsolidasyonun üç temel ön koşulu: i) zamanlaması ve uygulanma süresinin iyi belirlenmesi, ii) büyüklüğünün ne olması gerektiğinin netleştirilmesi, iii) bileşenlerinin neler olması gerektiğine karar verilmesi, şeklinde sıralanabilir. Ancak, bu ön koşulların yerine getirilmesi her zaman mali konsolidasyonun başarılı olacağı anlamına gelmez.

- Yukarıda sıralanan ön koşullar yerine getirilse bile, hâlihazırdaki bütçe açıkları ve kamu borç stokunun düzeyi, uluslararası ekonomik-politik konjonktürün ülke lehine olup olmaması, mali konsolidasyona gidilmesi konusunda hükümetin samimi bir duruşunun olup olmaması ve bu konudaki toplumsal uzlaş gibi hususlar mali konsolidasyonun başarısını etkileyecektir. Daha açık bir biçimde ifade etmek gerekirse, mali konsolidasyona başvurulurken her ülkenin kendine özgü ekonomik, siyasi ve sosyal koşulları göz ardı edilmemelidir. Bu bağlamda özellikle, ülkedeki işsizliğin seviyesi ve yaş ve meslek grupları arasındaki dağılımı, enflasyon, mevcut borç stoku, bütçe açıklarının büyüklüğü, döviz kuruna ilişkin gelişmeler, daha önceki mali konsolidasyon uygulamalarının başarısı veya başarısızlığı, kamu harcamalarının kompozisyonu, kamu gelirlerinin büyüklüğü ve mali alan yaratma imkanları gibi bir dizi faktör, başarılı bir mali konsolidasyon için büyük önem arz etmektedir.
- Ülke lehine olan uluslararası ekonomik-politik konjonktür mali konsolidasyon uygulamasını ve başarı şansını arttırır. Başarılı bir mali konsolidasyon için en ideal zamanlama, uluslararası ekonomik-politik konjonktürün uygun olduğu ve görece olarak iyimserlik havasının daha yüksek olduğu dönemlerdir. Yani ekonomik büyümenin artış trendi gösterdiği ve seçimlerin olmadığı zamanlar olmalıdır. Tabiî bu başarıyı mali konsolidasyon araçlarının kompozisyonu, bu araçların büyüklüğü vb. hususlar da etkileyecektir. Tüm bunların yanında, ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyal özellikleri de bu başarıyı olumlu veya olumsuz yönde etkileyebilir. Hatta

ülkeler ekonomik açıdan benzer olsalar bile, seçim kanunları, siyasi parti sistemleri, bütçe kanunları, merkezileşme dereceleri, siyasi istikrar ve toplumsal kutuplaşma gibi kurumsal ve toplumsal faktörler açısından birbirlerinden oldukça farklı olabilirler. Bu bağlamda örneğin koalisyon hükümetlerinin, koalisyon ortakları arasındaki çatışmalar yüzünden, özelde sıkı mali duruşu devam ettirme konusunda elleri zayıftır genelde ise mali konsolidasyon uygulamalarında başarısız olma ihtimalleri yüksektir.

- Mali konsolidasyonun başarısı, konsolidasyonla ilişkili olarak Kamu Borç Stoku/GSYİH oranındaki düşüşün ne ölçüde tatmin edici olduğuna bağlıdır. Mali konsolidasyonun en tipik göstergesi, konsolidasyon sırasında ve sonrasında Kamu Borç Stoku/GSYİH oranındaki düşüştür. Bu düşüş için de Yapısal Birincil Bütçe Dengesi/GSYİH oranındaki iyileşmeye bakmak gerekir.
- Mali kırılganlığın fazla olduğu –yüksek bütçe açığı ve borç yükü ile karşı karşıya bulunan– ülkelerde mali konsolidasyon uygulamasına daha hızlı bir biçimde girilmeli ve bu uygulamalar sürdürülmelidir. Buna karşın, görece daha düşük bütçe açığı ve borç yükü ile karşı karşıya bulunan ve dolayısıyla borçların geri ödenmeye riskinin düşük olduğu ülkelerde mali konsolidasyon uygulamasına gecikmeli olarak başvurulabilir. Bu durum özellikle ekonomik yapının zayıf olduğu ülkeler için hayati önem taşımaktadır.
- Yüksek borç yükü, düşük büyüme ve zayıf kamu maliyesine sahip ülkeler için mali konsolidasyon bir zorunluluktur. Zira siyasi karar alma mekanizmasında bulunanların mali konsolidasyonun politik ve ekonomik sonuçlarını göze alamamaları nedeniyle bu uygulamayı sürekli olarak ötelemeleri, eninde sonunda kemer sıkma politikalarını gündeme getirecek ve toplumun genelinin daha yüksek bir maliyetle karşı karşıya kalmasına neden olacaktır.
- Mali konsolidasyonun uygulanma süreçleri uygun bir biçimde detaylandırılmalı ve kademelendirilmelidir.

- Mali konsolidasyon uygulamaları vergilerden daha ziyade harcama odaklı olmalıdır. Bununla birlikte, mali konsolidasyon büyüme ve istihdamı olumsuz yönde etkileme ihtimali çok yüksek olan harcamalarda –kalkınma carileri, AR-GE harcamaları, kamu yatırım harcamaları gibi– kısıntıya gidilerek gerçekleştirilmemelidir. Çünkü, böyle bir durum uzun dönemde büyümeyi olumsuz yönde etkileyecektir. O nedenle, mali tuzaktan^{55,56} kaçınmak adına bu harcamaları azaltmak bir yana, arttırmak gerekmektedir.
- Mali konsolidasyon ile uzun dönemde mali sürdürülebilirliği garanti altına almak, kısa dönemde ise ekonomik büyüme ve istihdam üzerinde meydana gelecek olumsuz etkileri azaltmak için, kamu yatırım harcamaları ile kamu tüketim harcamalarında kısıntıdan mümkün mertebe kaçınılmalı; bunun yerine ekonomide bozulmalara neden olmayacak sübvansiyonlar ile transfer harcamalarında kesintiye daha fazla ağırlık verilmelidir. Kısacası, kamu harcamalarında ağırlık büyümeyi olumsuz yönde etkilemeyecek veya en azından düşük seviyede etkileme ihtimali olan harcamalara, yani verimli olmayan harcamalara verilmelidir. Genel manada ise kamu harcamalarında etkinlik ve verimlilik artırılmalıdır. Kamu harcamalarında etkinlik ve verimliliğin artırılması ise kamu yatırım harcamalarından sağlanacak yüksek verimliliğe bağlıdır.
- Vergiler cephesinde ise, gelir dağılımı boyutu da göz ardı edilmeden ağırlık tüketim vergilerine verilmelidir. Mali konsolidasyondan arzulanan sonuçların tam olarak elde edilebilmesi için ise vergiler, vergi reformunun bir parçası olarak ele alınmalı; bu reform çerçevesinde vergi yükü işgücü üzerinden nihai tüketim mallarına doğru kaydırılmalı, mali alan yaratılmalıdır.

⁵⁵ Bu kavramın İngilizce’de orijinali “*fiscal trap*” şeklindedir.

⁵⁶ Mali tuzak, daraltıcı maliye politikası –kamu harcama kesintileri ve/veya vergi artışları– uygulamaları ile Bütçe Açığı/GSYİH ve Kamu Borç Stoku/GSYİH oranının azaltılmasının hedeflenmesine karşılık, söz konusu uygulamaların toplam talepte daralmaya neden olması ve nihayetinde de büyümenin ve büyümeye bağlı olarak da vergi gelirlerinin azalması sonucunda hedeflenenin aksi istikametinde Bütçe Açığı/GSYİH ve Kamu Borç Stoku/GSYİH oranının artmasına neden olmasını ifade etmektedir.

- Bir yandan kamu harcamalarında kesintiye, diğer yandan vergi artışlarına gidilmesi kısa dönemde genelde toplam talep ve dolayısıyla büyüme üzerinde olumsuz etki meydana getirmekte, işsizliği arttırmaktadır. Ancak, hanehalkları ve iş âlemi böyle bir durum karşısında kendi kararlarını devletin alacağı kararlara uydurmaktadır. Bütçe açıklarında meydana gelecek bir azalış, uzun dönemde devletin daha az vergi gelirine ihtiyaç duyacağı manasına geleceğinden, bütçe açıklarındaki azalışın bir sonucu olarak vergilerin azalacağı, azalan vergilerin de net gelirlerde bir artış manasına geleceğini bilen hanehalkları ve iş âlemi, tüketim ve yatırım harcamalarını arttırabilecektir. Bu da, toplam talebin artması anlamına gelir.
- Mali konsolidasyon kısa vadede olmasa bile, en azından orta ve uzun vadede Yapısal Birincil Bütçe Açığı/GSYİH oranında ciddi düşüş meydana getirmenin yanında; büyümeyi teşvik edici, işsizliği azaltıcı olmalıdır.
- Mali konsolidasyon büyüme ve istihdam üzerinde kısa dönemde oldukça düşük düzeyde negatif etki meydana getirecek bir tarzda dizayn edilmelidir. Bu bağlamda mali konsolidasyon planları güvenilir, açık ve ulusal koşullara uygun olmalıdır. Para politikası da bir yandan piyasaları normalleştirme ihtiyacına dönük olmalı, diğer yandan da piyasalardaki oynaklığı ve bankaların likidite ihtiyacını temin edecek tarzda kumanda edilmelidir.
- Mali konsolidasyon, karar alma mekanizmasında bulunanların uzun dönem mali sürdürülebilirliğe önem verdikleri intibasını yaratıp, beklentileri olumlu yönde etkilemek ve faizleri düşürmek suretiyle yatırımları ve dolayısıyla büyümeyi pozitif yönde etkileyebilir ve istihdamı arttırabilir. Ayrıca, mali konsolidasyon faizlerde bir düşüş yaratarak, iktisadi ajanların gelecekte daha büyük vergisel yükümlülükle karşılaşacakları şeklindeki beklentilerini azaltabilecek ve özel kesim için bir refah etkisi yaratabilecektir.
- Mali konsolidasyonun mali kırılganlığın arttığı/mali sürdürülebilirliğin riske girdiği dönemlerde daim kılınması önemlidir. Beklenenden daha kısa ömürlü olan mali konsolidasyon uygulamaları, ekonomik büyümeye zarar verebilir.

- Başarılı bir mali konsolidasyon için ampirik çalışmalar⁵⁷ mali kuralların ciddi bir öneme sahip olduğunu ortaya koymuştur. Birden fazla mali kural uygulaması, genelde mali sürdürülebilirlik özelde ise borçların sürdürülebilirliği için olumlu sonuçlar doğuracaktır.
- Konsolidasyona ihtiyaç varken, bunun sürekli ötelenmesi mali uçuruma veya mali krize davetiye çıkarabilir. Böyle bir durum da kuşkusuz daha büyük bir mali konsolidasyonu kaçınılmaz kılacaktır. O nedenle mali konsolidasyon en azından mali uçuruma mahal vermemek için elzemdir.

Teşekkür Notu Bu makalenin yazarları; önerileri için başta Ekonomik Yaklaşım Dergisi'nin isimleri mahfuz hakemleri ile editörüne; tashih ve benzeri katkıları için de AYBÜ'den Ümit Acar, Metehan Cömert, Şahin Yeşilyurt, Savaş Kaptan ve İmran Arıtı-Erdem'e teşekkürü bir borç bilir.

Kaynakça

- Afonso, A. & Jalles, J. T. (2012). Measuring the Success of Fiscal Consolidations. *Applied Financial Economics*, Vol: 22, pp. 1053-1061. doi: 10.1080/09603107.2011.637894
- Afonso, A., Christiane N. & Rother, P. C. (2006). Fiscal Consolidations in the Central and Eastern European Countries. *Review of World Economics*, Vol:142, pp. 402-421. doi:10.1007/s10290-006-0073-9
- Agnello, L., Castro, V. & Sousa, R. M. (2013). What Determines the Duration of a Fiscal Consolidation Program?. *Journal of International Money and Finance*, Vol: 37, pp. 113-134.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jimonfin.2013.05.012>
- Alesina, A., Ardagna, S. & Gali, J. (1998). Tales of Fiscal Contractions. *Economic Policy*, Vol. 13, No. 27, pp. 487-545.
- Alesina, A., Carloni, D. & Lecce, G. (2012). The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments. NBER Working Paper No. 17655 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

⁵⁷ Bkz. Guichard, Kennedy, Wurzel & André (2007).

- Alesina, A. & Perotti, R. (1997). Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects. *IMF Staff Papers*, 44, pp. 210-248.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1998). Economic Risk and Political Risk in Fiscal Unions. *Economic Journal*, Vol: 108 (449), pp. 989-1008. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2565664>
- Alesina, A. & Ardagna, S. (1998). Tales of Fiscal Adjustment. *Economic Policy*, Vol: 27, pp. 487-545. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1344762>
- Alesina, A. & Ardagna, S. (2013). The Design of Fiscal Adjustments. *Tax Policy and the Economy*, Vol. 27, No: 1, pp. 19-68. doi: 10.1086/671243
- Alesina, A. & Ardagna, S. (2010). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. in Brown, J.R. (Ed.). *Tax Policy and the Economy*, Vol: 24, No: 1, pp. 35-68.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1995). Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries. *Economic Policy*, Vol: 10 (21), pp. 205-248.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1997). Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects. *IMF Staff Papers*, Vol: 44, pp. 210-248.
- Alesina, A., Ardagna, S. & Tavares, J. (1998). The Political Economy of Fiscal Adjustments. *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol: 1, pp. 197-226.
- Ardagna, S. (2004). Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why. *European Economic Review*, Vol: 48, pp. 1047-1074. <http://dx.doi.org/10.1016/j.eurocorev.2003.09.010>
- Barrios, S., Langedijk, S. & Pench, L. (2010). EU Fiscal Consolidation after the Financial Crisis – Lessons from Past Experiences, European Economy. *Economic Papers*, 418, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Publications, B-1049 Brussels, Belgium.
- Barro, R.J. (1974), Are Government Bonds Net Wealth?. *Journal of Political Economy*, Vol: 82, No: 6, pp. 1095-1117.
- Briotti, M. G. (2005). Economic Reactions to Public Finance Consolidation: A Survey of the Literature. *European Central Bank Occasional Paper Series*, No: 38, p. 29.
- Burke, M. (2013), The \$787 Billion Question. *Finance and Development*, Vol: 50, No:1, March 2013, pp. 4-7.
- Buti, M. & Sapir, A. (1998). *Economic Policy in EMU*. Oxford University Press: Oxford.

- Case, K. & Shiller, R. (2004), "Is There a Bubble in the Housing Market? An Analysis". *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol: 1, pp. 299-362.
- Céspedes, L. & Gali, J. (2013). Fiscal Policy and Macroeconomic Performance. Series on Central Banking, Analysis, and Economic Performance, Central Bank of Chile. (L. Céspedes ve J. Gali, eds.).
- Chalk, N. A. (2002). Structural Balances and All That: Which Indicators to Use in Assessing Fiscal Policy. International Monetary Fund, Working Paper WP/02/101.
- Devries, P, Guajardo, J., Leigh, D. & Pescatori, A. (2011). A New Action-Based Data Set of Fiscal Consolidation. IMF Working Paper, No: 11/128, June 2011.
- Emil, F. & Yılmaz, H. H. (2003). Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler. ERC Working Papers in Economics, No: 03/07, September, 2003.
- European Commission (2007). European Economy – Public Finances in EMU. European Commission, Brussels.
- Feldstein, M. (1982). Government Deficits and Aggregate Demand. *Journal of Monetary Economics*, Vol: 9, No: 1, pp. 1-20.
- Giavazzi, F, Tullio, J. & Pagano, M. (2000). Searching for Non-Linear Effects of Fiscal Policy: Evidence for Industrial and Developing Countries. *European Economic Review*, Vol: 44: pp. 1269-1289.
[http://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921\(00\)00038-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921(00)00038-6)
- Giavazzi, F. & Pagano, M. (1996). Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience. *Swedish Economic Policy Review*, Vol: 3, pp. 67-103.
- Giavazzi, F. & Pagano, M. (1990). Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. In: NBER Chapters in: NBER Macroeconomics Annual 1990, Vol: 5, National Bureau of Economic Research, Inc, pp. 75-122.
- Giudice, G., Turrini, A. & in't Veld, J. (2007). Non-Keynesian Fiscal Adjustments? A Close Look at Expansionary Fiscal Consolidations in the EU. *Open Economies Review*, Vol: 18, No: 5, pp. 613-630.
doi: 10.1007/s11079-007-9026-8
- Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E. & André, C. (2007). What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences. Organisation for Economic Co-Operation and Development. OECD Economics Department Working Paper, No. 553.
- Hernández de Cos, P. & Moral-Benito, E. (2013). What Drives a Successful Fiscal Consolidation?. *Applied Economics Letters*, Vol: 20, pp. 748-753. <http://dx.doi.org/10.1080/13504851.2012.741672>

- Heylen, F. & Everaert, G. (2000). Success and Failure of Fiscal Consolidation in the OECD: A Multivariate Analysis. *Public Choice*, Vol: 105, pp. 103-124. doi: 10.1023/A:1005130929435
- IMF (2009). Regional Economic Outlook: Europe, (Washington, May).
- IMF (2010a). From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies. A Staff Team Led by Benedict Clements, Victoria Perry, and Juan Toro–Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2010.
- IMF (2010b). Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation. in World Economic Outlook, October 2010, Chapter 3, (Washington).
- IMF (2010c). Regional Economic Outlook: Europe: Building Confidence. – Washington, D.C. : International Monetary Fund.
- IMF (2012). Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment. in Fiscal Monitor, Washington, D.C. : International Monetary Fund, December 2012.
- Kumar, M, S., Leigh, D. & Plekhanov, A. (2007). Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences. IMF Working Paper 07/178 (Washington: International Monetary Fund).
- Larch, M. & Salto, M. (2003). Fiscal Rules, Inertia and Discretionary Fiscal Policy. *European Economy, Economic Papers* No: 194.
- Larch, M. & Salto, M. (2005). Fiscal Rules, Inertia and Discretionary Fiscal policy. *Applied Economics*, Vol: 37, pp. 1135-1146. <http://dx.doi.org/10.1080/00036840500109589>
- Larch, M., & Turrini, A. (2011). Received Wisdom and Beyond: Lessons from Fiscal Consolidation in the EU. *National Institute Economic Review*, Vol. 217, R1 .
- Lassen, D. D. (2010). Fiscal Consolidation in Advanced Industrialized Democracies: Economics, Politics, and Governance. Rapport till finanspolitiska rådet (Stockholm: Finanspolitiska rådet).
- McDermott, J. & Wescott, R. (1996). An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments. IMF Working Paper, No: 96/59.
- Miller, S. & Russek, F. (2003). The Relationship between Large Fiscal Adjustments and Short-term Output Growth under Alternative Fiscal Policy Regimes. *Contemporary Economic Policy*, Vol: 21, pp. 41-58. doi: 10.1093/cep/21.1.41
- Mirdala, R. (2014). Periods of Fiscal Consolidation in Selected European Economies. *Procedia Economics and Finance*, Vol: 15, pp. 137-145. [http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671\(14\)00462-6](http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00462-6)

- Mulas-Granados, C. (2004). Voting Against Spending Cuts: The Electoral Cost of Fiscal Adjustments in Europe. *European Union Politics*, Vol: 5, pp. 467-493.
doi: <https://doi.org/10.1177/1465116504047313>
- OECD (2011). Restoring Public Finances: Fiscal Consolidation in OECD Countries. Chapter 1: Fiscal Consolidation: Targets, Plans and Measures. *OECD Journal on Budgeting*, Vol: 11, No: 2, pp. 15-67.
doi: 10.1787/9789264179455-en
- OECD (2012). What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?. OECD Economics Department Policy Notes, No: 12, April 2012.
- Özatay, F. (2008). Expansionary Fiscal Consolidations: New Evidence from Turkey. ERF Working Paper, No: 406, p. 27.
- Perotti, R. (1998). The Political Economy of Fiscal Consolidations. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol: 100(1), pp. 367-394. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3440785>
- Perotti, R. (1999). Fiscal Policy in Good Times and Bad. *Quarterly Journal of Economics*, Vol: 114 (4), pp. 1399-1436. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2586967>
- Prammer, D. (2004). Expansionary Fiscal Consolidations? An Appraisal of the Literature on Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy and a Case Study for Austria. *Monetary Policy & the Economy*, Issue: 3, pp. 34-52.
- Price, R. W. (2010). The Political Economy of Fiscal Consolidation. OECD Economics Department Working Papers, No: 776, p. 44.
- Reinhart, C. M. & Rogoff, K. S. (2010). Growth in a Time of Debt. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Vol: 100, pp. 573-578. doi: 10.1257/aer.100.2.573
- Todorovic, J.D. & Djordjevic, M. (2015). Results of Fiscal Consolidation in the Republic of Serbia. *Procedia Economics and Finance*, Vol: 19, pp. 110-121. [http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00013-1](http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00013-1)
- Tsibouris, G.C., Horton, M.A., Flanagan, M.J. & Maliszewski, W.S., (2006). Experience with Large Fiscal Adjustments. [International Monetary Fund Occasional Paper No. 246/2006], Washington, D.C., International Monetary Fund, p. 51.
- von Hagen, J., Hallett, A. H. & Strauch, R. R. (2002). Budgetary Institutions for Sustainable Fiscal Policies. in: Marco Buti, Jürgen von Hagen and Martínez C. Mongay (eds.), *The Behaviour of Fiscal Authorities: Stabilization, Growth and Institutions*, Houdmills, Basingstoke: Palgrave: 94-100.

Wagschal, U. & Wenzelburger, G. (2012). When do Governments Consolidate? A Quantitative Comparative Analysis of 23 OECD Countries (1980–2005). *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol: 14: 1, pp. 45-71. <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2011.646821>

Zaghini, A. (2001). Fiscal Adjustments and Economic Performance: A Comparative Study. *Applied Economics*, Vol: 33, pp. 613-624. <http://dx.doi.org/10.1080/00036840122700>

Extensive Summary

A Descriptive Analysis on Fiscal Consolidation

Introduction

Fiscal consolidation has received the newest attention especially in the aftermath of the Great Financial Crisis of 2007/2009. The crisis has resulted in the substantial rise in government budget deficits as well as debt ratios of a number of countries. Sharp increases in government debt ratios and re-building fiscal buffers used during the crisis made fiscal consolidation unavoidable for many countries, as in the case of the European crisis-affected countries, such as Portugal, Ireland, Italy, Great Britain, Greece, and Spain. All these negative developments in public finance area have resulted in large reductions in growth rates of many countries, accompanied by an explicit increase in unemployment.

Method

This paper proposes to make a descriptive analysis of fiscal consolidation. To do so, the paper begins by the definition and scope of fiscal consolidation and then proceeds with the required pre-conditions for successful fiscal consolidation and implementation methods of it. Next, the paper deals with how to measure their success and for what time span they should be designed. Finally, the paper offers some general comments related to fiscal consolidation and provides policy implications for the prospective fiscal consolidations.

Results

The debate on fiscal consolidation stems from the conventional Keynesian wisdom that argues that fiscal austerity has a contractionary effect on economic activity. According to this proposition, contractionary fiscal policy i.e. cuts in government spending and tax hikes adversely affects aggregate demand and thereby output through the fiscal multiplier mechanism. However, in the early 1990s, the standard Keynesian proposition was challenged by Giavazzi & Pagano (1990), who argued that fiscal consolidation creates an expansionary effect on both growth and employment not only in the long run but also even in the short run. They demonstrated in their study that by considering the case of Ireland in 1987–89 and of Denmark in 1983–86 in terms of how the large consolidations were associated with large consumption and investment booms in these economies. With a sharp contrast to the traditional wisdom, their findings indicated that during the years of fiscal consolidation, the growth rate increased and unemployment decreased in the aforementioned countries. This expansionary effect of fiscal consolidation based on Giavazzi & Pagano (1990) is termed as “expansionary fiscal contractions” in the literature. There are various channels through which fiscal consolidation programs can either reach its goal without imposing any output or employment loss or, even better, be accompanied by growth and employment creation. These propositions, despite the theoretical problems with them ultimately need to be also empirically investigated. Here, the empirical and theoretical evidence does not support the robust proclamations of the advocates of fiscal consolidation.

Conclusion

This paper has attempted to answer many of the questions that policymakers may have in their quest to pursue a prudent fiscal consolidation strategy. It has presented a comprehensive analysis of a large body of mostly theoretical literature on fiscal consolidation. Some concluding remarks with regard to fiscal consolidation are:

- Country-specific factors should be taken into consideration when fiscal consolidation programs are designed.
- Fiscal consolidation programs should be as strong as possible and they should have high credibility.
- For a successful fiscal consolidation, the factors, such as its composition, the size of required fiscal consolidation, implementation period, the size of budget deficits and level of government debts are highly important.
- Both the size and composition of fiscal consolidation are crucial for their success. In general, expenditure-based fiscal consolidations are more successful than revenue-based ones.
- Fiscal consolidation should be understood as part of a credible plan designed for a perpetual reduction in government deficits and thus future tax liabilities.