

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**MALİYE ANABİLİM DALI**  
**YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**MALİ ALAN: ÜLKE UYGULAMALARI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Bünyamin AYDEMİR**

**TEMMUZ-2021**

**TRABZON**

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**MALİYE ANABİLİM DALI**  
**YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**MALİ ALAN: ÜLKE UYGULAMALARI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Bünyamin AYDEMİR**

**Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Nagihan BİRİNCİ**

**TEMMUZ-2021**

**TRABZON**

## ONAY

Bünyamin AYDEMİR tarafından hazırlanan “Mali Alan: Ülke Uygulamaları” adlı bu Çalışma 02.08.2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği / oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programı’nda **yüksek lisans tezi** olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi		Karar		İmza
Unvanı-Adı ve Soyadı	Görevi	Kabul	Ret	
Doç. Dr. Levent Yahya ESER	Başkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Doç. Dr. Barış YILDIZ	Üye	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Dr. Öğr. Üyesi Nagihan BİRİNCİ	Üye	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

Prof. Dr. Yusuf SÜRME  
Enstitü Müdürü

## **BİLDİRİM**

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca KTÜ - Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu'na uygun olarak hazırlanan bu Çalışmada yararlanılan kaynakların tümüne eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Bünyamin AYDEMİR

10.07.2021

## ÖNSÖZ

Kamunun finansman ihtiyacı ve devlet politikalarına yönelik mali araçların etkin şekilde kullanılabilmesi için bütçenin manevra kabiliyeti her geçen gün önemli hale gelmektedir. Bütçe içerisinde ek finansman yaratılması sağlıklı bir ülke yönetimi için her zaman ilk sırada yer almıştır. Yakın tarihte yaşanan 2008 küresel finans krizi ve günümüzdeki Covid-19 salgın sürecinden de anlaşıldığı gibi, ani şok ve kriz süreçlerinin daha az hasarla atlatılabilmesi mali alanın varlığı ile doğru orantılı olabilir.

Mali alanın kapsamına dâhil edilebilecek uygulamalar ve politikalar oldukça geniş bir yelpazeye sahiptir. Geçmişte borçlanma ve borç sürdürülebilirliği gibi faaliyetler bazında ele alınsa da zaman içerisinde birçok ekonomik, siyasi ve sosyal değişkenle etkileşim içerisine girerek daha geniş bir uygulama sahasına açılmıştır. Özü itibarıyla mali sürdürülebilirliğe zarar vermeden bütçe içinde yaratılacak tüm finansman olanaklarını içerisine alan mali alana, ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre farklı ihtiyaç ve kullanım alanlarında gereksinim duyulmaktadır. Ayrıca mali alanın elde edilmesi için tercih edilen yöntemler de gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin sahip olduğu ekonomik ve sosyal imkânlar dâhilinde farklılaşmaktadır.

Bu Çalışma'nın amacı bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali alan uygulamalarını ele alarak, ülkelerin farklılaşan ihtiyaç ve kullanım alanlarına göre avantaj ve dezavantajlarının neler olduğunu irdelemektir. Bu amaç doğrultusunda öncelikle mali alanın kavramsal çerçevesi, oluşturma yöntemleri ile hesaplanması için literatürde yer alan yaklaşımlar ve ülke uygulamaları kapsamlı bir şekilde incelenmiştir. Çalışma'nın sonucunda gelişmiş ve gelişmekte olan ülke örnekleri karşılaştırılarak mali alanın hangi gruptaki ülkeler tarafından daha verimli ve etkin şekilde değerlendirilebildiği çıkarımında bulunulmuştur.

Bu Çalışma'nın her aşamasında kıymetli bilgi ve tecrübelerinden yararlandığım danışmanım Sayın Dr. Öğr. Üyesi Nagihan BİRİNCİ'ye teşekkür ederim.

Temmuz, 2021

Bünyamin AYDEMİR

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER .....	V
ÖZET.....	VIII
ABSTRACT .....	IX
TABLOLAR LİSTESİ.....	X
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XI
GRAFİKLER LİSTESİ.....	XII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XIII
GİRİŞ .....	1-2

## BİRİNCİ BÖLÜM

<b>1. MALİ ALAN: KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....</b>	<b>3-25</b>
1.1. Mali Alan Kavramı.....	3
1.1.1. Mali Alanın Tanımı .....	4
1.1.2. Mali Alan Kavramının Ortaya Çıkışı .....	5
1.1.3. Mali Alan Kavramının Kapsamı ve Önemi.....	5
1.2. Mali Alanın Etkileşim Halinde Olduğu Kavramlar .....	7
1.2.1. Mali Alan ve Mali Sürdürülebilirlik.....	7
1.2.2. Mali Alan ile Kamu Harcamaları ve Kalkınma.....	9
1.2.3. Mali Alan ve Milenyum Kalkınma Hedefleri .....	11
1.2.4. Mali Alan ve Kamu Mali Yönetim Sistemi.....	12
1.2.5. Mali Alan ve Mali Kural .....	14
1.2.6. Mali Alan ve Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti .....	16
1.2.7. Mali Alan ve Ekonomik Büyüme.....	18
1.2.8. Mali Alan ve Ekonomik Kriz .....	20
1.3. Mali Alanın Kullanımı .....	21
1.3.1. Mali Alan Kullanımını Etkileyen Faktörler .....	22
1.4. COVID-19 Salgını ve Mali Alan .....	24

## İKİNCİ BÖLÜM

<b>2. MALİ ALAN OLUŞTURMA YÖNTEMLERİ VE MALİ ALANIN ÖLÇÜMÜ.....</b>	<b>26-59</b>
2.1. Mali Alan Oluşturma Yöntemleri .....	26
2.1.1. Kamu Harcamalarının Önceliklendirilmesi.....	28
2.1.2. Kamu Gelirlerinin Artırılması .....	31
2.1.3. Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları .....	36
2.1.4. Özelleştirmeler .....	38
2.1.5. Dış Yardım ve Bağışlar .....	39
2.1.6. Borçlanma ve Kamu Borç Yönetimi .....	42
2.1.7. Senyör Geliri .....	45
2.1.8. İstikrar Fonları.....	46
2.2. Mali Alanın Ölçümü.....	46
2.2.1. Mali Alan Göstergeleri.....	46
2.2.2. Mali Alanda Daralma .....	48
2.2.3. Mali Alan Ölçümüne Yönelik Yaklaşımlar.....	49
2.2.3.1. Bohn Yaklaşımı.....	49
2.2.3.2. Mali Sürdürülebilirlik Yaklaşımı .....	50
2.2.3.3. Mendoza ve Ostry Yaklaşımı .....	50
2.2.3.4. Ostry ve Diğerleri Yaklaşımı .....	51
2.2.3.5. Ghosh ve Diğerleri Yaklaşımı .....	53
2.2.3.6. Aizenman – Jinjara Yaklaşımı .....	54
2.2.3.7. Mali Alan Elması Yaklaşımı .....	54
2.2.3.7.1. Mali Alan Elmasını Şekillendiren Etkenler.....	56
2.2.3.8. Park Yaklaşımı .....	59

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

<b>3. MALİ ALAN OLUŞTURMADA ÜLKE UYGULAMALARI.....</b>	<b>60-107</b>
3.1. Gelişmiş Ülke Örnekleri.....	60
3.1.1. Kore Cumhuriyeti.....	61
3.1.2. İrlanda .....	61

3.1.3. Birleşik Krallık.....	62
3.1.4. Japonya.....	64
3.1.5. Norveç.....	65
3.1.6. Almanya .....	67
3.1.7. Diğer Ülkeler.....	68
3.2. Gelişmekte Olan Ülke Örnekleri.....	69
3.2.1. Çin.....	70
3.2.2. Şili .....	71
3.2.3. Endonezya .....	72
3.2.4. Katar, Birleşik Arap Emirlikleri, Kuveyt, Nijerya, Suudi Arabistan .....	73
3.2.5. Hindistan .....	74
3.2.6. Brezilya .....	76
3.2.7. Diğer Ülkeler.....	78
3.2.8. Türkiye .....	84
3.3. Aizenman ve Jinjarağ Yaklaşımına Göre Mali Alan Hesaplaması .....	98
3.4. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülke Örneklerinin Mali Alan Açısından Karşılaştırılması ..	100
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>108</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>112</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>124</b>



## ÖZET

Mali alan, literatürde yeni yeni ele alınan bir kavram olmasına karşın yapısı itibarıyla geçmişten beri uygulanmaya devam eden birçok maliye politikasıyla bağdaştırılabilir. Bunun yanı sıra, mali alanın birçok mali, ekonomik ve politik araçla olan etkileşimi her geçen gün artarak devam etmektedir. Özellikle ülke yönetimlerinin, kamu finansmanı aşamasında bütçelerinde oluşturmak istedikleri manevra kabiliyetinin gerekliliği, tarihsel süreç boyunca elzem bir ihtiyaç olarak hissedilmiştir. Bu nedenle daha yakından incelenmeye başlanan mali alan, her ülkenin potansiyeline göre şekillenen oldukça geniş bir perspektifle ele alınmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre farklılık gösteren mali alanın, oluşturma yöntemleri ve kullanım alanları da bu yüzden birbirinden ayrılmaktadır. Oldukça geniş bir kapsamı olan mali alanın, ülke uygulamaları bazında değerlendirilerek ülkelerin gelişmişlik seviyeleriyle bağdaştırılması ve her ülkenin sahip olduğu mali alan potansiyelinin en iyi hangi şekilde ortaya çıkarılabileceği hususu farklı açılardan ele alınmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali alan oluşturma kapasitelerini genel literatür ve ülke uygulamaları kapsamında inceleyerek hangi ülke grubunun daha avantajlı konumda olduğunu anlamaya çalışmaktır. Bu amaçla çalışmada betimsel yöntem kullanılarak öncelikle mali alanın kavramsal çerçevesi irdelenmiş, daha sonra etkileşim halinde olduğu temel kavramlar sunulmaya çalışılmıştır. Ardından mali alan oluşturma yöntemleri ve oluşturulan mali alanı ölçme yaklaşımları farklı bakış açıları eşliğinde açıklanmıştır. Son olarak hem mali alanın kavramsal çerçevesiyle bağdaştırılan hem de mali alan oluşturma yöntemleri içerisine giren ülke uygulamaları ele alınarak ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre değerlendirilmiştir. Çalışmada, bazı gelişmiş ülkelerin mali alan oluşturma ve bu alanı sürdürülebilir kılma kapasitesinin, gelişmekte olan ülkelere kıyasla daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Mali Alan, Mali Sürdürülebilirlik, Kamu Finansmanı, Maliye Politikası, Mali Manevra Kabiliyeti

## ABSTRACT

Although the fiscal space is a newly discussed concept in the literature, it can be associated with many fiscal policies that have been in practice since the past. In addition, the interaction of the fiscal space with many financial, economic and political instruments continues to increase day by day. The necessity of maneuverability, which the country's governments want to create in their budgets during the public financing stage, has been seen as an essential need throughout the historical process. For this reason, the fiscal space, which has been examined more closely, is discussed with a very broad perspective shaped according to the potential of each country. Therefore, the creation methods and usage areas of the fiscal space differing according to the development levels of the countries, are also separated from each other. The issue of reconciling the fiscal space, which has a very wide scope, and how the fiscal space potential of each country can be revealed in the best way is discussed from different perspectives.

This study aims to understand which country groups are in a more advantageous position by analyzing the generation capacity of fiscal field of some developed and developing countries within the scope of general literature and country practices. Within the scope of this purpose, the conceptual framework of the fiscal field was examined firstly by using the descriptive method and then the basic concepts were tried to be presented. Afterward, the methods of forming the financial field and the approaches to measure the formed financial field were explained within different perspectives. Subsequently, the country's practices, which are both associated with the conceptual framework of the fiscal field and included in the methods of forming the fiscal field, are discussed and evaluated according to the development levels of the countries. In the study, it was concluded that the capacity of some developed countries to form fiscal field and make this space sustainable is higher than that of developing countries.

**Keywords:** Fiscal Space, Fiscal Sustainability, Public Finance, Fiscal Policy, Fiscal Maneuverability

## TABLolar LİSTESİ

Tablo Nr.	Tablo Adı	Sayfa Nr.
1	Ekonomik Krizlerin Hükümetin Finansman Fonksiyonlarına Etkisi.....	21
2	Mali Alan Oluşturma Yöntemleri ve Uyumluluk İlişkileri.....	27
3	Mali Alanın Etkileşimde Olduğu Göstergeler.....	47
4	Türkiye’de Yıllar İtibarıyla Bütçe Gelirleri İçindeki Vergi Gelirlerinin Oranı.....	87
5	Aizenman–Jinjarak Yaklaşımına Göre Örnek Ülkelerin Mali Alanlarının Hesaplanması.....	99
6	Örnek Ülkelerin Mali Alan Oluşturma Yöntemlerine Göre Karşılaştırılması.....	104

## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil Nr.	Şekil Adı	Sayfa Nr.
1	Borç Limiti ve Mali Alanın Belirlenmesi.....	52
2	Mali Alan Elması.....	55
3	Mali Elması.....	56
4	Hindistan Mali Elması.....	75
5	Brezilya Mali Alan Elması.....	78
6	Bazı Afrika Ülkelerinde Mali Alan Elmasına Ait Değerlendirmeler.....	84
7	Türkiye Mali Elması.....	98

## GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik Nr.	Grafik Adı	Sayfa Nr.
1	Kamu-Özel İşbirliği Kapsamında Tamamlanan Projeler.....	77
2	Türkiye’de Yıllar İtibarıyla Özelleştirme Gelirlerinden Hazineye Aktarılan Nakit Fazlaları (Milyon ABD Doları).....	86
3	Türkiye’de Vergi Gelirlerinin GSYH’ye Oranı.....	88
4	Türkiye’de Yıllar İtibarıyla 100 TL Vergi Toplamak İçin Yapılan Harcama Oranları.....	89
5	Yıllar İtibarıyla Türkiye’nin Kamu Borcunun GSYH’ye Oranı.....	92
6	Dünya Bankasının Mali Yıllara Göre Türkiye Taahhütleri (Milyon ABD Doları).....	94

## KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AIDS	: Acquired Immune Deficiency Syndrome - Kazanılmış Bağışıklık Yetersizliği Sendromu
BBC	: British Broadcasting Corporation - Britanya Yayın Kuruluşu
BD	: Birincil Denge
DAC	: Development Assistance Committee - Kalkınma Yardımı Komitesi
Ed.	: Editör
GİB	: Gelir İdaresi Başkanlığı
GSYH	: Gayrisafi Yurt içi Hasıla
IBRD	: International Bank for Reconstruction and Development - Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
IDA	: International Development Association - Uluslararası Kalkınma Birliği
IEG	: Independent Evaluation Group-Bağımsız Değerlendirme Grubu
IMF	: International Monetary Fund - Uluslararası Para Fonu
İHD	: İşletme Hakkı Devri
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KÖİ	: Kamu ve Özel Sektör İşbirliği
KÖSO	: Kamu-Özel Sektör Ortaklığı
NATO	: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
NREGA	: Hindistan Kırsal İstihdam ve Kalkınma Programı
ODA	: Official Development Assistance - Resmi Kalkınma Yardımı
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OVHÇ	: Orta Vadeli Harcama Çerçevesi
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
PFI	: Private Finance Initiative - Özel Finans Girişimi
PND	: National Privatization Program - Ulusal Özelleştirme Programı
TYİD	: Tasarla-Yap-İşlet-Devret
UNCTAD	: United Nations Conference On Trade and Development - Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı
WU	: Su Kullanıcıları Derneği - Water Users Association

Yİ : Yap-İşlet  
YİD : Yap-İşlet-Devret

## GİRİŞ

Tarihsel süreç içerisinde var olan devlet anlayışı ile birlikte ortaya çıkan hedef ve sorumlulukların yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulan finansmanı temin etmek, her zaman yönetim politikaları içerisindeki önemini korumuştur. Sağlıklı bir devlet yönetimi için gerekli olan finansman kaynakları yaratılırken hem mali sürdürülebilirlik garanti altına alınmalı hem de yaratılan kaynaklar kullanım alanlarına göre etkin ve verimli şekilde tahsis edilmelidir. Tüm bu şartlar ve koşullar neticesinde, her ülkenin kendi bütçesi içinde finansal sürdürülebilirliğini aksatmadan oluşturabileceği manevra alanlarına duyulan ihtiyaç her geçen gün pekişmektedir. Literatürde mali alan olarak tanımlanan bu manevra alanı, ülkelerin içinde bulunduğu şartlara göre maliye politikası araçlarını kullanma kabiliyetiyle doğru orantılıdır. Özellikle tüm dünyayı etkisi altına alan ekonomik krizlerle birlikte, ortaya çıkan küresel boyuttaki resesyonlarda konjonktüre karşı maliye politikalarının uygulanma gerekliliği, ülkelerin sahip olduğu mali alan kapasitesinin önemini daha da artırmıştır. Dolayısıyla geçmişten günümüze kadar, devletlerin sürekliliğini garanti altına almak için sağlaması gereken ekonomik ve mali istikrarı destekleyici tüm politikalar, doğrudan ya da dolaylı olarak mali alanın kapsamı içerisinde ele alınmaktadır.

Literatürde daha çok borç sürdürülebilirliği ile bağdaştırılan mali alan, başka bakış açılarıyla da ele alınarak oldukça geniş kapsamlı bir boyuta ulaşmıştır. Bunun en belirgin sebebi, ülkelerin kamu harcamaları için gerekli olan finansman kaynaklarını oluşturma alternatiflerinin her geçen gün artmasıdır. Bununla birlikte her ülkenin gelişmişlik seviyesi ve sahip olduğu imkânlar neticesinde, mali alan oluşturmak için tercih edeceği yöntem ve alternatifler de birbirinden farklı olabilmektedir. Tüm bu farklı bakış açıları ve geniş kapsamlı yapısına rağmen, mali alan oluşturulurken üzerinde uzlaşılan temel kriter, kaynakların mali sürdürülebilirliği zedelenmeden oluşturulması gerektiğidir. Çünkü ancak bu şekilde bütçe içerisinde sağlıklı bir finansman oluşumundan bahsedilebilecektir.

Bu çalışmanın amacı, bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali alan oluşturma kapasitelerini sahip oldukları imkânlar ve mali alan oluşturma yöntemleri kapsamında inceleyerek hangi ülke grubunun daha avantajlı konumda olduğunu anlamaya çalışmaktır. Bu amaç doğrultusunda öncelikle mali alanın kavramsal çerçevesinin irdelenmesi; etkileşim halinde olduğu temel kavramların neler olabileceği üzerinde durulması; mali alan oluşturma yöntemlerinin açıklanması; böylelikle hem mali alanın kavramsal çerçevesiyle bağdaştırılan hem de mali alan oluşturma yöntemleri içerisine giren ülke uygulamaları ele alınarak ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre değerlendirilmesi hedeflenmiştir.



Bu amaca yönelik olarak hazırlanan çalışmada betimsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Bu bağlamda yerli ve yabancı literatürden yararlanılarak öncelikle mali alan kavramı ve tanımının irdelenmesi, oluşturma yöntemleri ve hesaplama yaklaşımlarının ele alınması ve son olarak, bazı ülkelerin sahip olduğu mali alanın kavram ve uygulama bazında örneklendirilerek gelişmişlik seviyelerine göre karşılaştırılması, istatistiki verilerle analiz edilmesi sonucunda avantaj ve dezavantajlarının neler olabileceği hakkında bir yorumda bulunulmuştur.

Birinci bölümde mali alanın temel yapısı ve kapsamı ele alınarak, tarihsel süreç içindeki var oluşu değerlendirilmiştir. Bunun yanı sıra mali alanın potansiyel olarak ilişkili olabileceği ekonomik, mali ve sosyal kavramlarla ne şekilde bağdaştırılabileceği incelenmiştir. Ayrıca mali alan kullanımının ne şekilde değerlendirilebileceği, özellikle 2008 küresel finans krizi ve güncel olarak yaşanan Covid-19 salgın sürecinde nasıl ve ne şekilde kullanıldığı, bu süreçten ne yönde etkileneceği ele alınmıştır.

İkinci bölümde, mali alanın oluşturulma sürecinde tercih edilen yöntemler incelenerek bu yöntemlerle elde edilen mali alanın ölçülmesi için literatürde yer alan yaklaşımların neler olduğu açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca mali alan oluşturmak için tercih edilen yöntemleri hangi değişkenlerin etkilediği ve mali alan hesaplanırken kullanılan yaklaşımların hangi ekonomik ve mali göstergeler baz alınarak öne sürüldüğü incelenmiştir.

Üçüncü bölümde bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, mali alanın kavramsal çerçevesiyle ilişkilendirilebilecek şekilde bütçelerinde ek finansman oluşturmaya yönelik politikaları ele alınarak, mali alan oluşturma sürecine dâhil edilebilecek uygulamaları irdelenmiş ve hem mali alanın kendi tanımı hem de mali alan oluşturma yöntemlerinin kapsamı içerisine giren uygulamalar derlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca mali alan ölçümüne yönelik yaklaşımlardan birisi olan Aizenman-Jinjarak yaklaşımı kullanılarak çalışmada ele alınan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali alan performansları yorumlanmıştır. Böylece vergi gayreti özelinde, kamu borcunun ödenebilirlik seviyesi değerlendirilerek, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali alan potansiyelleri istatistiki verilerle karşılaştırmalı olarak analiz edilmeye çalışılmıştır.

Kısaca, çalışmada mali alan genel hatlarıyla ele alınmış ve örnek ülke uygulamaları üzerinden yapılan karşılaştırmalar neticesinde, ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre mali alanın farklılaşan ihtiyaç ve kullanım alanlarının neler olduğu incelenmiştir. Karşılaştırmalı analizler ve istatistiki veriler ışığında bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali alan sahasında birbirlerine kıyasla sahip oldukları avantaj ve dezavantajlar ortaya koyulmuştur. Günümüzde geldikleri seviye itibarıyla ülkelerin mali alan potansiyellerini daha ileri bir aşamaya taşıyabilmeleri için ne yönde ve hangi alanlarda atılımlar yapmaları gerektiği konusunda çıkarımlar yapılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. MALİ ALAN: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Ülkelerin hedefleri ve politikaları doğrultusunda ihtiyaç duydukları finansmanın nasıl ve hangi şartlar altında sağlanması gerektiği her zaman üzerinde durulan bir soru olmuştur. Bu sorudan hareketle, bütçe içerisinde yaratılmaya çalışılan finansman olanakları olarak yorumlanan mali alan ön plana çıkarılmış ve günümüzde dâhil birçok dönemde önemi anlaşılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde mali alanın kavramsal çerçevesi ele alınacak, kapsamı ve önemi dâhilinde incelenecektir. Bunun yanı sıra belirlenen mali ve ekonomik unsurların mali alan potansiyeli üzerinde ne derece etkili olduğu araştırılacaktır. Bu çerçevede mali alana neden gerek duyulduğu, ortaya çıkış süreci ve kullanım alanlarının neye göre belirlendiği irdelenecektir. Son olarak mali alanın önemi ve gerekliliği günümüzde yaşanan Covid-19 salgını ile ilişkilendirilerek açıklanmaya çalışılacaktır.

#### 1.1. Mali Alan Kavramı

2000'li yıllarda maliye literatüründe daha fazla yer almaya başlayan mali alan kavramı, ülkelerin makroekonomik dengelerini ve borç sürdürülebilirliklerini iyileştirici yeni mali imkânların neler olabileceği ve bu imkânların ne yönde kullanılacağı konusunu içermektedir (Şahin, 2014: 170). Mali alan yıllardır başka politikalar adı altında zaten oluşturulmaya çalışılsa da tek bir çerçeveye sıkıştırılabilecek bir kavram değildir. Tüm dünya ülkeleri, kurumlar ve akademisyenler mali alanı kendi bakış açıları ve ihtiyaçlarına göre ele almaktadırlar (Çakmak ve Çakmak, 2014: 210).

Yeni bir kavram olmayan mali alan, gelir artırmanın maliyetine karşı hükümet harcamalarının en iyi şekilde nasıl değerlendirileceği ve önceliklendirileceği konusunda ortaya çıkan geleneksel bir bütçe sorununu yansıtmaktadır (Doherty ve Yeaman, 2008: 80). Yani mali alan kavramı, bütçeleme süreçlerinin etkin ve verimli şekilde yönetilerek kamu harcamalarıyla uyumlulaştırılması yönünde algılanabilir. Dolayısıyla geleneksel bütçe sorunu olarak ifade edilen gelir ve gider dengesi mali alanın kavramsal boyutunda açıklayıcı olabilmektedir.

### 1.1.1. Mali Alanın Tanımı

Mali alan kavramının İngilizce karşılığı “fiscal space” dir. Space kelimesi Türkçede boşluk, uzay, açıklık gibi mânâlara gelmektedir. Türkçe olarak mali boşluk, mali uzay gibi kavramlar mânâsız olacağından kavram, dilimize en uygun şekilde mali alan olarak çevrilmiştir. Mali alan, yönetimlerin maliye politikalarını dengeli bir şekilde yürütebilmeleri için sahip olduğu potansiyelle yakından ilişkilidir (Şahin, 2014: 175). Aynı zamanda ekonomi, kalkınma ve sosyal politika hedeflerine ulaşmak için kamu maliyesi araçlarının kullanılma kabiliyeti olarak da tanımlanabilir (UNCTAD, 2014: 161).

Genel çerçevede ele alınacak olursa mali alan; hükümetler tarafından belirlenen hedeflere ulaşmak ve bu hedeflerin gerektirdiği harcamalara kaynak sağlamak adına, finansal durumun sürdürülebilirliğine olumsuz bir etkide bulunmaksızın bütçede oluşturulabilen ek finansman olarak tanımlanabilir. Ülkelerin mali alana duyduğu ilginin son yıllarda yoğunlaşması ve bu yönde yapılan çalışmaların artış göstermesinde, mali alan oluşturmak için yapılan harcamaların hem orta vadede büyümeyi hızlandırabileceği hem de bu harcamaların, gelecekte ülkelerin bütçesine sağlayabileceği finansman sayesinde kendini amorti edebilecek olması son derece etkilidir (Heller, 2005a: 1).

Literatürde mali alan kavramı için farklı tanımlamalar da bulunmaktadır. Mali alan; finansman maliyetlerini bariz bir şekilde artırmadan ve özel sektör yatırımlarını aşırı şekilde dışlamadan açığın finanse edilmesi için oluşturulan alan olarak tanımlanmaktadır. Daha basit ifade edilirse bir ülkenin güncel olarak belirlenen mevcut kamu borç seviyesi ile geçmişteki mali uyum deneyimlerinden yola çıkılarak belirlenen borç limiti arasındaki fark mali alan olarak nitelendirilebilmektedir (Ostry vd., 2010: 6). Bu tanımda mali alan kavramı borçların sürdürülebilirliğine indirgenmekte ve borç veren ülke ve kuruluşların mali alana bakış açısı yansıtılmaktadır. Bu nedenle daha dar bir kapsamda tanımlandığı söylenebilir (Şahin, 2014: 175). Bununla birlikte mali alan, bir ülkenin mevcut kamu harcaması ile sürekliliğini sekteye uğratmaksızın yapabileceği maksimum kamu harcama seviyesi arasındaki fark olarak da tanımlanabilir (Roy vd., 2007: 1).

Mali alan, bir ülkenin mali sürdürülebilirliğine zarar vermeksizin konjonktürel dalgalanmalara karşı maliye politikası yürütebilme yeteneği olarak da ifade edilebilmektedir. Kamu borç miktarı az olan ülkelerin faiz ödemelerinin düşük olması ve sürdürülebilirlik kaygılarının azalması nedeniyle bu ülkelerde durgunluk dönemlerinde borçlanma ve harcama kapasitesi daha fazla olabilir. Ayrıca yaratılan mali alan, durgunluk dönemlerinde devreye sokulması gereken mali hızlandırıcı ihtiyacı azaltarak onun yerine kullanılabilir bir alternatif olarak değerlendirilebilir (Rahman, 2010: 14). Böylelikle konjonktürün daraldığı dönemlerde harcamalar için kaynak bulma imkanı daha kolay elde edilebilir. Dolayısıyla vergiler, kamu harcamaları ve borçlanma gibi maliye

politikası araçlarıyla yaratılan mali alan, kamu kesimi kaynaklarının makroekonomik hedefler doğrultusunda kullanılabilirliğini yansıtmaktadır (Gülşen ve Çiçek, 2018: 112-113).

Mali alanın literatürde yer alan tanımları değerlendirildiğinde ortak bir çıkarım yapılabilir. Bu çıkarıma göre mali alan: Bir ülkenin, içinde bulunduğu konjonktürün gerektirdiği hedef ve politikaları gerçekleştirebilmesi için ihtiyaç duyduğu finansmanı, maliye politikası araçlarını kullanma kabiliyeti ölçüsünde, sürdürülebilirliğine zarar vermeden bütçe içerisinde oluşturabilme potansiyeli olarak tanımlanabilir.

### **1.1.2. Mali Alan Kavramının Ortaya Çıkışı**

Mali alan kavramı ilk etapta, hükümetlerin mali baskı altında olsalar dahi altyapı harcamaları için borçlanma yoluyla ek finansman oluşturabilecekleri fikrinden ortaya çıkmıştır. Bu düşüncenin ortaya çıkmasındaki temel gerekçe, altyapı harcamalarının uzun vadede kendilerini finanse edecek mali alanı oluşturma kapasitesine sahip olmasıdır. Fakat son zamanlarda mali alan kavramı eğitim ve sağlık harcamalarının artırılmasını savunanlar tarafından da dikkate alınmaya başlanmıştır. Çünkü bu harcamalar da beşeri sermayenin gelişmesine katkı yaparak er geç kendini finanse edecek mali alanı oluşturmaktadır. Mali alan kavramı bazen yeni ortaya çıkıyormuş gibi yorumlansa da aslında uzun zamandır sağlam bir mali analizin unsuru olarak var olmuştur. Çünkü mali alan yaratma zorluğu hükümetler ve IMF gibi uluslararası kuruluşların her zaman yüzleştiği bir sorun olmuştur (Heller, 2005a: 1).

Diğer bir görüşe göre mali alan kavramı, 1990'lı yılların sonlarına doğru ülkeler ve uluslararası finans kuruluşlarının önemli amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilmesi gereken kamu harcamalarının finansmanı için kapasite artırımı tartışmalarının bir parçası olarak ortaya çıkarılmıştır. Genel kamu amaçlarından hareketle tanımlanan mali alan, 2000'li yılların başında düşük ve orta gelirli ülkelerde daha fazla sağlık hizmeti için kamu harcamalarının artırılması çerçevesinde Milenyum Kalkınma Hedeflerine adapte edilerek yeni bir bakış açısıyla ifade edilmiştir (Barroy vd., 2018: 4). Mali alan kavramının ortaya çıkışıyla ilgili net bir başlangıç belirlemek oldukça zordur. Çünkü kavram, tanımı ve kapsamı itibarıyla çok geniş boyutlarda değerlendirilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, mali alanın tanımından hareketle mali sürdürülebilirlikle çelişmeyen ve ülkelerin bütçeleri için manevra alanı oluşturmaya katkı sağlayan bütün eylem ve uygulamaların bir nevi mali alan girişimi olarak değerlendirilmesidir.

### **1.1.3. Mali Alan Kavramının Kapsamı ve Önemi**

Mali alanın kapsamı, oluşturulmasına yönelik ne tür hazırlıklar yapıldığı ve bu hazırlıkların nasıl sonuçlar vereceği konusunda belirleyici olan kamu program ve politikaları çerçevesinde

incelenmektedir. Bu inceleme neticesinde üç düzeyde mali alandan bahsedilebilir. Bunlar, yerel, ulusal ve küresel düzeyde mali alan olarak ifade edilir. Yerel düzeyde mali alanı yerel yönetim ve merkezi yönetimler oluştururken, ulusal düzeyde mali alanı sadece merkezi yönetimler oluşturmaktadır. Yerel ve ulusal mali alan kapsamında, eğitim, sağlık, toplum refahı, çevre hizmetleri, kültür hizmetleri, sosyal yardım ve güvenlik hizmetleri gibi kamusal hizmetlere yönelik harcamalar değerlendirilmektedir. Küresel düzeyde mali alanı uluslararası ya da uluslararası kuruluşlar oluşturmaktadır. Bu kuruluşların oluşturduğu mali alanın kapsamında açlık, hastalık ve fakirlikle mücadele, sürdürülebilir çevrenin sağlanması, sosyal hakların güvence altına alınması, ekonomik ve finansal krizlerle mücadele, bağış ve mali yardımlar, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması gibi politikalar yürütülmeye çalışılmaktadır (Eriçok, 2014: 95).

G-20 ülkeleri, Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi dünya ülkeleri ve uluslararası kuruluşlar son yıllarda mali alan kavramı üzerinde fazlasıyla durmakta, kurumsal politikalarının içeriğinde bu kavrama daha fazla yer vermektedirler. Örneğin, 2007 yılının Temmuz ayında Türkiye Cumhuriyeti Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası'nın ev sahipliğinde İstanbul'da gerçekleşen G-20 Workshop programında genel içerik mali alan olarak belirlenmiştir (Şahin, 2014: 174 ).

Hükümetler, gelecekteki bütçe kaynaklarının harcanmasını, vatandaşlar için emeklilik sonrası sağlık hizmetleri gibi geleceğe yönelik sosyal sigorta programları çerçevesinde taahhüt edebilir ve bu tür harcamalar isteğe bağlı olmayan zorunlu harcamalar olarak değerlendirilebilir. Bütçe kaynaklarının büyük bir kısmı önceden taahhüt edilen bu zorunlu harcamalara bağlı olduğu sürece, isteğe bağlı olarak yapılmak istenen harcamalar ve beklenmedik mali zorluklar için hükümetlerin telafi edici manevra yapmalarını sağlayacak bir mali alanı garanti altına almaları gerekmektedir (Heller, 2005b: 5). Aynı zamanda ülkeler, ekonomik belirsizlikler, krizler ve savaş gibi durumlara karşı ekonomik olarak direnç gösterebilmek için mali alan oluşturmayı giderek daha fazla dikkate almaktadırlar (Zandi vd., 2011: 11). Oluşturulan mali alan ne kadar geniş olursa ve verimli alanlarda kullanılırsa buna paralel olarak kalkınma hızı artacak, ekonomik istikrar sürdürülür hale gelecek, ülkenin rekabet gücü ve yaşam standartları da yükselecektir (Şahin, 2014: 174 ).

Borç veren ülke ve kuruluşların mantalitesinde borçların sürdürülebilirliğine odaklanarak oluşturulmaya çalışılan mali alan, vergileme ve harcamaların verimliliğine dayalı politika anlayışlarıyla da oluşturulabilmektedir. Ancak kısa vadeli planlamalar yapan ve sadece politik gelecek kaygısı taşıyan iktidarlar diğer politikaların uygulanmasını borç sürdürülebilirliğine dayalı politikaya göre daha zor ve zahmetli bulabilmektedirler. Bu nedenle mali alan ve borç sürdürülebilirliği bağlantısı daha fazla dikkat çekebilmektedir (Şahin, 2014: 176). Ayrıca borç finansmanına vurgu yapılmasında 2008 küresel krizinde özellikle gelişmiş ülkelerin yaşadığı borç krizinin etkili olduğu söylenebilir (Çakmak ve Çakmak, 2014: 211). Özellikle küresel ekonomideki temel mesele, ülkelerin sahip olduğu manevra kabiliyeti veya mali alan ile buna bağlı olarak borç

sürdürülebilirliğini sağlamak için maliye politikası düzenlemelerinin ne ölçüde gerektiği ile ilgilidir (Ostry vd. ,2010: 4).

Mali alan kavramı henüz tam olarak net bir çerçeveye oturtulmadığından birbirinden farklı amaçlar kapsamında ele alınabilmektedir. UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)'nın mali alana bakış açısı, ülkelerin uzun vadeli kalkınma programlarının (Binyıl Kalkınma Hedefleri gibi) finansmanını sağlamak için mali alan oluşturmaları gerektiği yönündedir. Bu mali alanın elde edilmesi için somut politikalar oluşturulmalı ve yapılacak reformlar sayesinde etkili yönetim, elverişli ekonomik ve kurumsal ortam sağlanarak söz konusu politikaların etkinliği güvence altına alınmalıdır. UNDP ve IMF' nin mali alan oluştururken görüş ayrılığı yaşadığı nokta, oluşturulan mali alanın kısa veya uzun vadede makroekonomik istikrar üzerindeki etkisi hususudur. IMF, çeşitli yöntemlerle oluşturulan mali alanın kısa vadede ekonomik sürdürülebilirlik üzerinde olumsuz bir etki yapmaması gerektiği görüşünü savunurken UNDP, mali alanın kısa vadeli etkilerinden ziyade makroekonomik sürdürülebilirlik üzerinde uzun vadede olumsuz bir etki yapmamasını daha çok önemsemektedir (Sarpn, 2007: 1).

Mali alanın kapsamı ve önemi ülkelerin gelişmişlik seviyesine göre de farklı açılardan değerlendirilebilmektedir. Örneğin, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler mali alan yaratılması konusunda farklı gereksinimlerle hareket etmektedirler. Gelişmekte olan ülkeler altyapı, fiziki ve beşeri sermaye gibi yetersizliklerin bertaraf edilerek hızlı bir şekilde kalkınmanın sağlanması ve ülke refahının artırılması için mali alana gereksinim duyarken, gelişmiş ülkeler geldikleri seviyede mevcut ülke refahını korumak ve sürdürülebilir kılmak için mali alana gereksinim duymaktadır (Şahin, 2014: 174 ).

## **1.2. Mali Alanın Etkileşim Halinde Olduğu Kavramlar**

Buraya kadar olan kısımdan anlaşılacağı üzere mali alanın ortaya çıkmasında etkili olan birçok tetikleyici unsurdan söz edilebilir. Geniş bir bakış açısıyla ele alınan mali alan aslında siyasi, sosyal ve ekonomik hayatın her alanında etkili bir konuma sahiptir. Dolayısıyla mali alanla doğru veya ters orantılı şekilde etkileşim halinde olan kavramlardan bahsedilebilir.

### **1.2.1. Mali Alan ve Mali Sürdürülebilirlik**

Buiter (1985)'den beri literatürde yer alan mali sürdürülebilirlik kavramı, bir ülkede gelecekte elde edilmesi beklenen gelirin hem gelecekteki harcama gereksinimini karşılayacak düzeyde olması hem de mevcut kamu borcunun geri ödenmesine yetecek kadar olması şeklinde tanımlanmaktadır (Heller, 2007: 2). Gelişen ve yükselen piyasa ekonomilerinde mali sürdürülebilirlik ilkesinin dikkate alınması, harcamalar için ek kaynak oluşturulmasında, büyüme

oranı üzerinde ve harcamaların azalan düzeyde artması şartıyla gelir seviyesinin normal düzeyde kalmasında büyük rol oynamaktadır.

Mali alanın mali sürdürülebilirlik ile bağlantısından doğan bazı çıkarımlar vardır (Heller, 2005b: 3-5);

- Öncelikle mali alanın kullanılmasıyla kısa dönemde oluşacak yüksek harcamalar ve bunlarla bağlantılı gelecek dönemde oluşan harcamaların cari ve gelecek dönem gelirleriyle finanse edilebilir olması gerekmektedir. Mali alan oluşturmak için alınan borçların geri ödemesi finanse edilebiliyorsa yapılan harcamalar, büyüme oranları üzerindeki etkisi veya bir ülkenin borç servisi için gereken geliri elde etme kapasitesi açısından değerlendirilmelidir.
- Mali sürdürülebilirlik kaygısı taşıyan yönetimler, oluşturulan mali alan için yapılan harcamaların orta vadeli etkileri üzerine dikkatlerini yoğunlaştırmaktadır. Mali alan için harcamaların şimdiki döneme mi yoksa gelecek dönemlere mi yoğunlaşması gerektiği konusunda tartışmalar vardır. Bir bütçe yılında, mevcut olan mali alan devlet memurlarının eğitimi için kullanılabilir. Ancak hükümet harcamalarında başlangıç harcamalarına ek olarak gelecekte de harcama yapılmasını gerektirecek işletim ve bakım maliyetleri gibi harcamalar için mali alana ihtiyaç duyulabilir. Bu harcamalara altyapı yatırım harcamaları, temel eğitim ve sağlık harcamaları gibi birçok harcama çeşidi örnek gösterilebilir. Mali alan açısından istenen durum, yüksek harcamaların uzun süre sürdürülebilmesinin sağlanmasıdır. Mali sürdürülebilirlik adına, gelecekte yapılacak harcamalar için ihtiyaç duyulacak mali alanın oluşturulmasını garanti altına almadan sadece ilk yıl yapılacak harcamalar için mali alan oluşturmak yetersiz olacaktır.
- Mali alan, harcama öncelikleri hakkında kapsamlı bir bakış açısına sahip olan orta vadeli bir harcama çerçevesi bağlamında ele alınmalıdır. Günümüzde finanse edilebilen harcamalar için gelecekte kaynak sıkıntısı yaşanırsa yeni girişimler yapılamayacak ya da başka alanlardaki harcamalarda kesinti yapılmak zorunda kalınacaktır. Tek bir sektörle ya da alanla ilişkilendirilemeyen mali alan kavramı çok geniş bir etki alanına sahiptir. İşte bu yüzden mali alan oluştururken kapsamlı, ileriye dönük mali ve bütçesel bir orta vadeli çerçeve oluşturulmalıdır. Bu genel çerçeve kapsamında farklı alanlardaki hükümet harcamaları dengeli bir şekilde yapılmalıdır yoksa bazı sektörler üzerinde dışlama etkisi olması muhtemeldir.

Örneğin benzin tüketiminden elde edilen vergi gelirlerinin yolların bakım giderlerine ayrılması gibi yöntemlerle de harcamalar için mali alan oluşturulabilir. Fakat adem-i tahsis ilkesine de aykırı olan bu yöntemin pek esnek olduğu söylenemez. Çünkü bu şekilde yaratılan kaynakların, yoksulluğun azaltılması ve büyüme için yapılması gereken eğitim ve sağlık harcamalarından daha az önemli olan harcamalara aktarılması olasıdır. Bunun sonucunda da sadece bazı harcamalara

tahsis edilen mali alan diğer harcamaları dışlama etkisi yaratabilmektedir. Çünkü yaratılan mali alan sınırlandırılmaktadır (Heller, 2006: 75).

### **1.2.2. Mali Alan ile Kamu Harcamaları ve Kalkınma**

Geçmişten günümüze kadar gelen süreçte vergi, zoraki ve karşılıksız olarak kanunlarla garanti altına alınıp tahsil edilebilen bir gelir türü olmuştur. Bu yüzden verginin ister istemez sınırsız bir kaynak olduğu düşünülebilir. Ancak vergilemenin de bir politik sınırı vardır. Hükümetler, seçmen kaybının başlayacağı ve siyasi iktidarın bundan etkilenme ihtimalinin çok yüksek olduğu bu sınırı gözeterek, sürekli artış halinde olan kamu harcamalarına alternatif olacak ek finansman alanları oluşturmaya ihtiyaç duyarlar (Karaca, 2012: 418 ).

Buradan hareketle kamu harcamalarının sadece vergi gelirleriyle finanse edilmesi artık mümkün görünmemektedir. Özellikle küreselleşmenin de etkisiyle kamunun mal ve hizmet sunumundaki yükümlülükleri de her geçen gün artmaktadır. Bu yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi için mali alan oluşturmak elzem bir konu olarak görülmelidir. Bunlara ilaveten kamu harcamalarının finanse edilmesi noktasında borçlanma da oldukça fazla kullanılmaktadır. Dolayısıyla mali alan oluşumunu etkileyen en önemli unsurlardan bir tanesi de ulusları kredi derecelendirme kuruluşlarının ülkelerin borç geri ödeme kabiliyeti ve kredibilitesini dikkate alarak verdiği ülke kredi notlarıdır. Bu notlar, ülkelerin borçlanarak mali alan yaratma kapasitesine derecelerine göre etki etmektedir (Tapşın, 2019: 53 ).

Belirli yöntemler kullanılarak elde edilen mali alan kamu harcamalarını finanse etme doğrultusunda birçok amaç için kullanılabilir. Örneğin daha yüksek eğitim ve sağlık harcamalarına imkân tanıyarak insani gelişmeyi teşvik etmek aynı zamanda beşeri sermayenin artırılmasını sağlamak için mali alana gereksinim vardır. Yine altyapı yatırımlarının artırılarak gayrisafi yurt içi hasıla (GSYH)'nin büyümesi yaratılan mali alanın boyutuyla yakından ilişkilidir (Gottschalk vd., 2009: 39). Mali alan, yapısal dönüşümün desteklenebilmesi ve talep edilen harcamalardaki değişimin yönetilebilmesi için kamu harcamalarını artırma potansiyeli olarak da tanımlanmaktadır (UNCTAD, 2014: 162).

Bir hükümet kamu harcaması yaparken hem mali hem de makroekonomik alana ihtiyaç duymaktadır. Burada makroekonomik alandan kasıt, makroekonomik istikrarın bozulmadan kamu harcamalarının artırılabilmesidir. Bir ülkenin uzun vadeli büyüme hedefine sadık kalması gereken hükümet, ödeme gücü ve mali istikrar ilkelerinden taviz vermemelidir. Dolayısıyla hükümet ancak makroekonomik ve mali alan mevcut olduğunda kamu harcamalarını artıracaktır (Perotti, 2007: 18). Kısaca makroekonomik istikrarı sekteye uğratmadan ilave kamu harcaması yapabileme kabiliyeti makroekonomik alana da bağlıdır (World Bank, 2009: 199). Sonuç olarak mali alan makroekonomik alanla etkileşim halindedir ve kamu harcamalarının seyrini de belirlemektedir.



Mali alan ve kalkınma ilişkisi açısından Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'nin tanımından yola çıkıldığında; “Mali alan, belirlenmiş bir dizi kalkınma hedefini gerçekleştirebilmek için, kaynakların mobilizasyonunu arttıran somut politika eylemlerinin uygulanması ve bu eylemlerin etkili olması için yönetişimi, kurumsal ve ekonomik ortamı güvence altına alan reformların gerçekleştirilmesi sonucunda hükümetin elde ettiği finansmandır” (Roy vd., 2007: 2).

Uluslararası sivil toplum kuruluşları mali alanı, milenyum kalkınma hedeflerine daha çabuk ulaşmak için bir ülkenin bütçesinde sosyal, altyapı ve üretken sektör harcamalarının arttırılmasını sağlayacak yeterli alanın oluşturulması olarak tanımlamaktadır. Burada vurgulanmakta olan, IMF'nin bahsettiği makroekonomik istikrar koşulları tam olarak sağlanmasa da hükümetlerin kalkınma hedeflerine ulaşmak için daha fazla harcamaya yer açması gerektiğidir. Bu tanım ekonomik istikrardan ziyade milenyum kalkınma hedeflerini baz aldığı için IMF tarafından eleştirilmektedir. Ancak milenyum kalkınma hedefleri gibi projelerin sadece ekonomik getirisi ile değil aynı zamanda kısa ve uzun vadede sağladığı sosyal ve ekonomik faydalarıyla da ön plana çıkması gerektiği konusunda artan fikir birliği de vardır. Örneğin, ilköğretim eğitime yapılan yatırımlar, hem öğrencilerin hem de onların içinde bulunduğu toplumların genel sağlığını, refahını ve üretkenliğini arttırmaktadır. Sonuç olarak beşeri sermayenin getirisi yükselmektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'in tanımı, harcamaların sürdürülebilirliğini dikkate alarak mali alanın uzun vadeli büyüme ve kalkınma üzerindeki etkisine değinmektedir. UNDP bu yönüyle daha ılımlı ve tarafsız bir mali alan tanımı yapmaktadır (Martin ve Kyrili, 2009: 3).

Bakıldığı zaman mali alanın uzun vadeli ek kamu harcamaları için kullanılması gerektiğini onaylayan çevreler de çoğunluktadır. Bunun sebebi, harcamaların uzun dönemde büyüme ve sermaye birikimi üzerinde ki içsel etkilerinin olumlu yönde olmasıdır. Burada önemli olan, uzun dönemli kalkınma planları gibi projelerin mali çerçevesini uzun ve kısa dönem çıktılarını ele alarak belirlemektir. Yani kamu harcamalarının arttırılması sonucu diğer değişkenler sabitken makroekonomik istikrar üzerindeki kısa vadeli olumsuz etkiler uzun vadeli olumlu etkilerden daha küçük ise uzun vadede mali genişlemeden bahsedilebilir. Kısaca, ekonomide uzun vadede ortaya çıkacak olumlu gelişmeler kısa vadeli olumsuz etkilerden daha büyükse kısa vadeli olumsuzluklardan kaçınmak yerine onları yönetmek mali alan oluşturulması açısından daha rasyonel bir adım olacaktır (Roy vd., 2007: 17). Dolayısıyla ekonomik istikrar, adil gelir dağılımı ve ekonomik büyümenin sağlanması gibi uzun vadeli makroekonomik hedefler için uygulanacak politikaların finansmanında mali alan, doğası gereği bir fırsat olarak değerlendirilmektedir (Gülşen ve Çiçek, 2018: 112).

Yukarıdaki açıklamalar değerlendirildiğinde, mali alanın kalkınma çerçevesinde olan kamu harcamalarıyla ilişkisi, kısa vadeli bir bağlantıdan ziyade daha uzun vadeli bir etkileşimin sonucu

olarak görülmektedir. Bu durumun sebebi olarak gösterilebilecek en önemli etken kalkınmanın başlı başına uzun vadeli bir plan program sürecini gerektirmesidir.

### 1.2.3. Mali Alan ve Milenyum Kalkınma Hedefleri

Mali alanın kullanım alanı tek bir politika veya harcama için sınırlandırılmayacak kadar geniştir. Özellikle mali alanın küresel düzeydeki sorunlar ve ihtiyaçlar için kullanılması son derece önem arz etmektedir. Günümüz dünyasında açlık, salgın hastalıklar, iklim değişiklikleri, yoksulluk, güvensiz yaşam ortamı, çocuk ve kadın ölümleri, yetersiz eğitim, temel sağlık hizmetlerinin eksikliği gibi sorunların çözümü doğrudan ya da dolaylı olarak mali alanın gerekliliğine bağlıdır. Buradan hareketle karar alıcı ve yöneticilerin harcama politikalarını insanlığın faydası yönünde uygulamaları, insanların refah seviyelerinin artmasına ve bunun sonucunda toplumsal ve küresel barışın sağlanmasına katkı sağlayacaktır. Küresel düzeydeki mali alanın askeri ve savunma harcamalarından ziyade bireysel ve sosyal harcamalara göre önceliklendirilmesi yaşam standartlarını yükselterek dünyanın daha yaşanılabilir bir yer olmasını sağlayacaktır. Ülkelerin yaptığı akılcı tercihler, küresel düzeyde yaşanan sorunların çözümü için gerekli olan mali alanın elde edilmesini kolaylaştıracaktır. Bu sorunların çözümü için yapılan tüm sosyal harcamalar hem insanlığa hem de toplumsal ve küresel barışa katkı sağlayacak yatırımlar olarak değerlendirilmelidir. Söz konusu sorunların çözümü için harekete geçen Birleşmiş Milletler (BM), Milenyum Kalkınma Hedefleri adı altında küresel düzeyde yaşanan sorunlara çözüm bulmak için gerekli adımları atmıştır. Bu hedeflere ulaşmak için ülkelerin mali alan kavramı üzerinde dikkatle durması ve gerekli mali alanın yaratılmasını sağlayacak politikalar izlemesi gerekmektedir (Eriçok, 2014: 99).

Milenyum deklarasyonu 2000 yılı Eylül ayında Birleşmiş Milletler'de dünyanın 189 ülkesi tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiş ve daha sonra milenyum kalkınma hedefleri planı olarak değiştirilmiştir. İlk en kapsamlı kalkınma belgesi olarak tarihe geçen plan, daha adaletli, güvenli ve refah seviyesi yüksek bir dünya için işbirliği taahhüdü niteliğindedir. Binyıl kalkınma hedefleri 2015 yılına kadar ulaşılması planlan 8 hedefi içermektedir. Bunlar (UNDP, 2011);

1. Aşırı fakirlik ve açlıkla mücadele kapsamında geliri 1 dolardan az olan nüfusu %50 oranında azaltmak.
2. Evrensel olarak ilköğretimin garanti altına alınması kapsamında tüm kız ve erkek çocukların temel eğitim almasını sağlamak.
3. Cinsiyet eşitsizliğini ortadan kaldırmak ve kadınların toplumda daha güçlü bir konuma sahip olması çerçevesinde; 2005 yılına kadar ilk ve orta öğretimde, 2015 yılına kadar da tüm eğitim safhalarında cinsiyet ayrımcılığını yok etmek.
4. Çocuk ölümlerinin azaltılması kapsamında 5 yaş altı çocuk ölümlerini üçte iki oranında azaltmak.

5. Anne sağlığının iyileştirilmesi kapsamında, anne ölümlerini % 75 oranında azaltmak.
6. HIV / AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele etmek.
7. Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması kapsamında, sürdürülebilir kalkınma ilkelerini ülke politikalarına dahil etmek, temel sağlık hizmetleri ve güvenli içme suyuna ulaşamayan kişi sayısını %50 oranında azaltmak, 2020 yılına kadar en az 100 milyon gecekondlu sakininin yaşantısını iyileştirmek.
8. Kalkınma için küresel işbirliği kapsamında, kuralları olan, daha açık ve öngörülebilir, ayırım gözetmeyen ticaret ve finansal sistem oluşturmak

Mali alan kavramı, bu sekiz hedefi içeren milenyum kalkınma hedefleri planı ile birlikte gündeme gelmiştir. Bu hedeflerin başarılması üç faktöre bağlıdır; gelirin yeterince artması, hükümetin gerekli olan hizmet ve destekleri sağlaması ve uluslararası toplum ve kuruluşların yardımcı olması. Aynı zamanda daha çok ekonomik büyüme, gelecekte gelirin artması ile hükümet faaliyetlerinin finanse edilmesinde büyük rol oynayacaktır. Bunun yanında doğrudan milenyum kalkınma hedeflerine ulaşmaya odaklı özel harcamaların yapılması gerekmektedir. Dolayısıyla belirlenen hedeflere başarıyla ulaşılması için yeterli düzeyde mali alan yaratılması fikri genel çerçeveyi oluşturmaktadır (Jansen ve Khannabha, 2009: 325).

#### **1.2.4. Mali Alan ve Kamu Mali Yönetim Sistemi**

Mali alan oluşturmak için gelirlerin arttırılması veya giderlerin kısılması iki temel yöntemdir. Giderlerin kısılması, kamu harcamalarının azaltılması ya da kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasıyla mümkün olacaktır. Bu yüzden ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinde gereken reformların yapılması gerekmektedir. Kurumların kaynak kullanımını ve yürüttüğü faaliyetlerin sonuçlarını değerlendirmeye elverişli ortam sağlanmalıdır. Doğru zamanda doğru bilgiyi üretebilen, değerlendirebilen ve karar alabilen mekanizmalara sahip yönetim, bütçeleme ve raporlama sistemleri, kamu mali yönetimine entegre edilmelidir. Bu sistemler sayesinde hem vatandaşlar hem de diğer kurumlar tarafından anlaşılabilir ve değerlendirilebilir raporlar üretilebilir ve böylece daha saydam bir kamu mali yönetim anlayışı sağlanabilir. Ayrıca kaynakları kullanan tarafların hesap verebilirlik açısından sorumlu tutulması mümkün kılınabilir. Bahsedilen reformlarla yenilenecek kamu mali yönetim sistemi, mali alan oluşturmak için gereken şartları sağlamış olacaktır. Öncelikle, yeni kamu mali yönetim sisteminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ön plana çıktığı için devletin iç ve dış piyasalarda güvenilirliği ve kredibilitesi artacaktır. Bunun sonucunda, yeni projelerin finansmanı için devletin daha az maliyetle borçlanarak mali alan oluşturması kolaylaşacaktır. Ayrıca sağlıklı veri üretimi ve yönetimi ile daha az kaynakla daha çok ve daha kaliteli hizmet üretilebilecektir. Kamu mali yönetiminde bahsedilen reformların yapılması için birbiriyle uyumlu sistem ve mekanizmaların birlikte uygulanması gerekmektedir. Bu birlikteliğe en uygun yöntemler olarak performans esaslı bütçeleme, harcama gözden geçirimleri ve

orta vadeli harcama çerçeveleri son yıllarda mali alan oluşturmaya katkı sağlayan sistemler olarak benimsenmiştir (Nangır ve Kırıl, 2014: 323).

Performans esaslı bütçeleme ya da diğer adıyla sonuç odaklı bütçeleme ülkelerin kamu kaynaklarını daha etkili ve verimli kullanmasını sağlayan bir sistemdir. Uygulanma biçimleri ülkelere göre değişmesine rağmen temel olarak, bütçeleme sürecinde performans bilgilerinin elde edilmesi aracılığıyla bütçeden kullanılan kaynaklar ve hedeflere ulaşılabilirlik açısından bu kaynakların tahsis edildiği alanlardaki sonuçlar arasında ölçülü bir bağlantının varlığı olarak tanımlanabilir (OECD, 2007: 20).

OECD tarafından performans esaslı bütçeleme sistemini oluşturan üç temel unsur belirlenmiştir (Blöndal vd.,2003: 31);

- Bütün program ve kurumlar için sonuç ve çıktıların tanımlanması ve ölçülmesi,
- Giriş kontrollerinin gevşetilmesi ve yönetimle ilgili diğer esnekliklerin sağlanması,
- Tahsis edilen kaynaklar ve çıktılar arasında doğrudan veya dolaylı bir bağlantı kurulması

Harcama gözden geçirimleri, harcama programlarını stratejik olarak yönlendirmek, kaynakların kullanımını sınırlandırmak veya yeniden tahsis etmek için yapılan değerlendirmelerdir. Performans esaslı bütçeleden farklı olarak mevcut kaynaklarla yapılan harcamaların daha az kaynakla aynı etkinlik ve verimlilikte nasıl yapılabileceği de değerlendirilmektedir. Geniş çaplı mali konsolidasyon uygulamakta olan ülkelerin çoğu harcama gözden geçirimlerinden faydalanmaktadır. Bu yöntem, kısa vadeli değerlendirmelerden ziyade uzun vadeli derinlemesine analizler yaparak bütçe harcamalarının daha verimli alanlara aktarılmasını sağlar. Böylece gelecekte başka alanlara kaynak tahsisi yapılabilmesi için daha fazla mali alan yaratılmış olur (Hawkesworth ve Klepsvik, 2013: 107-108).

Orta vadeli harcama çerçevesi, bütçeleme sürecinde yıllık planlamanın ötesine geçip ekonomik şartları da dikkate alarak 3 veya 5 yıllık harcama kararlarını içeren planlama olarak tanımlanabilir. Böylece hükümetler için bütçede manevra kabiliyeti sağlayan mali alanın oluşturulması kolaylaşmaktadır (Shick, 2009: 17-18). Orta vadeli harcama çerçevesi politika, planlama ve bütçeleme süreçlerinin orta vadeli bakış açısına göre tasarlanmasını sağlamaktadır. OECD'nin tam olarak işe yarayan orta vadeli harcama çerçevesi için belirlediği temel özellikler şunlardır (Holmes ve Evans, 2003: 5-6);

- Politika teklifleri hem orta hem de uzun vadede değerlendirilmelidir.
- Orta ve uzun vadeli ekonomik ve uygulanabilir politika kararları alınmalıdır.
- Mevcut politika, program ve faaliyetlerin orta vadedeki maliyetleri önceden tahmin edilmelidir.

- Orta vadeli çerçevede maliye politikasının hedefleri, bütçe açığı ve borç seviyesi hakkında net ve güvenilir açıklamalar yapılmalıdır.
- Yönetimlerin merkezinde, geniş bir kaynak kısıtlılığı içinde politika önceliklerini oluşturmak için onları zorlayan siyasi bir süreç olmalıdır.
- Orta vadede politika ve alınan kararlar için gerekli finansman öngörülebilir olmalıdır.
- Yıllık bütçe, orta vadeli harcama çerçevesi ile uyumludur ve ileriki dönemler için oluşturulan harcama tahminleri ile yıllık bütçe arasında net bir bağlantı kurulmalıdır.
- Bütçenin oluşturulması ve uygulanması sırasında kaynakların yeniden tahsis edilmesi için şeffaf kurallar koyulmalıdır.
- Orta vadeli harcama çerçevesi kapsamında belirlenen hizmet sunumu ve harcama önceliklerini olumsuz etkileyebilecek şokları bertaraf edecek mekanizmalar oluşturulmalıdır.

Kamu maliyesi adı altında açıklanan birçok sistem ve süreç temel olarak kaynakların etkin kullanımı ve harcamalara verimli bir şekilde entegre edilmesini baz almaktadır. Sonuç olarak bu durum, mali alan tanımının temelinde yatan birçok unsurla uyumlu olarak nitelendirilebilir. Dolayısıyla devlet, mali alan oluşturma sürecinde kendi kurumsal, yapısal ve mali sistemlerini bu uyuma olumlu yönde katkı sağlayacak şekilde biçimlendirmelidir.

### **1.2.5. Mali Alan ve Mali Kural**

Heller 2005 yılında yayınladığı eserinde mali kuralların önemine binaen, hükümetlerin bütçe kaynaklarını kurallı harcama çerçevesinde kullanmadıkları sürece mali alan oluşturmalarının çok zor olacağından bahsetmektedir (Heller, 2005b: 5). Buradan hareketle mali alan ve kurallı maliye politikası arasında sıkı bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Kurallı maliye politikasının genel çerçevesi, maliye politikası kararlarını biçimlendiren yazılı ve yazısız kurallar ve düzenlemelerden oluşmaktadır. Maliye politikasını uygulayan aktörlerin davranışlarını sınırlandıran bu kural ve düzenlemeler literatürde “Mali Kural” olarak adlandırılmaktadır (Güneysu Balaban, 2012: 20).

Mali kuralların mali alan oluşturmaya etkisi günümüzde göz ardı edilemeyecek kadar fazladır. Özellikle küreselleşen dünyada artan ekonomik ve finansal krizlerin etkisiyle ekonomik istikrarsızlık, büyüme duraksamaları, işsizlik, enflasyon gibi birçok olumsuz sonuç ortaya çıkmaktadır. Bu kötü sonuçların bertaraf edilmesi ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması için maliye politikası araçlarına yasal sınırlamaların getirilmesi önem arz etmektedir. Mali kurallar ile bütçe dengesine, borç stokuna, harcamalara ve gelirlere düzenleme ve sınırlamalar getirilerek mali disiplin ve sürdürülebilirliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Maliye politikalarını etkin kılan mali kuralların kabulü ile devlet, mali sürdürülebilirliği kesintiye uğratmadan arzu ettiği amaçlara ulaşmak için ek kaynak yani mali alan oluşturabilecektir (Yılmaz, 2014: 334-335).

Özellikle son yıllarda mali kuralların dünya çapında daha fazla uygulanmaya başlandığı söylenilebilir. 1990 yılında sadece beş ülkede uygulanan mali kural 2000'li yıllarda 80'e yakın ülke tarafından bilfiil uygulanır hale gelmiştir (Schaechter vd., 2012: 10). Mali kurallarla ulaşılmak istenen hedefler iki temel noktaya odaklanmaktadır. Birinci husus, devlet borçlarının ve bütçe açığının GSYH'ye oranını makul düzeyde ve ekonomik istikrarı zedelemeyecek şekilde azaltmaktır. İkinci husus ise elde edilen borçlanma oranının orta ve uzun vadede sürdürülebilmesidir (Bekar, 2009: 68). Etkin bir mali kuralın taşınması gereken belli başlı özellikler vardır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Bekar, 2009: 77);

- Mali kural iyi tanımlanmalı, belirsizliklere mahal vermemelidir.
- Kamuoyunun güvenini ve desteğini kazanmak açısından şeffaf olmalıdır.
- Kurallar, halkın ve yasama meclisinin ilgisini çekebilmesi açısından basit olmalıdır.
- Özellikle ani şoklara kolaylıkla uyum sağlayabilmek adına esnek olmalıdır.
- Mali kurallar ile ulaşılmak istenen hedefler arasında rasyonel bir ilişki olmalıdır.
- Anayasal ve yasal düzenlemeler vasıtasıyla zorlayıcı olmalıdır.
- Makroekonomik politikalar ya da politika kuralları ile uyumlu olmalıdır.
- Mali kurallar etkin şekilde politik yönden desteklenmelidir.

Mali alan aynı zamanda maliye politikası araçlarının mali sürdürülebilirliğe zarar vermeksizin daha etkin ve verimli olarak kullanılmasını amaçlayan bir kavramdır. Mali kurallar hem mali sürdürülebilirliği sağlamakta hem de maliye politikası araçlarını daha etkin ve verimli hale getirmektedir. Buradan hareketle mali alan, mali sürdürülebilirlik ve mali kuralların her birinin diğeri ile etkileşim halinde olduğu anlaşılmaktadır (Yılmaz, 2014: 339).

Rahman (2010), çalışmasında AB üyesi ülkelerin yeterli mali alanı sağlamak için koyması gereken mali kuralların neleri içermesi gerektiği konusunda açıklamalar yapmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir;

- Dönemsel olarak ayarlanabilir denk bütçe kuralı: Bu kural, harcamaları dönemsel nötr gelire göre sınırlandırmaktadır. Simülasyon analizleri bu kuralın diğer kurallardan daha etkin çalıştığını kanıtlamaktadır. Yapısal reformlarını tamamlayan (özellikle özelleştirme ve sosyal sektör reformlarını tamamlayan) ve kamu borç seviyesi düşük olan ülkeler için bu kural daha uygulanabilir olacaktır. İsviçre örneğinde olduğu gibi üretim/çıktı açığı ile ayarlanan, öngörülen gelirlere denk olacak olan merkezi hükümet harcamalarına bir üst limit koyma ihtiyacı bu kuralın uygulanma biçimlerindedir.
- Harcama limitleri: Bu kuralın üretim/çıktı açıklarının tahmin edilmesine dayalı mali kuralların politik olarak uygulanmasının zor olacağı ülkelerde uygulanması daha uygun

olacaktır. Bazı ülkeler çoktan açık ya da örtülü şekilde harcama limitlerini uygulamaya başlamıştır. Örneğin Bulgaristan'da GSYH'nın %40'ı harcama limiti olarak belirlenmiştir.

- Mali rezervlerin sürdürülebilir olması: Sermaye girişine bağlı olarak kredi büyümesi devam ettiği sürece mali rezervlerin sürdürülebilirliği söz konusu olacak etkin talep yönetimi için gerekli mali alan sağlanacaktır. Bu kural, ülkenin yatırım ihtiyacına dayalı belli bir GSYH büyümesi ya da sermaye girişlerinin öngörülebilir olması şartına bağlı olmalıdır. Mali rezervler, hem resesyon dönemi boyunca konjonktürel tedbirlerin alınması hem de sosyal harcama reformlarının bir defaya mahsus geçiş maliyetlerinin karşılanması için kullanılabilir.

Ayrıca Avrupa Birliğinde kabul edilen "İstikrar, Koordinasyon ve Yönetişim Antlaşması" ile mali disiplinin sağlanması açısından bir takım mali kurallar uygulamaya koyulmuştur. Bunlar, bütçe açığının GSYH'nin % 3'ünü aşmaması gerektiği ve kamu borçlarının GSYH'nin %60'ının çok daha altında olması gerektiği şeklinde ifade edilen kurallardır (European Commission, 2012: 4).

Nerlich ve Reuter (2015), çalışmasında 1990-2014 dönemi için 27 AB üye ülkesini mali alan ve mali kural arasındaki etkileşim bazında incelemiştir. Çalışma iki ana argüman tarafından desteklenmektedir. Bunlardan ilki mali kuralların mali disiplini teşvik ederek kamu açığı ve borç seviyesinin azalmasına imkan sağlamasıdır. Bu sayede mevcut borç seviyesi ve borç limiti arasındaki mesafe artacak, dolayısıyla mali alan genişletilecektir. Diğer önemli husus mali kuralların bir ülkenin kamu maliyesinin sağlamlığı hakkında yatırımcıların ve finans piyasalarının güvenini kazanmasına yardımcı olmasıdır. Bu durumda devlet borçlanırken risk primi ve faiz oranları düşecek, daha az maliyetle elde edilen borç sayesinde yine sonuç olarak borç limiti ve mevcut borç arasındaki mesafe açılarak mali alan genişletilecektir. Çalışmanın sonucunda mali kuralların mali alan oluşturulmasında önemli bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir. Özellikle harcama limitleri ve denk bütçe konusunda uygulanan mali kuralların mali alanı daha fazla etkilediği anlaşılmıştır.

### **1.2.6. Mali Alan ve Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti**

Mali alanla ilişkisi bakımından incelenecek kavramlardan bir tanesi de vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda devletin eski hantal, bürokratik ve karmaşık yapısı yerine daha etkin ve vatandaş merkezli yapısı öne çıkmaktadır. Vatandaş odaklı hizmet sunumu, gerektiği anda ve düşük maliyetle iyi hizmet sunabilmeyi, bireyin kendisi ve ailesi ile ülke için daha iyi sonuçlar elde edebilmeyi kapsamaktadır. Bu yaklaşımla yanlış kapı algısının yıkılarak hizmet sunumunun optimize edilmesi, kaynakların vatandaşların ihtiyaçlarına ve önceliklerine göre tahsis edilerek etkinlik ve verimliliğin sağlanması ve bunun sonucunda mali alan oluşturulması mümkün olmaktadır. Ayrıca devletin arzuladığı ve vatandaşların ihtiyaç duyduğu çıktıların elde edilebilmesi

için hükümetler, çeşitli departmanlar ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğinin sağlanması da etkin bir vatandaş odaklı hizmet için gereklidir. Kanada'da yapılan araştırmalar sonucunda vatandaşların devletten onların ihtiyaçlarını ve içinde bulunduğu şartları anlamasını beklediği anlaşılmıştır. Ayrıca vatandaşların çoğu özel sektörde deneyimledikleri hizmet kalitesini devletten de beklemektedir (Duggan, 2013: 2).

Vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımının uygulanması için kurumsal yapı etkin olacak şekilde tasarlanır ve süreç iyi yönetilirse kamu maliyesi ve ülke ekonomisi güçlenecektir. Temelde devlet-vatandaş ilişkisini güçlendiren yaklaşım kamu ekonomisini yeniden şekillendirir. Böylece kamu ekonomisinin önceden çözümünde tıkanıklık yaşadığı sorunlar daha kolay çözümlenebilir. Bu açıdan bakıldığında vatandaş odaklı yaklaşım mali alan yaratma konusunda pozitif yönlü bir etkiye sahiptir (Berksoy ve Şahin, 2014: 162).

Örneğin gelir idaresinde yapılan mükellef odaklı reform sayesinde sunulan hizmet kalitesi artmakta, rehberlik ve danışma hizmeti verecek servisler oluşturulmakta, vergilendirme süreci daha basit hale getirilmekte ve bu süreçlerde yeni teknolojilerin kullanımı söz konusu olmaktadır. Tüm bu gelişmeler neticesinde mükelleflerin vergiye gönüllü uyumu artmaktadır (Ay, 2006: 77) Vatandaş odaklı bu reform sayesinde mükelleflerin devlete olan güveni artacak ve sonuç olarak verginin toplanması kolaylaşacak, kayıt dışı ekonominin kontrol altında tutulması sağlanacaktır (Özsağır ve Küllük, 2002'den aktaran: Demirel, 2006: 92). Böylece Gelir İdaresinde yapılan mükellef odaklı reform sayesinde vergi gelirlerinin arttırılması mümkün olmakta ve sonuç olarak mali alan oluşturulmasına katkı sağlanmaktadır.

Vatandaş odaklı kamu hizmeti kapsamında geliştirilen e-devlet uygulamaları ile kamuda yapılan birçok işlemin marjinal maliyeti ciddi seviyede azalmış ve sağlanan tasarruf ile yeni mali alan yaratılması mümkün olmuştur. Yine, vatandaş odaklı kamu hizmeti girişimleri sayesinde bürokratik süreçlerin yarattığı şişkinlik azaltılarak ciddi şekilde kaynak tasarrufu sağlanmıştır. Bu durum mevcut mali alanın daha da genişletilmesine katkı sağlamıştır (Berksoy ve Şahin, 2014: 164). Eski sistemlerde ekonomik gelişmelerde önemli rol oynayan kamu kesimi, günümüzde de iyi işleyen bir e-devlet ile aynı öneme sahip olmaktadır. Çünkü gelişmiş bir e-devlet sistemine sahip olan ülkeler yabancı sermaye için de cezbedici olmaktadır. Böylece yabancı sermayenin ülkeye girişi kolaylaşmaktadır (Aykın, 2002: 12). Sonuç olarak ülkeye giren yabancı sermaye hem doğrudan hem dolaylı olarak mali alan yaratılmasına imkan sağlamaktadır.

Mali alan kavramı kamu sektörünün ilişkili olduğu her bir unsurla doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkilendirilmektedir. Burada daha çok göz önünde bulundurulmuş husus hem kaynakların etkin ve verimli kullanılması hem de harcamaların önceliklendirilmesi vasıtasıyla oluşturulabilecek mali alanın vatandaş odaklı hizmet kapsamında ele alınmasıdır.



### 1.2.7. Mali Alan ve Ekonomik Büyüme

Ekonomik büyüme hızının artırılması ve mali alan arasında çok kuvvetli bir etkileşim söz konusudur. Büyüme hızının artırılması hem kamu otoritelerinin gelecekteki bütçe ve gelir potansiyelini arttırmakta hem de borç stokunu azaltarak borç servisinin yönetilmesini kolaylaştırmaktadır. Bu sayede gelecekte mali alan oluşturulması mümkün olacak ve ayrıca özel sektör yatırımları daha uygun koşullarda finanse edilebilecektir. Dolayısıyla mali alanın genişletilmesi, ekonomik büyümeyi arttıracak imkanlara sahip olmakla doğru orantılıdır (Heller, 2007: 3). Bir hükümet açık verse dahi büyümeyi artırabiliyorsa hedeflenen kamu harcamalarının finansmanı için gereken mali alanı yaratabilir (UNCTAD, 2014: 162).

Ekonomik büyümenin sağlanması ve dolayısıyla mali alanın genişletilmesi için gerekli olan imkanların bir kısmı aşağıda ifade edilmiştir (Çelen ve Yavuz, 2014: 33-36);

- Ülkelerin ekonomik büyüme hızını artırabilmeleri doğal kaynak, emek, sermaye ve girişimci gibi üretim faktörlerinin arzını artırabilmelerine veya bu üretim faktörlerinin verimliliklerini arttırabilmelerine bağlıdır. Üretim faktörlerinin artırılması hususunda esas olarak ülkelerin kıt olan üretim faktörü arzını arttırmaları daha uygun olacaktır. Burada küreselleşmenin bu faktörlerin mobilitesini artırmasından söz etmek gerekir. Küreselleşmeyle birlikte mobilitesi artan üretim faktörleri, bu faktörlerin kıtlığına maruz kalan ülkelere daha hızlı şekilde tedarik edilmektedir. Böylece ülkelerin üretim faktörü arzına dayalı kısıtlılıkları aşmakta ve ekonomilerinin reel olarak büyümesi mümkün olmaktadır. Sonuç olarak küreselleşme ekonomik büyümenin hızlandırılmasına katkı sağlayarak ülkelerin mali alanlarını genişletmesine katkı sağlamaktadır.
- Üretim faktörlerinin arzını arttırmaktan ziyade bir diğer yöntem bu faktörlerin verimliliklerinin arttırılarak ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Teknolojik gelişmelerle birlikte üretim faktörlerinin verimliliği son derece hızlı artış göstermiştir. Teknoloji sayesinde bilgi girdisi artırılmış, emek ve sermayeden tasarruf edilmiştir. Ayrıca üretim sürecinde daha iyi yönetim ve organizasyon kabiliyeti sağlanmıştır. Böylece teknolojik gelişmeler, ülkelerin üretim faktörü kısıtlılığını aşarak mevcut üretim faktörleriyle daha çok çıktı üretmelerini sağlamaktadır. Dolayısıyla teknolojik gelişmeler ekonomik büyümeyi hızlandırarak mali alan oluşturulmasını kolaylaştırmaktadır.
- Ekonomik büyümenin sağlanması için dikkat edilmesi gereken bir diğer husus atıl durumda bulunan üretim faktörlerinin üretim sürecine dahil edilmesidir. İstihdam edilemeyen atıl üretim faktörleri üretim potansiyelini düşürmektedir. Burada alınması gereken tedbirler, orta ve uzun vadede arz fazlası üretim faktörlerinin ihtiyaç düzeyinde sınırlandırılması veya üretim süreçlerinin fazla olan üretim faktörlerinin istihdam edilebileceği şekilde dizayn edilmesi

yönündedir. Bu sayede üretim potansiyeli artacak ve ek mali alan için imkan yaratılmış olacaktır.

- Bir ülkedeki fiziki sermayenin nitelik ve niceliğinin yükseltilerek ekonomik büyümenin hızlandırılması mümkündür. Bunun başarılması için altyapı yatırımlarının yapılması son derece önem arz etmektedir. Çünkü özel sektör tarafından üretim potansiyelini arttıran üst yapı yatırımlarının yapılması sağlıklı altyapı yatırımlarına bağlıdır. Altyapının yetersizliği hem üretim düzeyini düşürmekte hem de üretim maliyetlerinin artmasına sebep olmaktadır. Genellikle borçlanmayla finanse edilen altyapı yatırımları, harcamanın yapıldığı dönemde mali alanı daraltsa bile uzun vadede üretim sürecine katkı yaparak hem kamu gelirlerinin artmasına hem de üretim kapasitesinin yükselmesine katkı sağlayacaktır. Böylece kamunun altyapı yatırımlarının yapılmasına harcayacağı çaba ile mali alanda çift taraflı bir genişleme sağlanabilecektir.
- Beşeri sermayeye yapılacak yatırımların mali alana olumlu etkide bulunması mümkündür. Örneğin eğitim hizmeti daha çok kamunun sorumluluğunda olup vatandaşların ekonomik, siyasal ve sosyal kapasitelerinin geliştirilmesine imkan sağlamaktadır. Bir ülkede okullaşma oranının artırılması ve kitlesel yaygın eğitimin yükseltilmesi üretim faktörlerinden biri olan emeğin niteliğini ve verimliliğini yükseltmektedir. Yirmibirinci yüzyılın bilgi toplumlarında beyaz yakalı, eğitilmiş emek faktörü üretim sürecinde sermaye faktöründen bile daha cazip hale gelebilmektedir. Yükselen eğitim düzeyi, ülkelerin yeni buluşlar yapması, ar-ge ve yenilik kapasitelerinin yükseltilmesi için temel unsurdur. Sonuç olarak eğitime yapılan yatırımlar orta ve uzun vadede büyüme ve kalkınmayı hızlandırarak hem kamu gelirlerini hem de GSYH'yi artıracak, böylelikle mali alan oluşturulmasına katkı sağlayacaktır.

Ülkelerin uzun vadede büyüme potansiyellerini artırabilmeleri beşeri sermayelerinin artırılması ve geliştirilmesi ile doğru orantılıdır. Beşeri sermayenin niteliğinin geliştirilmesi için eğitim ve sağlık imkanlarının geliştirilmesi son derece önemlidir. Kalkınma ve uzun vadede büyümeyi olumlu yönde etkileyen sağlık harcamaları, mali alan yaratılmasına elverişli ortamı hazırlamaktadır. Sağlık sektörüne yapılan yatırımlar işgücünün çalışma süresinin uzamasını ve verimliliğinin artmasını sağlayarak ekonomik gelişmeye katkı sağlayacaktır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler bazında, önleyici sağlık hizmetleri, HIV/AIDS gibi hastalıkların kontrol altına alınması ve anne-çocuk sağlığı ile alakalı hizmetlerin gelişimiyle doğumdan sonra yaşam süresinin uzaması ile daha sağlıklı bir emek piyasasının oluşması mümkün olacaktır (Çakmak ve Çakmak, 2014: 233). Boyle vd. (2006), 1993 ve 2003 yılları arasında kapsayan çalışmalarında 42 ülkeyi kapsayacak şekilde sağlık sektörüne yapılan yatırımlar sonucu ortaya çıkan iyileşmelerin çocuk ölümlerini azaltarak anne sağlığını arttırdığını tespit etmişlerdir. Bu durumun ekonomik gelişmeyi olumlu yönde etkilediği ve GSYH'yi artırdığı da kanıtlanmıştır.

Bunlara ilaveten eğitim alanında yapılan harcamaların da büyüme hızı üzerinde çok ciddi etkiye sahip olduğu anlaşılmaktadır. Hanusek ve Woessman (2011), çalışmasında eğitim harcamaları ile uzun dönemli büyüme arasında doğrusal bir ilişki olup olmadığını tespit etmeye çalışmıştır. OECD ülkelerindeki uzun dönemli büyüme performansları ve ülkelerdeki öğrencilerin aldıkları eğitimin kalitesini gösteren PISA test göstergeleri arasında güçlü bir ilişki olduğu anlaşılmıştır. Çalışma sonucunda ülkelerin PISA notunun artırılmasıyla uzun vadede büyüme performanslarının pozitif yönde etkileneceği tespit edilmiştir.

Dolayısıyla büyüme hızını artıran imkanların tümü ülkelerin gelecek dönemler için ihtiyaç duyacağı mali alanı da destekleyici nitelikte olacaktır. Özellikle beşeri sermayenin büyüme için her geçen gün daha da gerekli hale geldiği günümüz dünyasında eğitim ve sağlık harcamalarıyla desteklenen beşeri sermaye, büyüme hızını artırarak mali alanı pozitif yönde etkilemektedir. Sonuç olarak güçlü ve istikrarlı bir büyüme ivmesi her halükarda hem özel sektör hem de kamu sektörü açısından gelir yaratma kapasitesi oluşturur ve bu durum mali alan yaratılması için gereken en önemli şart olarak düşünülmektedir.

### **1.2.8. Mali Alan ve Ekonomik Kriz**

Mali alan, ekonomik krizlerden çıkış yolu olarak kullanılabilir bir potansiyele sahiptir. Dünyanın küreselleşmesiyle birlikte finansal piyasalarda yaşanan krizler reel sektörler de yansımakta ve krizin yaşandığı piyasanın etki alanına göre tüm dünyayı etkileyecek boyutlara ulaşmaktadır. Krizlerle birlikte ekonomik ve sosyal yapılarında bozulma yaşayan ülkeler bu olumsuzlukları bertaraf etmek için yeni politika arayışı içerisine girmektedir. Mali alan, bu arayışlar neticesinde değerlendirilen politikalarından birisidir. Mali alanın yaratılması ve mantıklı yönetimi sonucunda ülkeler, sürdürülebilir ve dengeli büyüme ile ekonomide fiyat istikrarını sağlamayı hedeflemektedirler. Aynı zamanda amaç finansal istikrarın da sağlanmasıdır. Bu şekilde krizlerin etki boyutu küçültülmüş hatta engellenmiş olacaktır. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar, krizlerle mücadele kapsamında ülkelerin sıkı para ve maliye politikaları uygulaması gerektiği konusunda istikrar programları oluşturmuşlardır. Bu programlarında etkisiyle krizlerle mücadele politikaları daha çok enflasyonu düşürmek üzerine odaklanmıştır. Bu durum hem yurt içi üretimi düşürerek büyüme zarar vermiş hem de ülkedeki gelir dağılımını bozmuştur. Bunun sonucunda krizlerden çıkış noktasında farklı yollar izlenmeye başlanmıştır. Bu yollardan birisi, kamu bütçesinin yeniden düzenlenerek hükümetin bütçede hareket alanını genişletecek bir mali alan oluşturmaktır. Burada mali alandan kasıt, ekonomik krizlerin sebep olduğu refah kaybını telafi etmek için kullanılacak bir “kaynak deposu” dur (Ünsal ve Durucan, 2014: 274-276).

Kaynak deposu olarak adlandırılan mali alan, yoksul ülkeler ekonomik sıkıntılar yaşadığında bu ülkelere uluslararası kuruluşlar tarafından dayatılan kemer sıkma politikalarına karşı bir alternatif olarak tasarlanmıştır (Schick, 2008: 4). Yaşanan krizlerin uzun süreli etkilerinin bertaraf

edilmesi için genişletici maliye politikası ülkeler tarafından tekrar görüşülmeye başlanmış ve üzerinde anlaşma sağlanmıştır (Bocutoğlu, 2009: 77). Bu doğrultuda hükümetler tarafından genişletici maliye politikalarının uygulanması için bir mali kaynak deposunun varlığı gerekmektedir. Bu gereklilik ekonomik krizlerle mücadele kapsamında mali alanın önemini kanıtlamaktadır (Ünsal ve Durucan, 2014: 276).

Ekonomik krizler hükümetlerin finansman fonksiyonu üzerinde ciddi etkilere sahiptir. Özellikle mali alan, uzun vadeli finansmanın maliyeti ve kullanılabilirliği, başlıca para birimleri arasındaki döviz kuru ve kredi derecelendirmeleri üzerinde ekonomik krizlerin etkisi oldukça güçlüdür. Bu etkiye maruz kalan unsurlar birçok açıdan mali alan kapasitesi ile yakından alakalıdır (Cuttaree ve Mandri-Perrott, 2011: 26). Tablo 1’de ekonomik krizlerin hem mali alan hem de mali alan kapasitesiyle ilişkili olan finansman fonksiyonları üzerindeki etkisi incelenecektir.

**Tablo 1: Ekonomik Krizlerin Hükümetin Finansman Fonksiyonlarına Etkisi**

<b>Etkilenen Unsurlar</b>	<b>Etkinin Ortaya Çıkış Şekli</b>	<b>Hükümet Harcamalarına Etkisi</b>
Mali alan	Hükümetin mali alanında daralma meydana gelir	Altyapının finansmanı için bütçe kapasitesi sınırlıdır.
Uzun vadeli borçlanma	Borçlanmanın vadesi düşmekte ve maliyeti yükselmektedir	Borçlanma koşulları ve sermaye maliyeti artar.
Döviz Kuru	Ülke parası başlıca para birimleri karşısında değer kaybetmektedir.	Altyapı yatırımlarının maliyetinde artış meydana gelir

**Kaynak:** Cuttaree ve Mandri-Perrott, 2011: 26

Tablo 1’den yapılan çıkarım neticesinde ekonomik krizlerin dolaylı ya da doğrudan bir şekilde mali alan üzerinde ciddi düzeyde daraltıcı bir etkisinin olduğu anlaşılmaktadır. Bu etkilerin bertaraf edilmesi için hükümetlerin krizlerden önce gerekli tedbirleri alarak bütçelerinde yeterli mali alan kapasitesini oluşturmaları ve oluşturulan mali alan düzeyini korumaları gerekmektedir. Bu durum özellikle kriz dönemlerinde konjonktür karşıtı genişletici maliye politikaları uygulayabilmek için gereklidir. Bu politikalar sonucunda kullanılan mali alan hem ekonominin daralmasının önlenmesi açısından hem de krizin ağır koşullarının bertaraf edilerek uzun vadede tekrar mali alan yaratılması açısından önemlidir.

### **1.3. Mali Alanın Kullanımı**

Mali alan hakkında yapılacak değerlendirmeler her ülkenin kendi doğal yapısına özgü bir nitelik taşımaktadır. Bir hükümetin ilk değerlendirmelere göre mali pozisyonu, gelir ve harcama

yapısı, borç stokunun özellikleri, ekonomisinin temel yapısı, dış kaynak girişini artırma beklentileri ve ülke ekonomisinin karşılaştığı temel dış koşullara bakış açısı ayrıntılı olarak değerlendirilmelidir (Heller, 2005b: 14). Mali alanın hangi yöntemlerle oluşturulacağı her ülkenin ekonomik, sosyal, kültürel ve yasal çerçevesine göre farklılaşmaktadır. Ülkelerin bir kısmı vergi gelirlerini arttırarak mali alan oluştururken bazıları da vergi yükünü hafifleterek, borçlanarak, dış yardım alarak veya harcama önceliklerini belirleyerek mali alan oluşturmaktadır (Berksoy ve Şahin, 2014: 163). Çünkü her ülkenin mali sorunları ve mali alan oluşturabileceği kaynakları farklıdır (Ünsal ve Durucan, 2014: 277). Belirli yöntemler vasıtasıyla elde edilen mali alanın kullanım alanlarında da farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Eğitim ve sağlık harcamalarında kullanılarak insani gelişmenin desteklenmesi amaçlanabilir. Altyapı yatırımları finanse edilerek GSYH' nin büyümesi hedeflenebilir. Aynı zamanda mali alanın her iki alanda eş zamanlı olarak kullanımı da söz konusu olabilir (Gottschalk vd., 2009: 39).

Küresel sermaye piyasasının hakimiyeti altında olan günümüz dünyasında, ülkeler ve uluslararası finans kuruluşlarının dayatması neticesinde mali alan oluşturmanın gerekçesi, sadece borçların sürdürülebilirliğinin sağlanması doğrultusunda açıklanabilmektedir. Bu kalıplaştırmanın dışına çıkılabileceği örnekler yardımıyla açıklanabilir: Buna göre, Hindistan'da ki kırsal istihdam ve kalkınma programı (NREGA) ile ülkedeki GSYH'nın % 0,51'i, toplam harcamaların %1,6'sı ve gelirlerin de %2'si kullanılarak işgücünün % 10,3'ü istihdama kazandırılmıştır. Türkiye' de ise toplum yararına çalışma programı kapsamında 2009 yılında işgücünün % 0,2'si istihdam edilmiştir. Buradan hareketle mali alanın borç sürdürülebilirliğinden ziyade toplumsal fayda, istihdam, yoksullukla mücadele vb. gibi alanlar içinde oluşturulması gerektiği anlaşılmaktadır. Ülkelerin sahip oldukları politika imkanlarına da bağlı olarak mali alanlarını ne şekilde oluşturup kullanacakları, bu ülkelerin özgün ve bağımsız politika uygulama amaçlarıyla çok yakından ilişkilidir (Çaşkurlu, 2011: 40-41).

Sonuç olarak mali alanın kullanım alanlarını etkileyen birçok faktör ve ihtiyaçtan bahsedilebilir. Bunlar ülkelerin gelişmişlik seviyelerinden küresel boyuttaki etkilere kadar farklı nedenlerle tetiklenebilmektedir.

### **1.3.1. Mali Alan Kullanımını Etkileyen Faktörler**

Mali alan kullanımını şekillendiren ana faktörlerin başında ülkelerin gelişmişlik seviyeleri gelmektedir. Her ülkenin mevcut kaynakları ve bu kaynakların kullanım öncelikleri gelişmişlik seviyeleriyle sıkı bir ilişki içerisindedir.

Mali alanın değerlendirilmesi ve kullanımı ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre farklılık arz etmektedir. Düşük gelirli ülkelerde mali alan, kalkınmayı teşvik etmek için ek harcama fırsatlarının değerlendirilmesi ve buna binaen gelecekte ekonomik büyümenin sağlanması ile hükümet

gelirlerinin artırılması kapsamında kullanılmaktadır. Orta gelirli, gelişmekte olan ülkelerde mali alan, hükümetlerin gelecekteki mali pozisyonunu aşırı riske atmadan bu ülkelerin hızlı kalkınmasını teşvik edecek şekilde kullanılmaktadır. Gelişmiş ülkelerde mali alan, yıllık veya orta vadeli bütçe kararları vasıtasıyla makroekonomik hedeflere uygun olarak mevcut kaynakların tahsisinin değerlendirilmesi çerçevesinde kullanılmaktadır (Schick, 2008: 3).

Mali alan kullanımı kapsamında mevcut kaynakların tahsisi, gelişmekte olan ülkeler için altyapı, eğitim, sağlık gibi alanlarda değerlendirilirken, gelişmiş ülkelerde kaynak tahsisi, uzun vadeli istikrarın sağlanması ve bireysel hakların güvence altına alınması için değerlendirilmektedir. Yine gelişmiş ülkeler, yavaşlayan büyüme oranlarını istedikleri düzeye çıkartmak için mali alan kavramına daha fazla önem vermektedirler (Eriçok, 2014: 93). Söz konusu ülkelerde mali alan kullanımı dönemin konjonktürünün gerekleri doğrultusunda ülkelerin ihtiyaçları ve istikrar politikalarıyla doğrudan ilişkilidir.

Yine ekonomik büyüme ile mali alan oluşturmanın sıkı ilişkisi çerçevesinde, üretim faktörleri arzının arttırılmasının mali alan kullanım alanlarına doğrudan etkisi vardır. Bazı ülkelerde emek ve doğal kaynak kısıtlılığı yaşanırken bazı ülkelerde sermaye ve girişimci kısıtlılığı yaşanmaktadır. Dolayısıyla ekonomik büyümenin yeterli miktarda gerçekleştirilerek mali alan oluşturulmasına katkı sağlanması için bu ülkelerde farklı üretim faktörlerinin arz esnekliğinin arttırılması gerekmektedir (Çelen ve Yavuz, 2014: 33). Dolayısıyla mali alan kullanım politikaları ile ülkelerin üretim faktörlerindeki arz esnekliğini ne yönde gerçekleştirilmesi gerektiği konusu arasında bir bağlantıdan söz edilebilir.

Ülkelerin mali alan yaratmak için tercih ettiği politikalardan biri olan mali kural uygulamaları, kompozisyon ve tasarım parametreleri açısından ülkelerin gelişmişlik seviyesine göre farklılık arz etmektedir. Şöyle ki, mali kurallar tiplerine göre dört şekilde sınıflandırılabilir. Bunlar, bütçe dengesi ve bütçe açığıyla alakalı kurallar, borçlanma ve borç stokuyla alakalı kurallar, harcamalara ilişkin kurallar ve bütçe gelirlerine ilişkin kurallardır. Borçlanma kuralları daha çok düşük gelirli ülkeler tarafından uygulanmaktadır. Çünkü bu kuralların tasarımı ve uygulanması, harcama kuralları gibi ileri düzeyde gelişmiş kurumsal kapasite gerektiren kurallara göre daha basittir. Bununla birlikte ekonomideki konjonktürel dalgalanmalara karşı geliştirilen bütçe dengesine yönelik mali kurallar ise daha çok gelişmiş ülkeler tarafından uygulanmaktadır. Sonuç olarak ortak gayesinin mali alan oluşturmak olduğu anlaşılan mali kurallar, ülkelerin gelişmişlik seviyesine göre farklı yöntemlerle uygulanmaktadır (Kesik ve Telli, 2014: 77).

Görüldüğü gibi mali alan kullanımını etkileyen faktörler ülkelerin içinde bulunduğu gelişmişlik seviyesi başta olmak üzere daha birçok şekilde örneklendirilebilir. Mali alan yapısı gereği birçok ekonomik, sosyal ve politik faktörle alakalı olduğu için kullanım alanları zaman içinde değişen küresel ve ulusal şartlara göre şekillenmektedir.

#### 1.4. COVID-19 Salgını ve Mali Alan

Tüm dünyayı etkisi altına alan pandemi nedeniyle genel olarak ülkelerin mali alanlarının da etkilenmesi kaçınılmaz bir son olarak değerlendirilmektedir. Keza IMF ve OECD gibi kuruluşların yaptığı incelemeler ve tahminler de bu görüşü kanıtlayıcı niteliktedir. Özellikle karantinanın yoğun olarak uygulandığı 2020 Nisan ayına ilişkin GSYH verilerinin düşüşe geçmesi bu durumla doğru orantılıdır. Bu veriler ışığında 2020 yılının ilk çeyreğindeki GSYH'nin Fransa' da %5,3, İtalya'da %4,7, İspanya'da %5,2, Avrupa Bölgesinde %3,8 ve Almanya'da yıllık %6,3 olarak düşüşe geçtiği tespit edilmiştir (Creel, 2020). Ülkelerin GSYH'sinde yaşanan düşüşün mali alan üzerinde doğrudan bir daraltıcı etki oluşturduğu söylenebilir.

Pandemi dolayısıyla etkilenen birçok ülkede yaşanan olumsuz sosyal ve ekonomik şartlar ülkelerin bütçelerinde yaratılan mali alan imkanları ölçüsünde giderilmeye çalışılmaktadır. Özellikle birçok ülkede yaşanan resesyonun ekonomi ve istihdam üzerindeki şiddetli baskısı ülkelerin uygulamaya koydukları teşvik, destek ve kurtarma paketleri ile azaltılmaya çalışılıyor. Bu paketler daha çok merkez bankalarının para basması, kamu harcamaları ve vergi indirimleri gibi hem mali hem de para politikalarını içermektedir. 2020 Mart ayında açıklanan destek paketlerinin toplamı yaklaşık olarak 7 trilyon dolar olarak açıklanmıştır. Her geçen gün bu paketlere yenileri de eklenmeye devam etmektedir. Başlıca ekonomi paketlerine örnek verilecek olursa; Japonya'da, 2020 Nisan ayına kadar toplam 2,2 trilyon dolarlık iki teşvik paketi açıklanmıştır. Bu oran ülkenin GSYH'sinin %40'na denk düşmektedir. Açıklanan paketlerle zor durumdaki şirketlere mali yardım, kira yardımları, yerel ekonomiye ve sağlık harcamalarına destek verileceği ve bu paketlerin rekor düzeyde oluşturulacak ikinci bir ek bütçe ile finanse edileceği belirtilmiştir. ABD'de 2020 Mart ayı sonunda 2 trilyon dolarlık tarihinin en büyük mali teşvik paketi onaylandı. Bu paket salgından en çok etkilenen sektörler 500 milyar dolar ve milyonlarca aileye yardım kapsamında 290 milyar dolar harcanmasını içermektedir. Ayrıca küçük ölçekli işyerlerine 350 milyar dolar kredi sağlanması, artan işsizlik maaşları için 250 milyar dolar ile hastaneler ve ilgili sağlık kuruluşlarına 100 milyar dolarlık yardım da bu paketin içerisinde yer almaktadır. Bununla birlikte yeni ABD Başkanı Joe Biden göreve geldikten sonra 2021 Ocak ayında 1,9 trilyon dolarlık bir mali teşvik paketi imzalamıştır. IMF verilerine göre ABD'de milli gelirin %25,4'ü bu yardımlara ayrılmıştır. ABD'de konut, gıda ve sağlık yardımlarının yanında çocuklu ailelere vergi indirimi de yapılmaktadır. Almanya'da koalisyon hükümeti tarafından pandeminin başlangıcından itibaren 156 milyar euro, 130 milyar euro ve 60 milyar euro değerinde üç mali teşvik paketi yayımlandı. Ülkenin milli gelirinin %11'i yardımlar için ayrıldı. Teşvikler kapsamında gıda ürünlerinin KDV oranı %7'den %5'e indirildi. Ayrıca tüketimi artırmak amacıyla katma değer vergisi geçici olarak %19'dan %16'ya düşürüldü. Küçük işletme sahipleri ve serbest meslek çalışanları da 50 milyar euroluk yardımdan faydalanıyor. İngiltere'de 2020 yılı Mart ayında işletmelere yönelik 350 milyar sterlin değerinde destek paketi açıklandı. Milli gelirinin %16,3'ünü yardımlara ayıran İngiltere' de ayrıca ücretsiz izin planı kapsamında gelir desteği de uygulanmaktadır. Bu plana göre pandemiden

dolayı çalışamayacak durumda olan kişilerin maaşlarının %80'i devlet tarafından karşılandı. Rusya'da milli gelirin %2,9'u teşvik ve destek paketlerine ayrılmıştır. Fransa'da 120 milyar dolarlık mali destek paketi açıklanmıştır. Çin'de 2020 yılı Mart ayında ekonominin canlandırılması için kamu harcamalarının artırılması, yabancı firmaların Çin pazarına girişinin kolaylaştırılması ve 298 milyar dolar tutarında vergi indiriminin uygulanması kararlaştırılmıştır. Ayrıca ulaşım, inşaat ve imalat sektöründe KDV'nin indirilmesi ile kamu bankaları tarafından işletmelere verilecek kredilerin %30 oranında artırılması sağlanmıştır. Hindistan'da 2020 yılında 265 milyar dolarlık mali teşvik paketi açıklandı. Ülkedeki mali yardımlar milli gelirin %3,1'i düzeyinde. Teşvik paketi vergi indirimi, dış yatırımcıları özendirerek teşvikler ve küçük işletmeler için kredi desteği gibi önlemleri içermektedir. Ayrıca Hindistan hükümeti ile Dünya Bankası yoksullara destek kapsamında 400 milyon dolarlık bir yardım projesine imza atmıştır. Türkiye'de 15 milyar dolarlık mali teşvik ve istikrar paketi uygulanacağı açıklanmıştır. Paket kapsamında üretime ara veren işyerlerine kısa çalışma ödeneklerinin tahsis edilmesi, ihtiyaç sahiplerine sosyal destek adı altında kaynak aktarılması, hizmet sektöründeki işverenlerin vergi yükümlülükleri ve kredi borç ödemelerinin ertelenmesi gibi önlemler alınmıştır (Koronavirüs: Hangi Ülkelerde Ne Tür Ekonomik Destek Paketleri Açıklandı, 2020, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-52828167>; Tam Kapanma: Covid Salgınında Ülkeler Vatandaşlarına Nasıl ve Ne kadar Ekonomik Yardımda Bulunuyor?, 2021, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-56907130>).

Dünyanın çeşitli ülkelerinde yayınlanan bu paketlerin her biri ülkelerin yaşanan pandemi kriziyle mücadele etmek için bütçelerinde oluşturdukları bir çeşit manevra yani mali alan olarak değerlendirilmelidir. Verilen örneklerde yer alan hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelere bakıldığında, mali alan oluşturma kabiliyeti açısından gelişmiş ülkelerin daha çok hazırlıklı ve donanımlı olduğu söylenilebilir. Özellikle birçok ülkede yaşanan resesyona karşı konjonktür karşıtı bir maliye politikasının uygulanabilmesi, sahip olunan mali alan ile doğrusal bir ilişki içerisindedir. Bu açıdan bakıldığında da ülkelerin daralan ekonomiyi canlandırmak için sahip oldukları mali alanı bir nevi otomatik stabilizatör olarak uygulamaya koydukları anlaşılmaktadır. Mali alanın bu yönde kullanılması finansal sürdürülebilirliğin korunması açısından da oldukça önemlidir. Sonuç olarak uygulamaya konulan paketlerle kullanılan mali alan, uzun vadede kendini yenileyecek finansal sürdürülebilirliğin yani mali alanın da garantisi olacaktır.

Mali alanın ne şekilde oluşturulacağı ve hangi mali araçların kullanılacağı da başlı başına incelenmesi gereken bir durumdur. Ayrıca oluşturulan mali alanın boyutunun hangi kriterlere göre ele alınacağı da birçok araştırmaya ve bakış açısına konu olmuştur. Çalışmanın ikinci bölümünde mali alan oluşturma yöntemleri ve bu yöntemlerle elde edilen mali alanın ölçüm yaklaşımları ele alınmıştır.



## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. MALİ ALAN OLUŞTURMA YÖNTEMLERİ VE MALİ ALANIN ÖLÇÜMÜ

Bu bölümde mali alanın birçok faktöre göre değişkenlik gösteren oluşturma yöntemleri ve ölçüm yaklaşımları ele alınacaktır. Mali alan temel olarak mali sürdürülebilirliğe zarar vermeden bütçede ek kaynak yaratma yeteneği olarak tanımlanmaktadır. Günümüz ekonomilerinin sürdürülebilirlik şartları birbirinden oldukça farklı ve sınırsız değişkenlere bağlı olduğu için birçok mali oluşturma yöntemi ile mali alan ölçme yaklaşımı ileri sürülmektedir.

#### 2.1. Mali Alan Oluşturma Yöntemleri

Bir hükümetin mali alan oluşturmaları için birçok yöntemden bahsedilebilir. Bunlar, bazı vergi önlemlerinin alınması veya vergi idaresinin güçlendirilmesi vasıtasıyla kamu gelirlerinin artırılması, kamu harcamalarının önem ve etkinlik derecesine göre yeniden dizayn edilmesi, yerel ve yabancı kaynaklardan borç alınması ve hükümetlerin merkez bankasının para basma yetkisi kapsamında senyoraaj geliri elde etmesi olarak sıralanabilir. Ayrıca dış ülkeler ve uluslararası kuruluşlardan alınan bağış ve hibeler de mali alan oluşturma kapsamında değerlendirilebilir (Heller, 2005b: 3). Bunlara ek olarak, kamu-özel sektör ortaklıklarına başvurulması, özelleştirmeler, vergi oranlarının düşürülmesi, finansal pazar derinliğinin oluşturulması, vergi idaresinin etkinliğinin artırılması, bireysel tasarrufların artırılması ve özel sektör yatırımlarının teşvik edilmesi gibi yöntemlerle de mali alan oluşturulması mümkün olmaktadır. Bu yöntemler temel olarak kamu sektörü gelirlerinin uyarılması ve harcamaların etkinliğinin sağlanması için uygulanan politika seçenekleri olarak değerlendirilebilir. Hükümetlerin bu politikaları izleyerek mali alan elde etmesi, uygulanan politikaların etkinliğine ve bütçe kaynaklarının mantıklı bir şekilde kullanılmasına bağlıdır (Karaca, 2012: 419-420).

Mali alan oluşturmak için tercih edilen yöntemlerin birbiriyle olan ilişkisi tamamlayıcı veya zıt yönlü olarak dışlayıcı pozisyonda olabilir. Birbiriyle uyumlu şekilde etkileşime giren yöntemler birbirini tamamlayıcı nitelikte değerlendirilirken, birbirinin ikamesi olan yöntemlerin bir arada uygulanması söz konusu olamamaktadır (Çelen ve Yavuz, 2014:32). Tablo 2’de mali alan oluşturma yöntemlerinin birlikte uygulandıkları zaman ortaya çıkan etkileşimi, uyumluluk çerçevesinde anlatılmaya çalışılacaktır.

**Tablo 2: Mali Alan Oluşturma Yöntemleri ve Uyumluluk İlişkileri**

	Potansiyel Büyüme	Harcamaların Önceliklendirilmesi	Kamu Gelirleri	Senyoraj	Kamu-Özel Ortaklıkları	Borç Yönetimi- Dış Yardım
Potansiyel Büyüme		Tamamlayıcı	Tamamlayıcı	Tamamlayıcı	Tamamlayıcı	Tamamlayıcı
Harcamaların Önceliklendirilmesi	Tamamlayıcı		Tamamlayıcı	Etkisiz	Etkisiz	Tamamlayıcı
Kamu Gelirleri	Tamamlayıcı	Tamamlayıcı		İkame	Tamamlayıcı	Etkisiz
Senyoraj	Etkisiz	Etkisiz	İkame		Etkisiz	İkame
Kamu-Özel Ortaklıkları	Tamamlayıcı	Etkisiz	Tamamlayıcı	Etkisiz		Tamamlayıcı
Borç Yönetimi- Dış Yardım	Tamamlayıcı	Tamamlayıcı	Tamamlayıcı	Etkisiz	Tamamlayıcı	

**Kaynak:** Çelen ve Yavuz, 2014: 53.

Tablo 2’de birbiriyle ikame veya tamamlayıcı etkileşimde olan yöntemlerin görünümü ayrıntılı olarak sunulmaktadır. Buradan çıkarılacak kısa ve öz yargı, mali alan oluşturma yöntemlerini kendi içinde değerlendirip uygulamaktan ziyade, tüm yöntemleri olumlu etkileyen tamamlayıcı nitelikteki yöntemin tercih edilmesi olabilir. Tabloda bu niteliği taşıyan yöntem olan potansiyel büyüme mali alan oluşturmak için seçilecek olursa diğer bütün yöntemlerin de verimli bir şekilde kullanılması mümkün olacaktır (Çelen ve Yavuz, 2014: 54). Bunlara ek olarak ikame durumda olan yöntemlere bakıldığında, senyoraj yöntemi ile kamu gelirleri ve borç yönetimi- dış yardım yöntemleri uyumsuz olarak nitelendirilmiştir. Bu durum senyoraj gelirin para basmak suretiyle elde edilmesi ile alakalıdır. Para basmak aynı zamanda enflasyonun yükselmesine sebep olmakta ve bu durum değeri düşen para birimiyle elde edilen kamu gelirlerinde de reel olarak bir

düşüşe neden olmaktadır. Ayrıca yerel para biriminin döviz karşısında değersizleşmesi borç yönetimi ve geri ödemesinde masrafların yükselmesine neden olarak mali alanda daralmaya sebep olacaktır.

Mali alan oluşturmak için harcamaların önceliklendirilmesi ve kamu gelirlerinin artırılması borçlanmaya kıyasla daha rasyonel bir tercih olarak değerlendirilebilir. Nitekim büyüme ve kalkınmaya temel teşkil eden ve uzun vadede gelir sağlamaya yönelik olanlar haricinde, alınan borçların faiz ödemelerinde ve borç stokunda artışa neden olma riskleri vardır (Ley, 2009: 3).

### **2.1.1. Kamu Harcamalarının Önceliklendirilmesi**

Kamu harcamalarının öncelik ve önem derecesine göre yeniden belirlenmesi mali alan oluşturmak açısından büyük önem arz etmektedir. Herhangi bir önceliği ve üretkenliği kalmayan harcamaların sınırlandırılması veya bu harcamalardan tamamen vazgeçilmesi sonucunda oluşturulabilecek mali alan çok daha fazla olabilecektir (Tanzi, 2007'den aktaran: Akbayır, 2018: 22). Kamu harcamalarının bileşiminde değişiklikler yapılarak mali alan genişletilebilir. Faiz ve sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması sonucunda tarımsal faaliyetlerin desteklenmesi ile kaynak tasarrufu sağlanabilir. Böylece ulaşım, enerji ve iletişim gibi diğer yatırımlar için ek mali alan yaratılmış olur (Ünsal ve Durucan, 2014: 279).

Gayrisafi yurt içi hasılaya oranı yüksek olan harcamalara sahip ülkeler için mali alan oluşturma yöntemleri içerisinde en çok tercih edilmesi gereken yöntem, verimsiz harcamalardan kısarak daha verimli harcamalar için mali alan oluşturmaktır. Ancak bu sanıldığı kadar kolay değildir. Çünkü bütçe içerisinde yer alan harcamaların büyük bir kısmı faiz ve ücret ödemeleri gibi isteğe bağlı olmayan harcamalardır. Bu sebeple harcamalar öncelik derecesine göre yeniden dizayn edilirken; sübvansiyon programlarının revize edilmesi, savunma ve iç güvenlik harcamalarında kesinti yapılması, yurt dışı seyahat ve elçilik masraflarının azaltılması gibi önlemler alınabilir (Heller, 2006: 75).

IMF'nin bahsettiği ikili açmaz durumunda; ücret ve maaş ödemeleri finansal olarak sürdürülemez seviyelere ulaşırken aynı zamanda eğitim ve sağlık gibi önemli sektörlerle sağlanan her bir istihdam da yüksek bir getiriye sahiptir. Bu ikilemin dengelenmesi, önemli olmayan sektörlerdeki maaş ve ücret ödemelerinin sınırlandırılması ve çok daha önemli politika programlarına yönelik harcamaların arttırılması sonucunda mümkün olmaktadır. Ancak bu stratejinin uygulanması siyasi açıdan bakıldığında çok çabuk olabilecek bir iş değildir. Aynı zamanda sunulan hizmetlerde yapılacak iyileştirmeler, yolsuzlukların azaltılması ve yönetişimin güçlendirilmesi de mali alan yaratmak açısından oldukça etkilidir. Kaynakları verimli bir şekilde tahsis edebilen hükümet politikaları özel sektör ve kamu sektöründe ki yüksek harcamaların kolay

bir şekilde finanse edilmesini sağlayabilir. Eğer verimli bir şekilde harcamalar önceliklendirilmez, örneğin sağlık gibi önemli sektörlere yeterince harcama yapılmaz ise uzun dönemde bu sektörlerin yeniden inşa edilmesi gerekecek ve bu durum hem uzun zaman alacak hem de çok daha yüksek harcama gerektirecektir (Heller, 2006: 76).

Yatırım harcamalarının uzun yıllar devam etmesi bu yatırımların getirilerini geciktirerek verimsiz harcamaların bütçede geniş yer kaplamasına sebep olacaktır. Mevcut projeler tamamlanmadan yeni projelerin hayata geçirilmeye çalışılması ve bunun sonucunda eldeki kaynakların dengesiz bir şekilde dağılması, bahsedilen yatırım harcamalarının uzun sürmesinin sebebi olarak gösterilebilir. Bu tür verimsiz harcamaların sınırlandırılmasıyla mali alan oluşturabilmek için yatırım harcamalarını planlayan Bakanlıkların birbirleriyle uyum ve koordinasyonu sağlaması gerekmektedir. Ayrıca bütçeleme süreçlerinde fayda-maliyet analizlerinin yapılması da harcamaların daha verimli hale gelmesini sağlayacaktır (Karaca, 2012: 423).

Savurganca yapılan kamu harcamalarının sınırlandırılması ve devletin bütçesindeki gereksiz harcamalara son verilmesi ile üretken kamu harcamaları için yaratılan kaynak miktarı artırılmış olacaktır. Ayrıca bu sayede hükümetin güvenilirliği artacak ve dolayısıyla borçlanma imkanı da artmış olacaktır. Bunların yanı sıra hükümetler teknik verimliliğe odaklanarak da mali alanı artırabilir. Yani kamu kaynaklarının belirlenen hedefler doğrultusunda harcanması ve bu hedeflere minimum maliyetlerle ulaşılması sonucunda da mali alan yaratılabilir (Development Committee, 2006: 14).

Bunlara ek olarak mali alan oluşturulması açısından bir diğer sorun GSYH içinde kamu sektörünün büyümesi ve kamu harcamalarının her geçen yıl artış göstermesidir. Bu artışın en büyük sebeplerinden biri olarak daha önce hane halkının üstlendiği risklerin yasalarla zorunlu kılınarak devlete yüklenmesi gösterilebilir. Hükümet toplum refahı için riski üstlenici bir konuma gelmiştir. Örneğin emekliler ve işini kaybedenler için ödenekler, yaşlı ve hastaların bakımı ve gelir kaybı yaşayan aileler için yapılan giderler devlet tarafından tazmin edilmektedir. Yine doğal afetler vb. sebeplerle yaşanan kayıplar için vatandaşlar ve işletmeler desteklenmektedir. Çiftçilerin elde ettiği mahsullerin piyasa fiyatının düşmesi halinde korunması, finansal kurumların temerrüde düşmesi halinde bu kurumlardaki mevduat sahiplerinin korunması, ihracatçıların para biriminin değerindeki değişimlere karşı korunması gibi birçok örnek gösterilebilir. Bazı riskler hala hane halkı üzerinde kalsa da gelişmiş ülkelerin çoğunda kamu bütçesi devlet tarafından üstlenilen bu risklere maruz kalmaktadır. Burada ki en büyük sorun hükümetin üstlendiği bu riskler hakkında geleceğe yönelik olarak net bir tahminde bulunamaması ve bunun sonucunda bütçede oluşan maliyetleri öngörememesidir (Schick, 2009: 4).

Kamu harcamalarının stratejik önceliklere göre dizayn edilerek rasyonelleştirilmesinde kullanılan bütçe sistemleri önemli rol oynamaktadır. Bu nedenle geleneksel ödenek tabanlı bütçe

sistemleri terk edilerek performans esaslı ve sıfır tabanlı bütçe sistemlerine geçiş giderek artmaktadır. Çünkü bu sistemler, kaynakların daha etkin ve verimli şekilde dağılmasını mümkün kılarak makroekonomik istikrarın sürdürülebilirliğine katkı sağlamaktadır. Böylece mali alan oluşturmak için elverişli ortam sağlanmış olmaktadır. Harcamaların önceliklendirilmesinde bir başka bakış açısı da seçmen kitlesinin kamusal mal ve hizmet taleplerini dikkate alan iktidarın, özünde siyasi bir süreç olan bütçeye bu harcama taleplerini yansıtmasıdır. Bu noktada, harcama öncelikleri belirlenirken marjinal toplumsal faydanın maksimum seviyeye ulaşması hedeflenmektedir. Böylece toplumun talep ettiği mal ve hizmetler en etkin şekilde sunulmuş olacaktır. Ancak sağlıklı bir şekilde mali alan oluşturmak için sadece kısa vadeli mal ve hizmet talepleri değil, aynı zamanda uzun vadede toplumsal faydayı arttıracak mal ve hizmet talepleri de dikkate alınmalıdır. Böylece harcamaların önceliklendirilmesi için optimal bir noktada denge sağlanmış olacaktır (Çelen ve Yavuz, 2014: 38-39).

Kamu harcamalarının sınırlandırılması ile orta vadeli harcama çerçevesinde uzun vadede mali alan oluşturulması mümkün olabilir. Burada hükümet ileriki yıllarda ihtiyaç duyulacak mali alanı önceden tahmin ederek bakanlık veya diğer sektör harcamalarında bu tahminlere göre kısıtlamaya gitmektedir. Bu sayede bütçeleme sürecinde bakanlıklar ve diğer kurumların harcama teklifleri önceden belirlenen sınırlarla tutarlı olacak şekilde sunulmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki orta vadede tahmin edilecek harcamalar ve tasarrufların bütçe üzerinde oluşturacağı etkileri tahmin etmek performans göstergelerine ve program değerlendirmelerine göre hareket eden merkezi kapasiteye bağlıdır. Fakat burada dikkat edilmesi gereken en önemli husus orta vadeli harcama çerçevesinin bütçeleme sürecinden ayrılmamasıdır. Aksi takdirde orta vadeli harcama çerçevesi (OVHÇ) mali alanı korumaktan ziyade ona zarar vermeye başlayacaktır. Çünkü bütçeleme sürecine dahil olmayan bir OVHÇ'nin harcamaları kısıtlama zorunluluğu daha esnek bir hal alacaktır. Sonuç olarak harcama birimleri daha fazla kaynak tahsisi için bütçeleme sürecine müdahale edecek ve gelecekte oluşturulacak mali alan riske girecektir (Schick, 2009: 17-18).

Verimli kamu harcamaları için mali alan oluşturulması açısından yapılan değerlendirmeler sonucunda ulaşılan birtakım gereklilikler vardır. Bunlar, kamu sektöründeki yönetim süreçleri ve bütçe sistemlerinin etkinliği ile kalitesinin güvence altına alınmasıyla yakından alakalıdır. Söz konusu alanlarda verimlilik ve etkinlik önündeki engeller dikkatlice ele alınmadığı sürece kaynakların kullanımı sonucu istenen sonuçlara ulaşmak zorlaşmaktadır. Özellikle kaynakların tahsisi konusunda etkin ve meşru bir politik süreç ile kamu sektöründe hesap verebilirliği artıracak bazı kuralların varlığı bu kaynakların çeşitli çıkar grupları ve lobiler tarafından bencilce kullanılmasını engelleyecektir. Kamu harcamalarının etkinliğinin garanti altına alınması ve buna göre önceliklendirilmesi, hükümetin bu harcamaları yaparken mali disiplin, tahsis verimliliği ve operasyonel verimliliğe gereken hassasiyeti göstermesine bağlıdır. Örneğin makroekonomik olarak uygun ve mali açıdan sürdürülebilir harcamaların yapılması gerekmektedir. Bunların dışında aktif

bir sivil toplum anlayışının olması hükümet performansını garanti altına alabilir ve kamu kaynaklarının denetimi açısından etkinliği sağlayabilir (Development Committee, 2006: 11).

Kamu harcamalarının kontrol edilerek mali alan oluşturulması açısından değerlendirilmesi gereken bir diğer husus da yapışkan yapıda olan kamu harcamalarıdır. Yapışkan yapıda<sup>1</sup> olan kamu harcamaları mali alan oluşturulması açısından hem olumlu hem de olumsuz açıdan değerlendirilebilir. Örneğin politik şartlarda oluşan değişikliklere veya siyasi çıkarlara bağlı olarak yapışkan yapıda olan ve marjinal faydası yüksek olan kamu harcamalarının bütçeden aldığı pay kolay kolay azaltılamamaktadır. Böylece hükümet kamu harcamalarına müdahale etme konusunda stabilize edilir, kamu kaynaklarının kullanımı üzerinden yaşanan çatışmalar azalır ve vatandaşların gelecekte sunulacak hizmetlere dair beklentileri netleştirilir. Bir başka yönden bakıldığında ise ulusal önceliklere göre bütçede yer ayrılması gereken harcamalar için mali alan oluşturulması, yapışkan kamu harcamaları nedeniyle zorlaşabilmektedir. Genel olarak varılan sonuç ise yapışkan yapıdaki harcamaların bütçelemeyi artırdığı yönündedir. Bu görüşe göre harcamalar yapışkan yapıda olmasaydı hükümetler hem öteden beri gelen harcamaları hem de yeni ortaya çıkan harcama taleplerinin tümünü ele alarak takdir yetkisini bütün harcamalar için en makul oranda kullanabilecektir. Sonuç olarak harcamaların yapışkan bir seyir izlememesi ve harcama yapılacak mal ve hizmetin kullanımı söz konusu olmadığında ilgili harcamanın sonlandırılması, mali alan oluşturmak için ihtiyaç duyulan kaynakların serbest kalmasını sağlayacaktır (Schick, 2009: 3-4).

### **2.1.2. Kamu Gelirlerinin Artırılması**

Vergileme ile vergi gelirlerinin artırılması ve bunun sonucunda mali alan yaratılması ve genişletilmesi önemli bir alternatif olarak değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeden yola çıkıldığında vergi oranlarının artırılması, vergi tabanının genişletilmesi ve yeni alanlarda yeni vergilerin getirilmesi gibi yöntemlere başvurularak vergi gelirlerinin artırılması sağlanmaktadır (Tan, 2014: 191).

Vergi uyumunun artırılması veya vergi oranlarının yükseltilmesi ile mali alan oluşturmaya çalışmak kamu kaynaklarının harekete geçirilmesi açısından avantajlı olabilir. Bunlara ek olarak iyi tasarlanan ve uygulanan yeni vergiler hem kamu gelirlerini artırabilir hem de hükümetin borçlanma ihtiyacını azaltabilir. Ayrıca yeni vergilerle mali durumunda kapsamlı bir iyileşme olan ülkelerin gelir dağılımında adaletin sağlanması için daha çok imkana sahip olacağı aşikardır. Örneğin artan oranlı gelir vergisi sayesinde zengin gruptan elde edilen vergi gelirleri yoksul kesime harcanarak gelir adaletsizliği azaltılabilir. Bununla birlikte yoksulluğun azaltılması da uzun vadede büyüme ve dolayısıyla mali alan üzerinde olumlu bir etkiye sahiptir (Ortiz vd., 2011: 7).

---

<sup>1</sup> Siyasi koşullardaki veya ulusal önceliklerdeki değişimlere kısa vadede yanıt veremeyen uzun vadede değiştirilmesi zor olan kamu harcamaları.

Vergi veya vergi dışı devlet gelirleri, borçlanmada olduğu gibi herhangi bir yük getirmediği için kamu maliyesini kısa vadede dengede tutmak isteyen hükümetler tarafından tercih edilebilir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bazı hususlar vardır. Gelirin artırılması bağlamında kaynakların optimal şekilde mobilizasyonu amaçlanırken bir taraftan ekonomik ve sosyal maliyetler de meydana gelebilir. Bu yüzden vergi gelirlerini artırmak suretiyle mali alan oluşturma girişimi sağlıklı bir şekilde uygulamaya koyulmalıdır. Yeterli özen gösterilmediği takdirde ekonomik karar ve tercihlerin negatif yönde etkilenmesiyle ekonomik faaliyetler ve büyümede bozulmalar oluşabilir. Bunların yanı sıra yoksulluğun artması da bu yüzden oluşan sosyal problemlere örnek gösterilebilir (Brun vd., 2006: 10). Brun vd. (2006), yaptıkları çalışmada vergileme ile mali alan yaratılması konusunu vergi gayreti açısından değerlendirmektedirler. Buna göre bir ülkenin vergi gayreti negatif ise yani ülkenin elde edebileceği vergi potansiyeli elde ettiği mevcut vergi gelirinden fazlaysa mali alan oluşturmak için vergi gelirlerinin artırılarak ek gelir elde etme potansiyelinden bahsedilebilir.

Mali alan oluşturmak için vergileme alanında alınacak belli başlı tedbirlerden bahsedebiliriz. Bunlar (Perkins vd., 2006' dan aktaran: Tan, 2014: 193);

- Yürürlükte olan vergi oranlarının artırılması,
- Vergilendirilmeyen ve atıl kalan gelir kaynaklarının vergilendirilmesi,
- Vergi idaresinin güçlendirilmesiyle daha yüksek vergi tahsilatının sağlanması,
- Yukarıda bahsedilen tedbirleri de kapsayacak şekilde bütün vergi sistemini daha etkin kılacak bir vergi reformunun gerçekleştirilmesi.

Vergi gelirlerinin artırılması için vergi idarelerinde yönetsel iyileştirmeler yapılması, denetimlerin etkin şekilde yapılmasını sağlayacak teknolojik imkanlardan yararlanılması ve uzman personelin yetiştirilmesi önem arz etmektedir. Ayrıca vergi cezalarının miktarını mükelleflerin risk algısına göre ayarlamak vergiye uyumu artırarak kamu gelirlerindeki artışa olumlu etkide bulunabilir (Çelen ve Yavuz, 2014: 41). Örneğin denetim sıklığındaki artışa paralel olarak vergi gelirlerinde de yükseliş olduğunu belirten beklenen fayda modelinde, vergi kaçakçılığı ve yakalanma ihtimali arasında yakın bir bağlantının olduğu ileri sürülmektedir. Mükellefler gelirlerini eksiksiz olarak beyan ettiklerinde gerçekte ödemeleri gereken vergiyi tamamen ödemektedirler. Ancak eksik beyanda bulunan mükellef vergi idaresinin denetlemelerinde tespit edilemezse gelirinin tamamını beyan ettiği durumdan daha avantajlı konumda olacaktır. Burada önemli olan, denetimlerin sıklaşmasıyla mükellefin eksik beyan vermesi halinde tespit edileceği algısını yükseltmektir. Böylece, vergi kaçırın mükellefin vergisini tamamen ödediği durumdakinden daha da zararlı çıkacağı algısı artacak ve vergi kaçakçılığının azaltılması sağlanacaktır (Allingham ve Sandmo, 1972: 324).

Vergi oranlarının arttırılması ile mali alan oluşturulması arasında çok kuvvetli bir bağlantı vardır. Burada önemli olan, vergi oranlarındaki artışa paralel olarak mali alanın da genişlemesini sağlayan vergi tarifelerinin oluşturulmasıdır (Çelen ve Yavuz, 2014: 42). Düz ve artan oranlı gelir vergisi tarifeleri mali alan oluşturulması açısından ele alındığında artan oranlı vergi tarifelerinin daha avantajlı bir konuma sahip olduğu söylenilebilir. Düz oranlı gelir vergisi tarifesinde toplumun zengin kesimlerinin geliri arttıkça, üzerlerindeki vergi yükü, düşük gelirlilere kıyasla giderek azalmaktadır. Bu kesimler kısmen vergileme dışında kaldığı için gelir dağılımında ve vergi yükü paylaşımında adaletsizlikler ortaya çıkmaktadır. Ancak marjinal vergi oranları makul bir seviyede belirlenen artan oranlı gelir vergisi tarifesi, toplumun hiçbir kesimini vergileme dışında bırakmayacak bir potansiyele sahiptir. Artan oranlı tarife ile daha adil bir gelir dağılımı ve vergi yükü paylaşımı gerçekleştirilebilir. Ayrıca tasarruf, yatırım ve ekonomik büyüme açısından da iyileşmeler ortaya çıkabilir. Artan oranlı gelir vergisi tarifesi bu yönleriyle mali alan oluşturulmasına daha çok katkı sağlamaktadır (Birinci ve Akyazı, 2017: 58-59).

Dolaylı vergiler açısından düşünüldüğünde vergi oranlarında artışa gidilerek mali alan oluşturulması hususunda birtakım kriterlerin dikkate alınması gerekmektedir. Örneğin gelir dağılımının adaletsiz olduğu ülkelerde ancak zengin ve yoksul kesimin tükettiği mallar açısından farklılaştırılmış vergi oranları uygulanarak sağlıklı bir şekilde mali alan oluşturulabilir. Yoksul kesimin tükettiği temel ve zorunlu mallar için KDV veya tüketim vergi oranlarının azaltılması veya bu vergilere muafiyet getirilmesi, daha çok zengin kesim tarafından tüketilen lüks mallarda tüketim vergilerinin veya KDV'nin artırılması şeklinde yapılacak düzenlemelerle tüketim vergilerinin kamu kaynaklarını artırması mümkün olabilecektir (Ortiz vd., 2011: 10).

Haldun-Laffer eğrisi de mali alan oluşturulması açısından değerlendirilebilir. Buna göre optimum noktaya erişen vergi oranları, mali alan oluşturmak için daha fazla arttırılırsa vergi gelirleri artmayacak azalacaktır. Optimal seviyeyi aşan vergi oranları ikame etkisini arttırarak vergilendirilebilir gelirin azalmasına sebep olacaktır. Aynı zamanda vergiden kaçınma ve vergi kaçırma eğilimleri tetiklenerek vergi gelirleri de azalacaktır. Dolayısıyla bu durum mali alanın daralmasına sebep olacaktır. Ortaya çıkan bu sonucu ters yönlü ele alacak olursak, vergi oranlarının azaltılması gelir etkisini tetikleyerek daha fazla istihdamın ve üretimin önünü açacaktır. Bu sayede vergilendirilebilir gelirden artış sağlanacak, öte yandan düşük vergi oranları kayıp ve kaçığın azalmasına sebep olacaktır. Bu açıdan bakıldığında Haldun-Laffer eğrisinin mali alan oluşturmak için avantajlı bir yönünün olduğu da ortadadır (J.Mitchell, 2011: 330).

Mali alan yaratma politikalarına vergi indirimi ve teşvikler açısından da bakılabilir. Örneğin kurumlar vergisi oranında yapılan indirimler doğrudan yabancı sermaye yatırımları için cazetici olabilir. Bu yatırımlarla birlikte gelecek olan teknoloji transferi verimliliği artırarak üretim ve ekonomik büyümeye olumlu etkide bulunacaktır. Sonuç olarak vergi kapasitesi ve vergi gelirlerinde artış da sağlanabilecektir. Burada önemli olan nokta, vergi gelirlerinde sağlanan artışın



yapılan indirim ve teşviklerle kaybedilen vergi miktarından fazla olmasıdır. Ancak bu şekilde vergi gelirlerinde net bir artıştan ve dolayısıyla mali alan oluşumundan bahsedilebilir. Ayrıca indirim ve teşvikler vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı gibi durumları azaltarak vergi gelirlerinde artış sağlayabilir (Tan, 2014: 195).

Kamu gelirlerine etkisi açısından değerlendirilmesi gereken en önemli faktörlerden birisi vergi aflarıdır. Periyodik bir hal alan vergi afları vergisini ödemeyen mükelleflerin ödüllendirilmesi anlamına geleceğinden, vergisini düzenli olarak ödeyen mükelleflerin vergi idaresinin adaletine olan güvenini zedeleyecektir. Bu sebeple dürüst mükelleflerde vergi affı beklentisine kapılıp kayıt dışı kalmayı tercih edecek ve sonuç olarak vergi gelirleri bu durumdan negatif yönde etkilenecektir. Hükümetler vergi aflarını gelecek seçimleri kendi lehlerine çevirmek, kısa vadeli finansman ihtiyacını karşılamak ve artan kamu harcamalarına finansman oluşturmak için bir alternatif olarak görmemelidir. Bu vizyonla ortaya konan vergi afları kısa vadeli finansman sağlayarak mali alan oluşturabilir. Ancak ilerleyen süreçte vergiye uyum zedelenecek ve vergi gelirlerinde azalma meydana gelecektir. Sonuç olarak mali alan bu politikalar sonucunda negatif yönde etkilenmiş olacaktır. Vergiye uyum sürecine ve mali alan politikalarına zarar vermemek adına vergi afları çok nadir ve olağanüstü dönemlerde gündeme gelmelidir. Örneğin doğal afetler ve deflasyon tehlikesi altında kaldığı zamanlarda iktisadi amaçlarla vergi affına başvurulabilir (Kaya, 2014: 196-197).

Vergi idarelerinin bilgi ve iletişim teknolojileri entegre edilerek optimize edilmesi, kayıt dışı ekonomi alanının daraltılmasına ve devletlerin vergi gelirlerinde artış sağlanmasına yardımcı olacaktır (Gashenko vd., 2018). Vergi oranlarındaki artış vergiden kaçınma ve kayıtdışı ekonomiyi artıracaksa bu politikanın uygulanması yerine vergi idaresinin etkinliğinin artırılması mali alan oluşturulması açısından daha etkili bir alternatif olacaktır. Etkin bir vergi idaresi için belli başlı şartların sağlanması gerekmektedir. Öncelikle belirlenecek stratejilerin açık ve net olması, siyasi irade tarafından da desteklenmesi gerekir. Kırılgan bir siyasi temele sahip olan ülkelerde politikacılar verginin politik sınırını göz önüne alarak siyasi çıkarları uğruna vergi idaresinin etkin olması için yeterli iradeyi göstermeyebilir. Ancak unutulmamalıdır ki en iyi şekilde dizayn edilen strateji bile yeterli siyasi destek olmadığı sürece etkin bir şekilde uygulanamaz. Yine vergi sistemi içerisinde gerçekleştirilecek işlemlerin basite indirgenmesi, yeterli donanımına sahip eğitimli personel ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin vergi idarelerine entegre edilmesi ve bu faktörlerin düzgün bir şekilde organize edilmesi önem arz etmektedir. Diğer kurumlar, mükellefler ve üçüncü kişilerle bilgi alışverişi noktasında gerekli adımların atılması da etkin bir denetim ağının oluşturulması için önemlidir. Vergi idarelerinin etkinliği açısından sıralanan tüm bu gereklilikler ciddiye ve tutarlılıkla ele alındığında vergi gelirlerinde ve bununla birlikte ülkenin mali alan kapasitesinde artış sağlanması mümkün olabilir (Bird ve Zolt, 2008: 82).

Mali alan oluşturmak ve daha da genişletmek için değerlendirilebilecek yöntemlerden bir diğeri daha önce yeterli seviyede veya hiç istifade edilmeyen kaynakların vergilendirme kapsamına

alınmasıdır. Bu sayede uygulamada olan mevcut vergilerin oranlarında herhangi bir artışa gidilmeden de vergi gelirlerini artırmak mümkün olabilir (Tan, 2014: 197). Örneğin emlak vergisi açısından bakıldığında kentlerdeki emlak mülklerinin rayiç değerleri üzerinden alınan vergiler, söz konusu mülklerin gerçek değerlerinden daha az miktarda değerlendirilmesinden dolayı az olabilmektedir. Burada önemli olan nokta bu değerlendirme işlemlerinin daha geniş kapsamlı çalışılarak gerçekçi bir bakış açısıyla yapılmasıdır. Böylelikle eksik değerlendirilen rayiç değerler artacak ve daha fazla vergi geliri elde edilecektir (Brun vd., 2006: 26).

Kamu gelirlerinin artırılarak mali alan oluşturmak adına yapılan tüm vergisel düzenlemeleri vergi reformu altında toplayabiliriz. Vergi reformu da tıpkı mali alan gibi ülkelerin iktisadi, siyasi, sosyal, mali ve idari koşullarına göre belirlenmesi gereken dinamik bir kavram olarak literatürde yer almaktadır. Vergi reformu toplumdaki vergi yükü dağılımında daha fazla adalet ve eşitlik sağlamak adına kapsamlı bir vergi yapısı tasarlamak ve uygulamak için köklü düzenleme girişimleri olarak tanımlanmaktadır. Özellikle küreselleşen dünya ve uluslararası piyasalarla doğru orantılı olarak vergi sistemlerinin yeniden gözden geçirilmesi gerekliliği artmıştır. Vergi tabanını genişletecek, kayıt dışı ekonomiyi daraltacak, vergi idaresini modernize edecek, basit bir vergi sistemi ile daha sağlıklı vergi tahsilatını gerçekleştirecek kapsamlı vergi reformları rasyonel bir vergileme için gereklidir (Özker ve Esener, 2010: 22-24).

Mali alan yaratmak için vergi reformu çerçevesinde tasarlanacak vergi sistemi, istenen gelir artışını sağlarken bir yandan da vergilemeden dolayı piyasalarda oluşabilecek bozulmaları en aza indirmelidir. Bunun gerçekleştirilmesi için bir takım şartların sağlanması gerekmektedir. Bunlar (Emil ve Yılmaz, 2003: 12);

- Yürürlükte bulunan katma değer vergisinin geniş tabanlı, mümkün olduğunca tek oranlı ve en az seviyede istisnaya sahip olması.
- Sigara, alkol ve bazı lüks tüketim ürünleri üzerine koyulan özel tüketim vergisinin varlığı.
- İthalat vergilerinin gelir amacından ziyade ekonomik hayatı korumaya öncelik vermesi.
- Gelir vergisinin idari açıdan kolay uygulanabilir, makul oranlarda artan, daha çok kaynakta kesinti yoluyla tahsil edilebilen ve sınırlı istisnaya sahip bir yapıda olması.
- Kurumlar vergisinin sektörler arasında farklılaşmaya sebep olmayan, makul oranda artan ve az istisna içerecek şekilde düzenlenmesi.
- Uygulanan vergi politikalarının vatandaşlar açısından sık sık vergi affı çıkacağı yönünde beklentilere sebep olmaması.

Ayrıca bu şartları sağlayan bir vergi reformu bir ülkenin büyüme önündeki engellerini kaldırabilir. Ülke için istikrar politikaları uygulanırken mali uyum açısından beklenen kalitenin sağlanması bu şartların yerine getirilmesiyle sıkı sıkıya ilişkilidir (Emil ve Yılmaz, 2003: 12).

Buradan hareketle mali alan oluşturulması için önem arz eden ekonomik istikrar ve büyümenin vergi reformuyla da yakından ilişkili olduğu söylenilebilir.

### 2.1.3. Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları

Daha çok 1980 sonrasında kapsayan dönemde gelişmekte olan ülkelerin artan kamu finansman açıkları, gelir yetersizlikleri ve istikrarsızlıkları bu ülkelerin kamusal mal ve hizmet harcamaları konusunda sıkıntı yaşamalarına sebep olmuştur. Özellikle en çok talep edilen ve toplumsal faydası oldukça yüksek olan altyapı harcamalarının finanse edilmesinde kamu kesimi tek başına yetersiz kalmaya başlamıştır. Sonuç olarak altyapı yatırımları olması gerektiği kadar yapılamamakta, teknik yetersizlikler nedeniyle mevcut yatırımlarda etkinlik kaybı yaşanmakta ve bu durum ekonomik büyümeye zarar vermektedir. Bu yüzden özel sektörle ortak hareket etmek kaçınılmaz hale gelmiştir. Kamu-Özel sektör ortaklığı (KÖSO), mal ve hizmetlerin finansmanı, yapımı, bakımı ve yenilenmesi ile yönetiminin gerçekleştirilmesi için kamu ve özel sektör arasında sağlanan işbirliği modeli olarak tanımlanabilir. Bu modelin esas dayanağı, yatırım harcamalarını genel bütçeden karşılamak yerine özel sektöre devrederek bütçede mali alan açmak ve bu alanı başka yerlerde değerlendirmektir (Çelen ve Yavuz, 2014: 46). Modele, Yap-İşlet-Devret (YİP), Tasarla-Yap-İşlet-Devret (TYİD), İşletme Hakkı Devri (İHD), Yap-İşlet (Yİ), imtiyaz ve hizmet sözleşmeleri ve daha birçok çeşitli işbirliği örnek olarak gösterilebilir (European Commission, 2003: 4).

Sürekli mali açıklarla mücadele eden ülkelerin borç faizleri ve ücretler gibi zorunlu ödemeleri bile finanse etmesi zorlaşırken sürekli artan altyapı taleplerinin sadece kamu sektörü tarafından karşılanması oldukça zor hale gelmiştir. Ayrıca gelişmekte olan ülkeler açısından bakıldığında bu ülkelerin günümüzde borç geri ödeyicisi konumunda bulunması da kamu özel sektör ortaklıkları vasıtasıyla mali alan yaratılmasını gerekli kılmaktadır (Şahin, 2014: 171). KÖSO vasıtasıyla hükümetler, faydalarından mahrum kalmadan altyapı harcamalarından kaçınabilir veya onları erteleyebilir. Altyapı yatırımları üzerindeki mali kısıtları hafifleten KÖSO, kamu yatırımlarını bütçeden ve borçları da devlet bilançosundan çıkarmak için kullanılabilir (IMF, 2007: 9).

KÖSO'ya sadece kamunun finansman kısıtlılığından değil aynı zamanda kamu hizmetlerinde verimlilik ve kalitenin de artırılması amacıyla başvurulmaktadır. Avrupa Birliği (AB) Komisyonu bu işbirliği içerisinde özel sektörden sağlanması gereken birtakım avantajlar belirlemiştir. Bunlar; kamuya ek sermaye sağlanması, alternatif yönetim ve uygulama becerilerinin kazandırılması, hem hizmeti bizzat kullananlara hem de toplumun geneline katma değer sağlanması, ihtiyaçların daha iyi belirlenmesi ve kaynakların daha etkin kullanılması olarak sıralanabilir (European Commission, 2003: 4).

KÖSO ile yaratılacak mali alan, teorik olarak bir iş ya da hizmeti devralan özel sektörün kamuya göre iş ve işletim maliyetlerini daha düşük miktarda örgütlemesine dayanmaktadır (Kesik ve Telli, 2014: 80). Hükümetler kamu özel sektör ortaklıklarına başvurarak yapacakları yatırımların verimliliğini arttırmak suretiyle hem kamu hizmetlerinin maliyetini düşürmek hem de daha fazla mali alan yaratmayı hedeflemektedirler (Cuttaree ve Mandri-Perrott, 2011: 78).

KÖSO kamu ve özel sektör arasında yatırım maliyetlerinin, faydaların ve risklerin paylaşılması olarak da nitelendirilebilir. Ancak bu ortaklıkların verimli olacak şekilde hayata geçirilmesi ve mali alan oluşumuna katkı sağlayabilmesi için öncelikle proje risklerinin büyük çoğunluğu kamunun garantörlüğünden ziyade özel sektörün sorumluluğuna aktarılmalıdır. Yapılan araştırmalar neticesinde, yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırımları için KÖSO'nun başarılı olmasını sağlayan kriterler belirlenmiştir. Buna göre net bir yasal mevzuat ve fiyat çerçevesi oluşturulması, Maliye Bakanlığı ve yatırımla alakalı diğer bakanlıkların ortaklık sözleşmesi hazırlama ve inceleme becerilerinin geliştirilmesi, profesyonel proje yönetiminin gerçekleştirilmesi ve yatırımların uygulanmasına elverişli şeffaf prosedürlerin varlığı, bu ortaklıkların amacına etkin bir şekilde hizmet edebilmesini sağlayacaktır. Ayrıca KÖSO ile yapılan altyapı yatırımları, bir ülkenin büyüme ve kalkınma hızını olumlu yönde etkileyerek mali alan oluşturulmasına katkı sağlayacaktır (Ter-Minassian vd., 2008: 14).

KÖSO'nun özellikle uzun vadeli yatırım harcamaları için orta vadeli bir strateji belirlenmesi gerekmektedir. Bu strateji ülkelerin içinde bulunduğu mali durum ve mevcut olan mali alanla uyumlu bir şekilde tasarlanmalıdır. Orta vadeli strateji, özel katılımın kapsamını belirlemek ve hem kamu hem de özel sektörün yatırım harcamalarındaki rollerini belirleyerek taraflar arasındaki iletişimi sağlamak açısından oldukça önemlidir. Bu stratejiye ilişkin birtakım ilkelerden bahsetmek mümkündür (Cuttaree ve Mandri-Perrott, 2011: 47-48);

- KÖSO yol haritası mevcut mali alana uyarlanmalıdır. İyi hazırlanmış yol haritası özel sektör için de daha ilgi çekici olacaktır.
- Mali alanın yetersiz olması durumunda KÖSO programının boyutu sınırlandırılmalıdır. Aksi takdirde hükümetler, geçiş ücretlerini veya tarifeleri artırmayı ya da projeye daha fazla katkıda bulunmayı kabul etmek zorunda kalabilirler.
- KÖSO projeleri finansal ihtiyaçlara ve mali sürdürülebilirliğe göre yeniden önceliklendirilmelidir. Bu ilke, özellikle kriz dönemlerinde KÖSO projelerinin sürdürülmesine katkı sağlamaktadır. Ayrıca mali alanı kısıtlı olan ülkelerin özel sektörü cezbedecek projelerle mali alan yaratmasına da imkan sağlanır.
- Ek hükümet desteğinin sınırlandırılması ve faydaların paylaşılmasına yönelik seçenekler mevcut olmalıdır. Finansal katkı ve garantilerin sağlanması uzun vadede bir yük oluşturabilir ve gelecekte yapılacak harcamaları kısıtlayarak mali istikrarı sekteye

uğratabilir. Bu nedenle KÖSO projeleri fayda-maliyet analizi iyi yapılmalı, yeterli faydanın elde edildiğinden emin olunmalıdır.

KÖSO ile mali alan yaratılması amaçlanırken aksi yönde mali alanın daralmasına sebebiyet veren risklerde mevcuttur. Özellikle ortak yürütülen projelerde ortaya çıkması muhtemel risklere karşı özel sektör, kamudan garanti taahhüdünde bulunmasını talep edebilmektedir. Farklı şekillerde ortaya çıkabilecek bütün risklerin kamudan talep edilmesi bu ortaklığın rasyonelliğini tartışmalı bir konuma taşımaktadır. Rasyonaliteden uzak kamu garantörlüğü, özel sektörün proje kapsamındaki etkinlik çabasını aksatmasına ve hantallaşmasına yol açabilir. Böylece orta ve uzun vadede kamunun mali yükü artacak, mali alan genişlemekten ziyade daralacaktır (Çelen ve Yavuz, 2014: 47).

KÖSO ile mali alan yaratılabilmesi konusunda bazı tartışmalar olsa da borçlanma veya para basmaya nazaran daha az risk taşıyan bir yöntem olduğu söylenebilir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için vergi tabanındaki zayıflık, etkili vergi mekanizmalarından yoksun olmak, kamu harcamalarının verimli şekilde yapılmasının zorluğu gibi nedenlerden dolayı KÖSO, mali alan oluşturulması açısından daha cazip görünmektedir (Şahin, 2014: 181).

#### **2.1.4. Özelleştirmeler**

Özelleştirme geniş anlamda tanımlandığında, kamuya ait olan mal, hak, imtiyaz, alacak ve hisselerin %50'den fazlasının mülkiyeti, yönetimi ve denetiminin özel kişi ve kuruluşlara tamamen veya kısmen devredilmesidir. Özelleştirme birçok alan ile etkileşim içerisindedir. Bu yönüyle ekonomik, mali, hukuki ve sosyal sonuçları ile birlikte ele alınması gerekmektedir (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2016: 7).

Özelleştirme ile mali alan yaratma yöntemi tartışmalara sebep olabilmektedir. Çünkü tanımdan da anlaşılacağı üzere mali alan sürdürülebilir ve kendini amorti edebilir bir nitelik taşımaktadır. Özelleştirmelerden bir defaya mahsus olarak elde edilen ek gelir kaynakları, eğer sürdürülebilir yatırımlar için harcanmaz ise özelleştirme ile mali alan yaratmanın etkinliği sekteye uğrayabilir. Bu kapsamda bazı gelişmiş ülkeler özelleştirme gelirleriyle mali alan yaratmayı daha etkin kılabilmek için özelleştirmeden elde edilen gelirleri sadece yatırım harcamalarına tahsis edilecek şekilde kullanmaktadır. Bu yöntemin diğer bir yönü de verimsiz çalışan ve zarar ederek devlet bütçesine yük olan işletmelerin özelleştirilmesi ile bütçede tasarruf sağlanmasıdır. Bunun sonucunda mali alanın tanımında da yer alan tabiriyle bütçede ek bir alan yaratılmış olacaktır. Ayrıca özelleştirilen işletmelerin zamanla kâra geçmesi sonucu ödedikleri vergilerle kamu gelirlerinde artış sağlanacak böylece yine dolaylı yoldan mali alan oluşturulmuş olacaktır (Aşan, 2016: 34, 48).

Devlet kendine ait olan varlığı özelleştirme ile elinden çıkardığı için buradan elde edilen geliri hangi alanda kullanacağı son derece önem arz etmektedir. İlk etapta doğrudan mali alan yaratmak adına özelleştirme gelirlerinin mevcut kamu borçlarının ödenmesinde veya yatırım harcamalarının finanse edilmesinde kullanılması daha makul bir adım olarak değerlendirilmektedir (Heller, 2007: 15).

### **2.1.5. Dış Yardım ve Bağışlar**

Dış yardımlar, gelişmiş ülkelere az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere insani, siyasi ve ekonomik gerekçelerle verilen desteklerdir. İnsani yardımlar ancak çok elzem olan doğal afet, savaş, salgın hastalıklar vs. gibi durumlarda acil durum süresince yapılan tek seferlik bağışlardır. Süreklilik arz etmedikleri için mali alan oluşturmaya çok elverişli değildirler. Siyasi yardımlar, aynı siyasi blok içerisinde bulunan ülkelere bloktaki diğer gelişmiş ülkeler tarafından sağlanan desteklerdir. Örneğin soğuk savaş yıllarında NATO bünyesindeki az gelişmiş ülkelere gelişmiş ülkelere yapılan yardımlar. Bu yardımlar genel olarak aynı ve nakdi askeri yardımları içermektedir. Savunma ve güvenlik harcamalarının ülke bütçelerinde önemli bir yer tuttukları düşünülürse, bu yardımlar mali alan oluşturmak için elverişlidir. Ekonomik yardımlar ise IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ile gelişmiş ülkeler tarafından, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınma sürecine destek sağlamak için yapılan yardımlardır. Bu yardımlar belirli bir projenin hayata geçirilmesi şartına bağlı olarak yapılabileceği gibi yardımı alan ülkenin tercihine göre de kullanılabilir. Ancak genel olarak ekonomik yardımlar, kamusal faydayı artıran altyapı harcamalarına tahsis edilmektedir. Bu yönüyle dış yardımlar içerisinde mali alan oluşturma politikasına en uygun yöntem ekonomik dış yardımlardır. Bu yardımlar mantıklı ve doğru yerlerde kullanılırsa ciddi düzeyde mali alan oluşturma özellikleri vardır (Çelen ve Yavuz, 2014: 50-51).

Dış yardımların kaynağı ve finansal akışı OECD Kalkınma Yardımı Komitesi tarafından üç şekilde kategorize edilmektedir. Bunlardan ilki ve en büyüğü “Resmi Kalkınma Yardımı” (Official Development Assistance-ODA) olarak adlandırılan, devletlerin düşük ve orta gelirli ülkelere yaptığı bağış ve yardımlardır. İkincisi “Resmi Yardımlar” (Official Assistance- OA) olarak adlandırılan, kişi başına gelirin 9.000 Dolardan fazla olduğu zengin ülkelere (Bahamalar, Kıbrıs, İsrail ve Singapur gibi) ve zamanında Sovyetler Birliği’nin bir parçası veya ona bağlı olan ülkelere diğer devletler tarafından sağlanan bağış ve yardımlardır. Sonuncusu ise sivil toplum örgütleri, dini gruplar, yardım kuruluşları, vakıflar ve özel şirketler tarafından yapılan bağış ve yardımlardır (Radelet, 2006: 4).

Dış yardımlar II. Dünya savaşından itibaren farklı politika ve gerekçelere dayanarak ülkeler arasında yönlendirilmektedir. Bu yardımların gelişmekte olan ülkeler için yoksulluğu azaltma ve

kalkınma fırsatı yakalama açısından etkinliği literatürde geniş yer kaplamakta ve tartışılmaktadır (Karagöz, 2013: 345).

Dış yardımların türü ve gerekçeleri de farklı bakış açılarına göre ele alınmaktadır. Örneğin, OECD'ye bağlı Kalkınma Yardımı Komitesi (Development Assistance Committee- DAC) için dış yardımların yapılış amacının ülkelerin refah ve iktisadi kalkınma seviyelerini yükseltmek olması gerektiği belirtilmektedir. DAC'ın bakış açısına göre dış yardımlar, kalkınma yardımı dışında kalan yardımlar ile askeri amaçlı yardımlar hariç olmak üzere hibe veya borçlanma yoluyla sağlanan finansal akımlar, teknik yardımlar ve mallar olarak ifade edilmektedir. Ayrıca dış yardımlarla ilgili olarak belirtilen bir diğer husus da sadece karşılıksız olarak sağlanan bir finansman biçimi olmadığıdır. Dış yardımların belirli bir kısmı yine anapara üzerinden faiz oranı uygulanarak geri ödenebilmektedir. Kalkınma Yardımı Komitesine göre bir borcun en az %25'i ya da daha fazlası karşılıksız olacak şekildeyse bu dış yardım olarak tanımlanabilir. Örneğin, verilen bir borcun bugünkü değeri, piyasa faiz oranından verilen başka bir borcun bugünkü değerinden %25 daha az ise verilen borç da yardım olarak kabul edilecektir (Radelet, 2006: 4). Askeri yardımlar, müttefikler arasındaki savunma çalışmaları için veya yoksul ülkelerin bölgelerindeki hakimiyetlerini güçlendirmek için verilebilir. Fakat bu yardımlar komiteye göre dış yardım hesaplamalarında dikkate alınmamaktadır (Karagöz, 2010: 5).

Dış yardımlar vasıtasıyla mali alan oluşturma politikasını etkin kılabilmek için bazı etkenlerin dikkate alınması gerekmektedir. Öncelikle dış yardımlar, hükümetin uygulamak istediği yerinde ve doğru politikaları destekleyici nitelikte olmalıdır ve dış yardımların sarf edildiği bu politikaların etkileri sonucunda makul bir fayda elde edilmelidir. Başka bir açıdan değerlendirilmesi gereken durum ise dış yardımlar vasıtasıyla ülkelerin zayıf olduğu alanlarda daha güçlü olabilmesi, karşılaştığı şoklarla mücadele edebilmesi veya en azından bu şokların yıkıcı etkilerini telafi edebilmesi mümkün olmalıdır. Buradan hareketle söz konusu şartlar altında gerçekleşen dış yardımlar ülkelerin kırılğan yapılarını güçlendirir ve kalkınmaları için teşvik edici etkide bulunur. Ayrıca doğru politikalarda kullanıldığı müddetçe dış yardımlar, ani şoklara karşı hassas olan ülke ekonomisi için bir nevi sigorta olarak tanımlanabilir. Bu değerlendirmelerden yola çıkıldığında, dış yardımların mali alan tanımında yer alan manevra kabiliyeti yaratma potansiyelinin olduğu da ortaya çıkmaktadır (Guillaumont and Chauvet, 2001: 70).

Dış yardımların öngörülebilir ve esnek bir nitelikte olması da mali alan oluşturulması açısından büyük bir etkiye sahiptir (Development Committee, 2006: 17). Sürdürülebilir ve öngörülebilir dış yardımlarla mali alan oluşturmak, kontrol edilmesi gereken bir borç servis yükümlülüğü yaratan borçlanmaya göre çok daha rasyonel bir tercih olacaktır. İstikrarlı bir şekilde gerçekleşen dış yardımlar belirsizlikten uzak olarak gelecekte sürdürülebilecek yüksek kamu harcamalarını finanse etme potansiyeline sahiptir. Ancak bazen dış yardımların sürekliliği konusunda ciddi belirsizlikler olabilmektedir. Bu duruma sadece bağış yapan ülkelerin kararları

veya bürokratik süreçleri değil aynı zamanda dış yardımı alan ülkelerdeki politik istikrarsızlık da sebep olarak gösterilebilir. Bu tarz değişkenlere bağlı olarak alınan dış yardımların mali alan oluşturma potansiyeli sanıldığından daha az olabilir (Heller, 2006: 76 ).

Tutarlı ve etkin makroekonomik politikalar izlenerek mali alan oluşturulmasında özellikle düşük ve orta gelirli ülkeler için dış yardımların rolü oldukça fazladır. Ancak dış yardımların gidişatında yaşanan tutarsızlıklar hükümetlerin makroekonomik politikaları için yürütülmesi gereken hizmetlerde yetersiz kalmalarına sebep olup, hibe ve bağışların tamamen kesilmesine zemin hazırlayabilir. Sonuç olarak bu durumda mali alanın daralması kaçınılmaz olarak görülmektedir (Heller, 2006: 78). Dış yardımların yapısal problemlerin çözümü için kullanılması bu tarz sorunların önüne geçmek açısından önemlidir (Çelen ve Yavuz, 2014: 52).

Büyüme ve mali alan arasındaki doğru orantı göz önüne alındığında, dış yardımların düşük ve orta gelirli ülkelerin büyüme kapasitesine ve dolayısıyla mali alan oluşturma potansiyeline etki edebileceği, bu alanda yapılan ampirik çalışmalarla desteklenir niteliktedir. Araştırmalar neticesinde dış yardımların, büyüme üzerine doğrudan etki etmesinden ziyade yatırım, eğitim ve sağlık gibi kamu harcamalarında kullanılmasıyla dolaylı olarak GSYH'nin artırılmasına katkı sağladığı kanıtlanmıştır. Aynı zamanda diğer değişkenler de göz önüne alındığında, demokratik rejimlere ve etkili yönetime sahip ülkelerin dış yardım yoluyla büyüme ve mali alan oluşturma potansiyeli daha yüksektir. Negatif yönlü bir değişken olarak ele alınacak husus dış yardımların devletin cari tüketim harcamaları için kullanılmasıdır. Bu şekilde uygulanacak bir kullanım büyümeyi destekleyici nitelikte olmayacak dolayısıyla mali alanın daralmasına zemin hazırlayacaktır (Gomanee vd., 2005: 1068-1069).

Olumsuz tarafından bakıldığında dış yardımlar, ülkeleri bağımlı konuma getirerek onların kendi içlerindeki kurumsal gelişmelerinin zarar görmesine sebep olabilir. Böylece bu ülkelerde, gayri safi milli hasılanın arttırılması yönündeki teşvik edici iyileştirmelerin azalması kaçınılmaz olmaktadır. Bunların yanı sıra çalışmada, dış yardımların suistimal edilerek devlet bürokrasisi içinde birer rant oluşturma politikasına dönüştürülebileceği de ileri sürülmektedir. Dış yardım girişlerinin sürekliliğini uzun dönemde olumsuz etkileyecek ve belirsizlik yaratacak bu tür durumlara sebebiyet verilmemesi için gereken önlemler alınmalıdır. Sonuç olarak, kısa dönemde elde edilen dış yardımlar, bir ülkenin iç üretim ve kaynak yaratma fonksiyonlarını köreltirse bu durum uzun dönemde oluşturulabilecek mali alanın daralmasına sebep olacaktır (Heller, 2006: 76 ).

Dış yardım ve bağışların “Hollanda Hastalığı” olarak adlandırılan “Dutch disease” sorununun meydana gelmesine sebep olup olmayacağı kesin olmamakla birlikte tartışma konusu olmuştur (Development Committee, 2006: 20). Hollanda’da gaz rezervlerinin bulunmasıyla ülkedeki tüm üretim faktörlerinin diğer alanlardan çekilip bu alana yönlendirilmesi sonucunda toplam üretim seviyesinde düşüş yaşanması Hollanda Hastalığı olarak adlandırılmıştır. Buradan hareketle dış



yardım ve bağışların da aynı duruma sebebiyet verme ihtimali yüksek olarak değerlendirilmektedir (Şahin ve Akar, 2014: 303).

Ayrıca dış yardım alan ülkelere giren büyük miktarlardaki dövizler ulusal para biriminde değer artışına yol açmaktadır. Ortaya çıkan değer artışı, bu ülkelerde ithalatın artıp ihracatın azalmasına sebep olarak cari işlemler açığını tetikleyebilir. Bunun sonucunda ise ödemeler dengesinde aksaklıklar, üretim seviyesi ve büyüme oranlarında gerilemeler ortaya çıkabilmektedir. Bütün bu sonuçların mali alan oluşturmaya etkisi olumsuz yönde olmaktadır (Heller, 2005b: 11).

Yetersiz kaynak ve tasarrufa sahip olan, üretkenliğin düşük olduğu ülkelerde borçlanma yoluyla mali alan yaratmak ve yatırım yapmak çok maliyetli ve risklidir. Burada yapılması daha uygun olan eylem uluslararası doğrudan yatırımların bu ülkelere üretim ve istihdam artışı sağlayacak şekilde çekilmesidir. Özellikle düşük gelirli ülkelerde hükümetlerin verimli yatırımlar ve kalkınma için gerekli olan altyapı yatırımlarını finanse etmesi oldukça zordur. Aynı zamanda bu ülkelerin kredibilitesinin düşük olması da borçlanmak için engel yaratmaktadır. Bu sorunun üstesinden gelmek isteyen hükümetler doğrudan yabancı yatırımları teşvik edici adımlar atarak hem maddi hem de teknik açıdan ülke ekonomisine destek sağlamaktadır. Böylelikle bütçede oluşan yük yabancı yatırımlarla giderilmekte ve diğer harcamaların finansmanı için bütçede yeni alan oluşturulmaktadır (Karaca, 2012: 424).

### **2.1.6. Borçlanma ve Kamu Borç Yönetimi**

Borçlanma, sonrasında geri ödeme zorunluluğu doğuran yani borç servisi oluşturan bir ek kaynak yaratma yöntemidir. Borçlanmayla yapılacak harcamaların gelecekte borç geri ödemesini finanse edebilecek bir getiri sağlayıp sağlamayacağı sorusu, borçlanmanın rasyonelliği hakkında açıklayıcı olacaktır. Örneğin kendini tekrarlayan cari harcamaların borçlanmayla finanse edilmesi tavsiye edilmez. Çünkü bu, borç servisi yükümlülüğünü çok hızlı arttırarak borçların bütçe üzerindeki faiz yükünü arttıracaktır. Borçlanma, belirli projeler ve amaçlardan ziyade bütçe açıklarının finanse edilmesi için de yapılabilmektedir. Burada göz ardı edilmemesi gereken durum, borcun anapara ve faiz ödemelerinin sürdürülebilirlik kapasitesinin değerlendirilmesidir (Heller, 2006: 76). Dolayısıyla hükümetler mali istikrar ve diğer politika hedeflerini aksatmaksızın borçlanma yoluyla mali alan oluşturma yöntemini de tercih edebilmektedir (UNCTAD, 2014: 162).

Borçlanma ve kamu borç yönetimi politikalarıyla mali alan oluşturma fikri belirli koşulları taşıdığı sürece mantıklı olarak görülmektedir. Burada kast edilen koşullar borçların sürdürülebilir olması ve verimli alanlar için kullanılmasıdır (Eroğlu, 2019: 45) Borçların sürdürülebilirliği tam anlamıyla sağlandıktan sonra büyüme hızı, ihracat geliri, faiz oranı, gelir esnekliği ve var olan borçların kompozisyonu analiz edilerek mali alan oluşturmak için yeniden borçlanma imkanı değerlendirilebilir (Heller, 2005a: 3).

Hükümetler mali alanı genişletmek için atıl durumda olan borçlanma kapasitesini artırmayı deneyebilirler. Bir ülkenin borçlanma kapasitesi, bugün ve gelecekte verebileceği faiz dışı fazlalara dayanarak sürdürebileceği maksimum net borçlanma limiti ile bugünkü net borç seviyesi arasındaki farka eşittir. Bir ülkenin sürdürülebilir azami borç kapasitesini ve dolayısıyla mali alanı artırmasının çeşitli yolları vardır. Bunlardan bazıları şunlardır (Development Committee, 2006: 15-16);

- Hükümetlerin ve kamu sektörünün mali güvenilirliğini artırmak; hükümetlerin gelecekte karşılamak zorunda oldukları borç servisine dair yeterlilik isteği ve kreditorlerin algılarına yönelik uygulayacakları politikalar borçlanma kapasitesi üzerinde oldukça etkilidir. Bu politikalara mali kural uygulamaları, bütçe sürecine yönelik reformlar ve mali şeffaflık örnek olarak gösterilebilir. Bu önlemlerle birlikte kreditorler nezdinde mali güvenilirlik sağlanmış olacak ve borçlanma maliyetleri düşecektir. Sonuç olarak borçlanma kapasitesi artacak ve mali alan yaratma potansiyeli de artmış olacaktır.
- Gelir tabanını genişletmek; gelir tabanının büyümesiyle birlikte devletin gelirlerinde sağlanacak artış, faiz dışı fazla verilmesine ve dolayısıyla sürdürülebilir borç kapasitesinin artmasına imkan sağlayacaktır. Gelir tabanını artırmak ekonomi içindeki dinamiklere yönelik politikalar vasıtasıyla da gerçekleştirilebilir. Örneğin, finans sektörü, dış ticaret, işgücü piyasası ve endüstriyel rekabete yönelik uzun vadeli büyümeye etki eden yapısal politikalar sonucunda vergi matrahının genişlemesi mümkündür. Bunun dışında vergi sisteminde gerçekleştirilecek iyileşmeler de vergi matrahının artmasına imkan sağlayacaktır.
- Gelecekte kamunun hizmetine sunulacak kaynakları bugünden garanti altına alabilmek; Burada sürdürülebilir borçlanma kapasitesinin artışı, kamu sektörünün GSYH içindeki maksimum kaynak oranıyla doğru orantılıdır. Hükümetlerin uzun vadeli düşünerek gelecekteki kaynak ihtiyacı için bugünden tedbir alması kamu sektörünün borç tavanını yükseltme eğilimi gösterecektir. Örneğin emekli maaşlarının finansmanının şimdiden düşünülmesi, kamu işletmelerinin zarar etmesi halinde özelleştirilmesi, devlet memurlarının ücret giderlerinin esnekliğini artıran reformlar ve aksaklıkları giderip gelirleri artıran vergi reformları gelecekte kaynakların garanti altına alınması için şimdiden düşünülmesi gereken önlemlerdir.

Borçlanma kapasitesinin artırılmasıyla birlikte yapılacak yerli ve yabancı borçlanmalar, gelecekte yaratacakları borç servisi yükümlülükleri nedeniyle özel sektör yatırımlarını dışlayıcı etkide bulunabilir. Borçlanma politikasında kabul edilen en temel ilkelerden biri, beklenen getirileri borçlanma maliyetini aşan yatırım harcamaları için borç alınması olarak gösterilebilir. Tam aksine kendini tekrarlayan cari harcamalar için borçlanmak, gelecekteki borç servis yükümlülüğünü

karşılıklı için herhangi bir getiri sağlayamayacağı için mali alan açısından risk yaratabilir (Williams, 2005: 3). Dolayısıyla mali alanın daralması özel sektör yatırımlarını dışlayacak ve mali alan oluşturma süreci daha problemlidir bir hale gelecektir.

Mali alan oluşturulması noktasında borçlanma nedeniyle ortaya çıkabilecek risklerin en aza indirilmesi için altın kural stratejisinin izlenmesi oldukça önemlidir. Yani sadece verimli yatırım harcamaları için borçlanmak ve denk bütçe uygulamasına sadık kalmak gerekmektedir (Eroğlu, 2019: 46-47). Aksi takdirde borç yükünde görülen artış mali alanın daralmasına sebep olacaktır (Calderon vd., 2018: 17).

Borç yönetimi, mali alan oluşturmak için kamu borç stokunun GSYH'ye oranını düşürmek olarak tanımlanabilir. Bu amacı gerçekleştirmek için borcun vadesi, bileşimi ve borç olarak alınan paranın cinsi gibi unsurlar yöneticiler tarafından belirlenebilmektedir. Özellikle piyasa hareketleri ve konjonktürel dalgalanmalardan yararlanarak borcun faiz, vade ve kur riskleri yeniden yapılandırılarak borç miktarı azaltılabilir. Örneğin uygun şartlarda refinansman yöntemi kullanılabilir veya konsolidasyona gidilebilir. Etkili bir borç yönetimi ile oluşturulabilecek mali alan için piyasaların güncel olarak izlenmesi, anlık durum ve beklentiler değerlendirilerek dinamik stratejilerin oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca bankacılık ve finans sistemi de oldukça gelişmiş olmalıdır (Çelen ve Yavuz, 2014: 49 ).

Kamu borç yönetiminin en temel hedefi, devletin borçlanarak yarattığı finansmanın en az maliyetle elde edilebilmesine olanak sağlamaktır (Yılmaz, 2005: 81). Düşük maliyetle borçlanma imkanları artırıldığı sürece mali alan oluşturmak için daha fazla imkan yaratılmış olacaktır (Tan, 2014: 191). Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus, borç stoğuyla etkileşim içinde olan faiz oranı ve faiz dışı fazlanın mali alan oluşturma konusunda belirleyici olmasıdır. Faiz oranlarının düşmesi ve faiz dışı fazlanın yükselmesi mali alanın genişlemesini sağlayacaktır. Fakat tam aksine borçlanmak için katlanılması gereken faiz oranlarının yükselmesi borç stokunun değerini arttıracak ve mali alanı daraltacaktır (Ghosh vd., 2011: 26).

Dış borçlar söz konusu olduğunda döviz kurları da belirleyici olmaktadır. Yükselen döviz kuru dış borç stokunun şişmesine yol açarak mali alanı daraltabilir (Ünsal ve Durucan, 2014: 280). Sonuç olarak etkin bir borç yönetimi sayesinde ülkelerin bütçelerinde aşırı yer kaplayan faiz ödemeleri azaltılacak ve böylece serbest kalan kaynaklar ekonomik kalkınma ve büyüme için gereken harcamaların finansmanına aktarılacaktır (Atılğan Yaşa, 2017: 78).

Kamu borç stokunu GSYH ile uyumlu bir şekilde yönetmek ülkelerin borç limitlerini arttırmalarını ve temerrüde düşme risklerini azaltmalarını destekler. Bu durum borç oranlarının makul seviyelerde seyretmesine olanak sağlar. Dolayısıyla ülkelerin finansal krizler ve dışsal şoklara karşı hassaslığı da azaltılabilir. Ayrıca konjonktürel maliye politikasının uygulanması da

kolaylaşır. Tüm bunlar ülke refahını optimize edici bir niteliğe de sahiptir. Borçlanmanın söz konusu opsiyonlara bağlı olarak yönetilmesi doğrudan veya dolaylı olarak mali alan yaratılmasına katkı sağlamaktadır (Kim ve Ostry, 2018: 5)

Yine özel sektörün yaptığı borçlanmaların devlet garantörlüğünde olması mali alan açısından daraltıcı bir etkiye sahiptir. Özel sektörde borcun geri ödenmesine dair yaşanan herhangi bir aksaklık, devletin sorumluluk almasını gerektirecektir. Buradaki etkinin boyutu özel sektörün büyüklüğüne ve borçların vadesine göre değişkenlik gösterecektir (Tapşın, 2019: 50 ). Sonuç olarak borçlanma ve devamında borç yönetimi öngörülebilir politikalar çerçevesinde değerlendirilmeli ve mali alan oluşturma sürecinde çok etkin bir rol oynadığı göz ardı edilmemelidir.

### **2.1.7. Senyoraj Geliri**

Senyoraj geliri, para basma tekeline sahip olan siyasi otoritenin, paranın üretim maliyeti ile üzerinde yazan nominal değeri arasındaki farktan elde ettiği gelir olarak tanımlanabilir. Değerli madenlerden oluşturulan metal paraların aksine, kaydi (kağıt) paranın kullanımının artmasıyla birlikte para arzının üretim maliyeti bir hayli düşmüştür. Bunun sonucunda kaydi para arzı ile senyoraj geliri elde etme olanakları daha da artmıştır. Ancak para arzının enflasyon artışını tetiklemesi nedeniyle bu yöntemin uygulanabilirliği tartışılırken uygun şartların sağlanması durumunda mali alan yaratmak için etkili bir yöntem olacağı ileri sürülmektedir. Hatta, ABD gibi ulusal para birimi küresel bazda kullanılan ülkeler için elde edilen senyoraj geliri çok daha geniş hacimlere ulaşabilmektedir (Çelen ve Yavuz, 2014: 42-43).

Dünyanın her yerinde merkez bankaları para basma imtiyazına sahiptir. 1990'lı yıllarda merkez bankalarının bağımsızlığı henüz ön planda değilken, siyasi otoriteden bağımsız karar alıp para basmak suretiyle senyoraj geliri elde etmeleri pek mümkün değildi. Bu dönemlerde özellikle kamu açıklarının finansmanı için hükümetler merkez bankasından borç alabilmekteydi. Merkez bankası başkanları bir nevi hükümetin memuru konumundaydı. Bu kapsamda senyoraj geliri elde etme yöntemi, fiyat istikrarının sağlanması amacıyla bağımsız şekilde uygulanmaktaydı. Bu durum piyasalarda yüksek enflasyona sebep olmaktaydı. 1990'ların sonuna gelindiğinde fiyat istikrarının sağlanması adına merkez bankası ile siyasi otorite arasındaki ilişkinin yeniden tasarlanması gerekliliği doğmuştur. Buradan hareketle merkez bankaları, siyasi otorite ile üzerinde uzlaştıkları enflasyon hedeflerini gerçekleştirmeyi amaçlayan ve emisyon hacmini de ona göre ayarlayan teknokrat<sup>2</sup> anlayışa dayalı kurumlara dönüşmüştür. Merkez bankalarının bağımsız olması ve para arzı miktarını makroekonomik şartlara, üretim düzeyine ve büyüme oranına bağlı olarak belirlemeleri daha etkin şekilde senyoraj geliri elde edilmesine ve mali alan yaratılmasına olanak

---

<sup>2</sup> Bütün karar verme süreçlerinin teknik uzmanların ellerinde olduğu bir yönetim şeklidir. Yönetim kademelerinde sadece bilgi, deneyim ve yetenek sahibi bilim insanları, mühendisler ve teknolojistler yer alır.

sağlamıştır. Bu şekilde oluşturulan mali alan ekonomide herhangi bir negatif dışsallığa sebep olmayacağı için krizlerle mücadele ederken maliye politikalarının esnek şekilde uygulanması mümkün olacaktır (Çelen ve Yavuz, 2014: 43-44).

Senyoraj geliri vasıtasıyla mali alan oluşturmak günümüzde kısıtlı bir şekilde gerçekleştirilebilmektedir. Öncelikle enflasyon oranının GSYH'nın % 0.5-1.0 aralığında seyretmesi senyoraj geliri oluşturulması açısından önemlidir. Belirtilen oranlardan daha yüksek, enflasyonist bir ortamda para arzının arttırılması reel büyümeyle dengeli bir şekilde gerçekleştirilmezse, senyoraj geliri elde etmenin etkinliği azalacaktır ve oluşturulan mali alan istenilen düzeye erişemeyecektir (IMF, 2005b: 22). Kısaca, senyoraj geliri oluşturmak için arttırılan emisyon hacmi, makro ekonomik dengeleri bozmayacak net limitlerle sınırlandırılmalıdır (Heller, 2005a: 4).

### **2.1.8. İstikrar Fonları**

Devletin belli amaçlar için oluşturduğu fonlar yardımıyla aslında mali alan oluşturulmasına zemin hazırlanmaktadır. Örneğin oluşturulan istikrar fonları sayesinde devlet harcamaları, diğer mevcut gelirlerde yaşanan dalgalanmalardan etkilenmemektedir. Bu fonlar hem mali alanın geliştirilmesi için önemli bir kurumsal mekanizma sağlanması hem de konjonktür karşıtı mali politika yürütülebilmesi açısından önemlidir. Ampirik çalışmalar sonucunda da bu fonların mali alanı genişlettiği kanıtlanmıştır (World Bank Group, 2015: 135). Sugawara (2014), tarafından yapılan ve 1988-2012 yılları arasını kapsayan ekonomik bir analize göre istikrar fonlarının hükümet harcamalarında yaşanan aksaklıkları giderdiği ortaya koyulmuştur. Çalışmada fonların olduğu ülkelerin fonların olmadığı ülkelere kıyasla harcamalarda yaşanan oynaklığı %13 oranında azaltabildiği belirtilmiştir.

## **2.2. Mali Alanın Ölçümü**

Mali alan kavramı teorik ve kavramsal olarak açıklanabildiği kadarıyla henüz net bir çerçeveye indirgenememiştir. Dolayısıyla mali alanın saptanması ve ölçülebilmesi için kullanılabilecek yöntemlerinde çok çeşitli olması kaçınılmaz hale gelmektedir. Özellikle mali alan göstergelerinin çok geniş bir yelpazede olması bu durumu kanıtlamaktadır. Çünkü bir ülkenin ekonomik, sosyal ve politik olan farklı göstergeleriyle ilişkili olan mali alan, yine bu göstergeler üzerinden değerlendirilerek hesaplanmaktadır.

### **2.2.1. Mali Alan Göstergeleri**

Bir ülkenin mali alanının değerlendirilmesi söz konusu olduğunda belli başlı göstergelerin dikkate alınması gerekmektedir. Örneğin, kamu borcunun GSYH'ye oranı, dış borçların GSYH'ye oranı, mali dengenin GSYH'ye oranı, cari işlemler dengesinin GSYH'ye oranı ve doğrudan

yabancı yatırımlar hariç özel sermaye akımlarının GSYH'ye oranı mali alanın boyutunun tahmin edilmesinde önem arz etmektedir (World Bank, 2009: 199).

Bunlarla birlikte mali alan, bir ülkenin ekonomik durumu hakkında fikir edinmeye yardımcı olan birçok gösterge ile etkileşim halindedir. Örneğin yüksek enflasyona, düşük rezervlere, cari açığa, yüksek seviyelerde dış borca veya özel sektöre sağlanan kredilerde hızlı bir artışa sahip olan ülkelerin ekonomik istikrarı bozmadan mali genişlemeye gitmeleri çok zordur ve bu aynı zamanda mali alan oluşturmak için bir yetersizliğin olduğunun göstergesidir. Bahsedilen kriterlerin tam tersi durumda olması halinde mali alan için olumlu etkiye sahip olabileceği düşünülebilir. Ayrıca mali alanla etkileşim halinde olan göstergelerin hepsi aynı yönde olmayabilir. Örneğin mali fazlası olan bir ülke yüksek enflasyon, cari açık veya düşük döviz rezervleri ile baskı altında kalabilir. Bunun yanı sıra daha tedbirli davranan düşük enflasyon ve cari fazlaya sahip olan bir ülke geçici bir şekilde yüksek mali açıkları sürdürebilir ve piyasalardan güven alabilir (Doorn vd., 2010: 7).

Tablo 3'te bir ülkenin mali alan kapasitesi hakkında yorum yaparken değerlendirilebilecek ve dolayısıyla mali alana olumlu veya olumsuz bir etkide bulunabilecek göstergeler sunulmuştur.

**Tablo 3: Mali Alanın Etkileşimde Olduğu Göstergeler**

SEKTÖR	GÖSTERGELER	ALANA OLUMSUZ ETKİ VARSA	ALANA OLUMLU ETKİ VARSA
YEREL	Özel Sektör Krediler	Yüksek	Düşük
	Enflasyon	Yüksek	Düşük
DIŞ	Cari İşlemler Hesabı	Açık	Fazla
	Dış Borç	Yüksek	Fazla
	Günlük Döviz Rezervleri/Kısa Dönem Borç	Düşük	Yüksek
MALİ	Mali Denge	Açık	Fazla
	Gayri Safi Kamu Borcu	Yüksek	Fazla

**Kaynak:** Doorn vd., 2010: 7

Tablo 3'ten anlaşılacağı üzere bir ülkenin ekonomik gidişatı üzerinde etkili olan tüm unsurlar dolaylı ya da doğrudan mali alan oluşturma kapasitesi üzerinde de etkili olmaktadır. Dolayısıyla mali alanı tek başına ele almaktan ziyade onun var olması ve sürdürülebilirliğinin korunması için iyileştirilmesi gereken şartların neler olduğu iyi bilinmelidir. Çünkü mali alan kapasitesinin boyutu, bu şartların istenen düzeyde sağlanması ile doğru orantılıdır.

Dünya Bankası (2017), çalışmasında 1990-2016 yılları arasında 200'e yakın ülkeyi inceleyerek ülkeler arası bir mali alan veritabanı sunmuş ve mali alan göstergelerini kategorize

etmiştir. 28 adet mali alan göstergesi 4 kategoride birleştirilmiştir. Bunlar; devlet borçlarının sürdürülebilirliği, bilanço kompozisyonu/açığı, dış borç ve özel sektör borçları ile piyasanın ülke riskine göre algısı olarak sıralanabilir. Bu göstergeler mali alanın varlığını doğrudan etkilemektedir. Özellikle 2008 krizi öncesi mali alanı iyi durumda olan birçok ülkede kriz sırasında ve devamında göstergelerin kötüye gitmesi nedeniyle mali alan daralmıştır. Ayrıca gelişmiş ülkelerde devlet borcunun sürdürülebilirliğine ilişkin birçok gösterge 2000'lerin ortasındaki seviyelerine gerilemiştir. Sonuç olarak mali alan göstergesi olarak tanımlanan ekonomik ve mali unsurların hepsi mali alanın boyutu ve kapasitesiyle yakından ilişkilidir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler, mali alan oluştururken bu göstergeleri göz önünde bulundurmalıdır.

### **2.2.2. Mali Alanda Daralma**

Mali alanın yokluğu ve çok az olması herhangi bir mali krizin muhtemel olduğu şeklinde algılanmamalıdır. Bu durum sadece ülkelerin kendilerini garanti altına alacak güvenilir planlamalara duyulan ihtiyacın bir göstergesidir. Bu nedenle birçok ülke geçmiş performans deneyimlerinden yola çıkarak gerekli planları yapma konusunda politik olarak istekli hale gelmiş durumdadır (Ostry vd., 2010: 3).

Mali alanın daralması birçok faktörü içeren geniş bir perspektifle ele alınabilir. Bu faktörlerden en çok göz önünde olanı mali alan tanımıyla özdeşleşen mali sürdürülebilirlik olarak gösterilebilir. Bir ülkenin mali durumunu sürdürülebilir kılması, gelecekteki faiz dışı fazlanın iskonto edilmiş değerinin mevcut borçlarına eşit veya daha fazla olduğu bir bugünkü değer bütçe kısıtı dengesi sağlanabilirse mümkün olabilir. İstikrarlı bir borç oranını korumayı amaçlayan orta vadeli politikalar sürdürülebilir kabul edilmektedir. Ancak bu sürdürülebilirliği sağlamak her zaman mümkün olmayabilir. Bu durumlarda borç oranını sürdürülebilir seviyelere indirecek politikalara gerek duyulur. Fakat mali alan daralabilir hatta azalan bir borç oranına rağmen sınırlı bile kalabilir (IMF, 2012: 5).

Mali alan, ekonominin genel durumundan bağımsız olarak değerlendirilmemelidir. Ekonominin karşı karşıya olduğu konjonktür göz önüne alındığında mali alan, politikaların gelecekteki etkisine bağlı, ileriye dönük ve dinamik bir kavram olarak nitelendirilmektedir. Örneğin, ciddi bir olumsuz şok karşısında, büyük bir mali konsolidasyon büyümeyi yavaşlatarak mali alanı daraltabilir. Bunun aksine akıllıca kullanılan teşvikler mali alan yaratabilir ve orta vadeli borç beklentilerini iyileştirebilir. Örneğin, üretken altyapı yatırımlarını finanse etmek, yapısal reformları desteklemek veya birincil dengenin iyileştirilmesini sağlamak gibi. Aksi yönde kötü uygulanan bir teşvik sonucunda mali alan daralabilir ve finansman maliyetleri üzerinde yukarı yönlü baskı oluşabilir. Sonuç olarak alternatif maliye politikalarının olası sonuçları ve piyasa tepkilerinin mali alanı daraltan unsurlar haline gelebileceği söylenebilir (IMF, 2018: 2).

### 2.2.3. Mali Alan Ölçümüne Yönelik Yaklaşımlar

Bir ülkenin maliye politikaları için manevra kabiliyetini belirleyen mali alanın tanımlanması ve ölçülmesi için literatürde birçok yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar, ülkelerin borç seviyelerindeki değişimlere birincil dengenin verdiği reaksiyon ve elde edilmesi beklenen potansiyel vergi gelirlerinin kullanılabilmesi alanlara kadar birçok yaklaşımla ifade edilmektedir (Nerlich ve Reuter, 2015: 4).

Mali alan kavramı bir ülkenin mevcut borç stoku ve birçok gösterge ile belirlenen borçlanabilme eşiği arasındaki farktan yola çıkılarak değerlendirilebildiği gibi özel yatırımları dışlamadan ve finansman maliyetlerini çok fazla artırmadan açığın finanse edilmesi olarak da ele alınabilmektedir. Ancak mali alanın tamamen teknik bir kural ya da eşik vasıtasıyla hesaplanabilmesi oldukça zordur. Borç sürdürülebilirlik eşikleri, olası şoklar ve ekonomik kurumlar ülkeden ülkeye değişkenlik gösterdiği için mali alanın çeşitli ölçütler ele alınarak hesaplanması gerekmektedir (IMF, 2016: 9). Buradan hareketle eldeki imkanlara ve fırsatlara göre değişkenlik gösteren mali alan, ölçüm aşamasında tüm değişkenlere göre farklı açılardan ele alınarak hesaplanmıştır. Bu hesaplama ve ölçümler kişi ve kurumlar tarafından farklılaşmaktadır.

#### 2.2.3.1. Bohn Yaklaşımı

Bohn (1998), çalışmasında direkt olarak mali alanı kast etmese de mali alanla bütünleşen bir kavram olan borç sürdürülebilirliğini inceleyerek dolaylı bir şekilde mali alanın gerekliliğini ve boyutunu ele almıştır. Hükümetlerin borç birikimine nasıl tepki verdiğini, düzeltici önlemler alıp almadıklarını ve borcun büyümesine izin verip vermediklerini sorgulayan çalışmada, ABD'nin 1916-1995 döneminde faiz dışı fazla ile borç/GSYH oranı arasındaki ilişki inceleme konusu olmuştur. Burada hükümetin faiz dışı harcamaları azaltarak ve geliri artırarak borç oranındaki değişime cevap verme girişiminde olduğu tespit edilmiştir. Bu yaklaşım, borç-GSYH oranını tek değişkenli bir zaman serisi analizinden daha iyi tespit edebilir. Çünkü çeşitli şoklara (örneğin, gelir artışındaki, faiz oranlarındaki ve hükümet harcamalarındaki dalgalanmalar) dikkat edilerek bunlarla uyumlu borç/GSYH oranı elde edilmektedir. Bu sayede savaş zamanı harcamaları ile döngüsel dalgalanmaların faiz dışı fazlanın borç/GSYH üzerindeki pozitif etkisini gizleme olasılığı ortadan kaldırılmaktadır. Ayrıca faiz dışı fazlanın borç-GSYH oranına olumlu tepkisi zamanlar arası bütçe kısıtlamasının karşılandığı anlamına gelerek hükümet politikasının sürdürülebilir olduğunu kanıtlamaktadır. Bu çalışma, ABD maliye politikasının uzun süreli faiz dışı açıklara rağmen tarihsel olarak sürdürülebilir olduğunu göstermektedir.



### **2.2.3.2. Mali Sürdürülebilirlik Yaklaşımı**

Genel çerçevede açıklayacak olursak bu yaklaşıma göre mali alan, sürdürülebilirlik göstergeleri kullanılarak hesaplanmaktadır. Mali sürdürülebilirlik endeksi ile genel denge, iskonto oranı ve makroekonomik görünüm için önceden tanımlanmış projeksiyonlar kullanılarak mevcut borç ve n-dönem önceki borç kıyaslanmaktadır. Daha sonra, cari denge ile borcu orta vadede dengeleyen sabit denge arasındaki farktan yola çıkılarak mali alan belirlenmektedir. Yaklaşımın temellendirildiği tanımdan da anlaşılacağı üzere makroekonomik tahminlerdeki değişikliklerin mali alanın boyutu üzerinde önemli bir etkisi olduğu söylenebilir. Dolayısıyla bu yaklaşımı sınırlayan temel unsur, makroekonomik tahminlerin resmi ve test edilebilir bir modelden ziyade geçici varsayımlara dayanılarak yapılması olarak gösterilebilir (IMF, 2012: 5).

Cari borç düzeyinin belirlenmesinin aksine borcun orta vadede dengelendiği bir limit belirlemek daha çok makroekonomik tahminlere dayanmaktadır. Buradan hareketle hükümetin yer altı ve yer üstü kaynakları gibi ekonominin kullanımına sunulmayan ve fiyatlandırılmayan birçok faktörü hesaba katarak bir limit ve dolayısıyla mali alan hesaplaması kolay olmamaktadır (Heller, 2007: 3). Çünkü tanımı itibarıyla mali alan borcun dengelenmesi ve mali istikrarı aksatmadan elde edilebilecek tüm imkanları kapsayan bir kavramdır. Dolayısıyla bir ülkede bu kavrama dahil olabilecek tüm imkanların tespit edilmesi, oldukça geniş kapsamlı düşünülmesi gereken bir iştir.

### **2.2.3.3. Mendoza ve Ostry Yaklaşımı**

Mendoza ve Ostry (2007), çalışmasında mali alanı, ülkelerin mali sürdürülebilirlik göstergelerine değinerek, artan borç oranı ve faiz dışı fazla arasında mantıklı bir ilişki kurarak ele almaktadır. Çalışmada 34 yükselen piyasa ekonomisi (gelişmekte olan ülke) ve 22 endüstriyel ülke (gelişmiş ülke ekonomisi) ele alınmıştır. Faiz dışı fazla ve borç arasındaki pozitif ilişki, bu ilişkideki sapmaları, hükümet harcamaları ve konjonktürel dalgalanmaların geçici etkileri, enflasyon ve dış açıkların etkileri dikkate alınarak geniş bir değer kümesi çerçevesinde kurulmuştur. Çalışmanın sonucunda hem yükselen piyasa hem de gelişmiş ekonomiler için faiz dışı fazla ve kamu borcu arasında güçlü bir pozitif ilişkinin ampirik kanıtlarına rastlanmıştır. Burada göze çarpan husus borç oranı %50'yi aşan gelişmekte olan ülkelere faiz dışı dengenin yükselen borç oranına verdiği tepkinin zayıfladığıdır. Ayrıca yine gelişmiş ülkeler için belirlenen borç eşliğinin aşılması halinde yükselen borç seviyesine verilen bir faiz dışı fazla tepkisine rastlanılmamıştır. Son olarak faiz dışı dengenin artan borç miktarına olan tepkisinin, gelişmekte olan piyasalarda gelişmiş ülkelere göre daha güçlü olacağı öngörülmektedir. Bunun sebebi gelişmekte olan ülkelerin daha riskli olan mali ve finansal çevrelerinden dolayı ödeme gücünü sürdürmek için daha güçlü bir tepkiye gereksinim duyması olarak gösterilebilir.

#### 2.2.3.4. Ostry ve Diğerleri Yaklaşımı

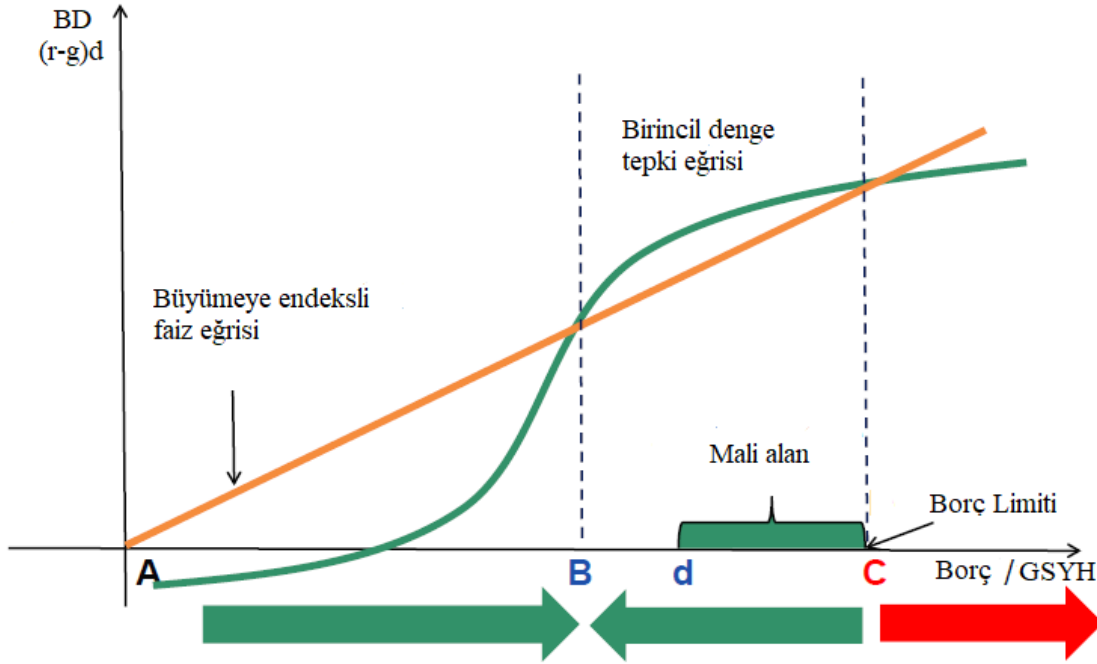
Ostry vd. (2010), çalışmasına göre mali alan borçların sürdürülebilirliği çerçevesinde ele alınmaktadır. Buradaki hipoteze göre borç makul bir aralıkta tutulduğu sürece borç miktarında gerçekleşecek artışlar, birincil mali dengenin yeterli oranda artırılarak borç/GSYH oranının dengelenmesiyle kontrol altında tutulabilir ve böylece borç dinamikleri sürdürülebilir. Belirtilen makul aralıkları aşan yüksek borç seviyelerinde borç dinamikleri sürdürülemez hale geldiğinden borç oranı ölçülebilir veya kontrol edilebilir bir seviyeden uzaklaşır. Bu seviyenin ötesinde olan bütün borç artışları olağanüstü bir mali çaba olmadığı sürece borcun sınır tanımadan artmasına sebep olacaktır. Bu değerlendirmeler sonucunda her ülkenin geçmiş dönem performanslarıyla uyumlu ve istikrar sağlayabileceği bir borç limiti belirlemesi yerinde bir politika olacaktır. Söz konusu borç limiti kesinlikle aşılmaması gereken bir engelden ziyade ülkelerin geçmiş performansları baz alındığında yükselen borca verilebilecek mali tepkinin yetersiz kaldığı bir sınır olarak değerlendirilmelidir. Ayrıca bu limit kamu borcunun optimal seviyesi olarak da algılanmamalıdır. Çünkü limit, mali ödeme gücünün sorgulandığı noktayı belirtmekte ve bu analiz likidite/borç çevirme riski ihtiyatı üzerine temellendirilmektedir. Dolayısıyla borç limitinin çok altında bir borç seviyesinin hedeflenmesi daha sağlıklı olarak değerlendirilebilir. Bütün bu açıklamaların değerlendirilmesi sonucunda söz konusu yaklaşıma göre mali alan, bir ülkenin borç limiti ile mevcut borç seviyesi arasında kalan kısım olarak hesaplanmaktadır. Borç limiti ve mali alan belirlenirken bir ülkenin mevcut borçları için yaptığı faiz ödemeleri ve birincil dengesi arasındaki fark kadar borçlanması gerektiği göz önünde bulundurulmalıdır.

Şekil 1’de dikey ekseninde birincil denge (BD) ve  $(r-g).d$  şeklinde ifade edilen büyümeye göre ayarlanmış faiz ödemeleri yer almaktadır. Yatay ekseninde ise borç/GSYH oranı yer almaktadır (Zandi vd., 2011: 3). Birincil denge, kamu gelirlerinden faiz dışında kalan harcamaların çıkarılması sonucunda elde edilmektedir. Bu işlem sonucunda ulaşılan değer negatif olması birincil açık, pozitif olması ise birincil fazla yani faiz dışı fazla olarak ifade edilmektedir. Birincil denge, ülkelerin borç artış ya da azalışlarına göre değişen bir mali tepki olarak da değerlendirilebilir. Bu değerlendirmeye varılmasının altında yatan sebep, borç artışı (azalışı)’na birincil denge araçlarından gelirlerin artırılması (azaltılması) veya harcamaların kısılması (artırılması) kullanılarak tepki gösteriliyor olmasıdır (Yereli ve Akbayır, 2020: 565). Birincil denge ile borç ve diğer ekonomik, politik, kurumsal değişkenler arasındaki etkileşim mali reaksiyon fonksiyonu kullanılarak ortaya konulmaktadır (Celasun vd., 2006: 410). Bu fonksiyon kısaca, birincil denge ile borç miktarı ve diğer faktörlerde yaşanan değişime verilmesi gereken tepkinin verilip verilemediğinin anlaşılmasını sağlamaktadır (Hajnovic ve Zeman, 2013: 9).

Şekil 1’deki yeşil eğri borcun bir fonksiyonu olarak birincil dengenin davranışını yansıtmaktadır. Düşük seviyelerde bulunan borç miktarının artış göstermesine birincil dengenin tepkisi çok azdır. Borç miktarı giderek arttıkça birincil denge tepkisi daha da kuvvetli hale

gelmektedir. Ancak er geç vergileri artırmak ve faiz dışı harcamaları azaltmak daha zor hale geleceği için birincil denge tepkisi de zayıflayacaktır. Şekildeki sarı doğru faiz oranı ve büyüme oranı arasındaki farkın borç oranı ile çarpımına eşit olan efektif faiz oranını göstermektedir. Düşük borç seviyelerinde faiz oranı risksizdir. Büyüme oranının, kamu borç seviyesi ve faiz oranından bağımsız olduğu varsayılırsa, sarı çizgi risksiz faiz oranı ve büyüme oranı diferansiyelini veren pozitif eğimli düz bir çizgi olarak basitçe gösterilebilir. B noktasında kesişen birincil denge ve faiz ödemeleri ekonominin normal bir şekilde dengelendiği uzun vadeli borç oranını ifade etmektedir. Bu denge şartlı olarak istikrarlıdır: Eğer bir şok etkisi C noktasını aşmamak kaydıyla borç miktarını B noktasının üzerine çıkarırsa, birincil denge sonraki dönemlerde yüksek faiz ödemelerini fazlasıyla karşılayarak borç oranını uzun vadeli ortalamasına (B noktası) döndürecek (Ostry vd., 2010: 6-7).

**Şekil 1: Borç Limiti ve Mali Alanın Belirlenmesi**



**Kaynak:** Zandi vd., 2011: 11

Borç limiti belirlenirken şekil 1'de gösterilen birincil denge tepki eğrisi ve büyüme endeksli faiz eğrisinden yararlanılır. B ve C noktalarının arasında kalan kısımda birincil denge, ödenmesi gereken borç faizlerinden daha fazladır. Bu durum politika yapıcıların endişelendikleri borç yükünün üstesinden vergileri artırarak veya diğer tasarruf tedbirlerini alarak gelebildiklerini ifade etmektedir. Birincil fazla sayesinde borçların ödenmesi ile borç/GSYH oranı denge noktası B noktasına kadar düşer. Borç seviyesi A ve C noktaları arasında kaldığı sürece ülkeler borç ödeyebilirlik durumunu koruyabilir. Borç/GSYH oranının C noktasını aşması halinde birincil denge eğrisi faiz ödemeleri eğrisinin altında kalmakta ve birincil dengeyi aşan faiz ödemeleri için

yeniden yapılan borçlanmalar borç finansmanını kısır bir döngüye sokmaktadır. Sonuç olarak toplumun tasarruf tedbirlerine direnç göstermesi ve mali yorgunluk birincil dengenin arttırılması bir yana azalmasına bile sebep olabilir (Zandi vd., 2011: 4).

Kısaca, birincil denge ve faiz ödemeleri gibi değişkenleri kapsayan C noktasındaki borç limitinden d noktasındaki mevcut borç çıkarıldığında mali alan elde edilmiş olacaktır.

### **2.2.3.5. Ghosh ve Diğerleri Yaklaşımı**

Ghosh vd. (2011), çalışmasında, kamu borcunun mali ödeme gücüne zarar vermeden ne kadar artırılabilceği sorusu ele alınmaktadır. Bu soru, tarafsız yatırımcıların mali yorgunluk gösteren hükümetlere borç verdiği durumlarda devletin temerrüde düşmesi sonucunda tahmini bir ödeme yeterliliği modeli kullanılarak cevaplanmaktadır. Çünkü birincil dengeyi artırma yeteneği yükselen borçlara ayak uyduramaz. Buradan hareketle hükümet, borcun artık çevrilemeyeceği bir borç sınırı ile karşı karşıya kalmaktadır. Çalışmada 1970-2007 yılları arasında 23 gelişmiş ekonominin verileri kullanılarak söz konusu çerçevede bir mali tepki fonksiyonunun kanıtına ulaşılmıştır. Sonuç olarak bu fonksiyon, mevcut borç oranı ile borç limiti arasındaki fark olarak tanımlanan mali alanı hesaplamak için kullanılmıştır. Çalışma, gelişmiş ekonomilerdeki hükümetlerin artan borç servisine cevap olarak birincil (yani faiz dışı) fazlalıkları artırmasıyla kamu borcunun GSYH oranını makul bir seviyede stabilize ettikleri varsayımına dayanmaktadır. Bu, Amerika Birleşik Devletleri için Bohn (2008) ve diğer endüstriyel ülkeler için Mendoza ve Ostry (2008)'in çalışmalarında elde edilen bulgularla tutarlı bir önermedir. Savaşlar veya mali krizler gibi büyük şoklar, bu faiz dışı denge "kuralından" geçici sapmalara neden olabilir. Ancak, faiz dışı dengede ortaya çıkan artış, yüksek faiz faturasını dengelemek için yeterli olduğu sürece, borç oranı tekrar uzun vadeli değerine yakınlaşacaktır. Burada tespit edilen en önemli husus faiz dışı dengenin gecikmeli borca marjinal tepkisinin doğrusal olmadığı, makul borç seviyelerinde pozitif ancak borç miktarı GSYH'nin yaklaşık %90-100'üne ulaştığında azalmaya başladığı yönündedir. Bu tahminler modelde kastedilen dışsal ve içsel faiz oranları ile birleştirildiğinde her ülke için tahmini borç limitlerinin ve buna karşılık gelen mali alanın önemli ölçüde farklılaştığı görülmektedir. Çalışmanın bir diğer önemli hususu borç limitinin stokastik bir ortamda mali yorgunluğu net bir şekilde hesaba katarak belirleniyor olmasıdır. Özellikle, bir ülkenin yapısal özelliklerindeki veya ekonomik büyüme oranındaki bir iyileşme, borç limitini yükseltirken, olumsuz bir şokun meydana gelmesi veya böyle bir olasılığın olması borç limitini daraltabilir ya da sürdürülebilir bir borç seviyesini sürdürülemez bölgeye sürükleyebilir. Sonuç olarak bütün bu faktörler mali alanın ölçülmesinde önemli bir işlev görmektedir.

### **2.2.3.6. Aizenman – JinjaraK Yaklaşımı**

Aizenman ve JinjaraK (2010), çalışmasında 2008 küresel kriziyle birlikte birçok OECD ülkesi ve yükselen piyasa ekonomisinin uyguladığı mali genişleme politikası ve bu politikanın sonucunda ortaya çıkan mali alan gereksiniminden hareket etmiştir. Bu yaklaşımla elde edilmek istenen şey ölçülebilir bir mali alan kavramının tanımlanmasıdır.

Bu yaklaşıma göre türetilen bir kavram olan de facto (fiili) mali alan, kamu borcunu ödemesi için bir ülkenin ne kadar vergi tahsil yılına ihtiyaç duyduğu ile ters orantılı olarak ele alınmıştır. Bu yöntemde birkaç yıllık ortalaması alınarak elde edilen ve fiili vergi matrahını ifade eden fiili vergi tabanından yararlanılmıştır. Mali alan ölçümü için izlenecek metot ödenmemiş kamu borcunun fiili vergi matrahına oranı ya da bu borcun ödenmesi için kaç vergi yılı gerektiğinin tespiti olarak belirlenmiştir. Bu metotlarla elde edilen veriler ülkelerin mali sıkışıklığı hakkında değerlendirme yapılmasına ve sonuç olarak mali alan sınırlarının belirlenmesine imkan sağlamaktadır. Bu yaklaşıma göre mali alan hesaplanmasında kullanılabilir bir diğer alternatif mali açığın vergi hasılatına oranı olarak ifade edilmektedir (Aizenman ve JinjaraK, 2010: 1, 4).

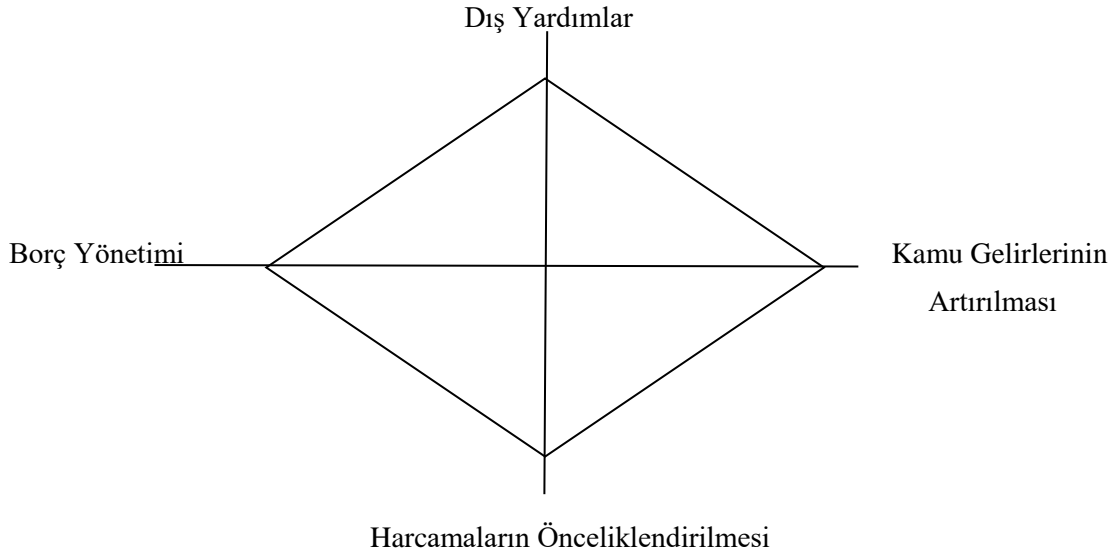
2006 yılında 123 ülkeyi kapsayan bir araştırmaya göre bu ülkelerin mevcut kamu borcunu geri ödemek için ne kadar vergi tahsil yılına ihtiyaç duydukları, kamu borcu/GSYH'nin ortalama vergi geliri/GSYH'ye oranlanmasıyla tespit edilmiştir. Elde edilen sonuçlara göre Avustralya'da kamu borcunu ödemek için gereken vergi tahsil süresinin bir yılın altında olması yüksek mali alan göstergesidir. Bu sürelerin Arjantin'de yaklaşık 5 yıl ve Butan'da 8 yıldan fazla olması bu ülkelerde mali alanın düşük olduğu anlamına gelmektedir (Aizenman ve JinjaraK, 2012: 307).

### **2.2.3.7. Mali Alan Elması Yaklaşımı**

Mali alan elması Dünya Bankası ve IMF'nin 2006 yılındaki kalkınma komitesi ara raporunda tanıtılmış ve sonrasında mali alanla olan ilişkisi üzerinden tanımlamalar yapılmıştır (Development Committee, 2006). Mali alanın analitik çerçevede nasıl görüneceğini tanımlamak için en kullanışlı araç mali alan elmasıdır. Kartezyen alanda dört sütunun bir araya getirilmesiyle oluşturulan elmasının alanı bir ülkedeki toplam mali alanı temsil etmektedir. Ortaya çıkan şeklin her bir köşesinde mali alan oluşturmak için kullanılabilir politika ve yöntemler bulunmaktadır. Mali alan elmasını belirlemek politika yapıcılarına mali alan hakkında fikir vermektedir. Örneğin mali alan elmasının belirlenmesiyle ülkenin mali alanını artırmak için sahip olduğu makro mali olanakların neler olduğu saptanabilmektedir. Bu sayede politika yapıcılar tarafından planlanan hedeflerin başarılması için gerekli olan mali alanın oluşturulması mümkün olmaktadır (Roy vd., 2007: 6).

Mali alan oluşturmak için kullanılan farklı yöntemler mali alan elması kullanılarak görselleştirilebilir. Örneğin mali alan elmasında her bir ekseninde yer alan kamu gelirlerinin artırılması, borç yönetimi, dış yardımlar ve harcama verimliliğinin artırılması yöntemlerinin her biriyle oluşturulacak mali alan GSYH'nin yüzdesi olarak ölçeklendirilebilir. Bu sayede bir ülkenin mali alan oluşturma potansiyeline erişmek mümkündür. Mali elmaslar mali alanın basitleştirilmiş bir temsildir. Çünkü söz konusu dört yöntemin hepsi ödeme gücü kısıdı ile karşılıklı olarak sıkı bir ilişki içerisindedir. Örneğin eğer vergi gelirleri ve harcamaların etkinliği artarsa borçlanma için daha fazla alan açılmış olacaktır. Bunların yanı sıra mali elmas, mali alan oluşturmak için başlangıçtaki şartların görsel bir karşılaştırmalı statik temsiline sağlanması açısından yararlıdır (Development Committee, 2006: 17). Aşağıdaki şekil 2'de mali alan elmasının analitik düzlemdeki görünümü gösterilmektedir.

**Şekil 2: Mali Alan Elması**



**Kaynak:** Okwero ve diğerleri, 2010:49

Şekil 2'deki dört yöntem belirlenerek oluşturulan mali alan elmasının alanı, bu yöntemlerin kullanıldığı bir ülkede oluşturulan toplam mali alanı sembolize etmektedir. Mali alan elmasını oluşturmanın aşamaları sırasıyla; makroekonomik şartları ve insani gelişim konularını değerlendirmek, kısa ve uzun vadede mali zorlukları belirlemek, kısa vadeli zorlukların içsel veya dışsal sebeplerin hangisinden kaynakladığını tespit etmek, elması oluşturmak ve kapsamlı bir analitik çerçeve oluşturmak olarak sıralanabilir (Roy vd., 2012: 2-3). Mali alan elmasına ülkeden ülkeye değişebilen makroekonomik ve siyasal şartlara göre diğer yöntemler de eklenebilir.



oranında artırılırsa bu kısım için oluşturulan mali alan, mali elmasa şekil 3'deki gibi yansıyacaktır. Bununla birlikte dış yardım ve hibelerin GSYH'deki payının %3 oranında artırılması, kamu harcamalarının etkinliğine göre yeniden önceliklendirilmesi neticesinde GSYH'deki payının %3 artırılması ve borç yönetimine ilişkin kaygılar sonucunda borçlanmanın GSYH içindeki payının %2 ile sınırlandırılması makul olarak değerlendirilebilecek artış ve azalışlardır. Bu oranların GSYH içindeki payından yola çıkarak varsayımsal olarak bir ülkede oluşturulacak mali alan görselleştirilebilir (Development Committee, 2006: 18).

Ülkelerin mali alanı hangi amaçla oluşturmak istediği ve bu mali alanı oluşturma becerileri farklılık göstermektedir (Gülşen ve Çiçek, 2018: 110). Bir ülkenin mali alanı analiz edilirken mali alan elması üzerindeki her bir sütunda yer alan faktörlerin kaynak mobilizasyonu açısından değerlendirilmesi ve kaynak yaratma potansiyellerinin analiz edilmesi gerekir. Çünkü mali alan elmasının ortaya çıkarılması, şeklin köşelerinde yer alan mali alan oluşturma yöntemlerinin ek kaynak oluşturma potansiyellerinin ayrıntılı bir şekilde belirlenmesine bağlıdır. Bu belirlemeler yapılırken her bir yöntem için sorulması gereken birtakım sorular vardır. Hibe, bağış, dış yardımlar ve borç yardımları için değerlendirilmesi gereken sorular şunlardır (Sarpn, 2007: 1);

- Hibe ve yardımların devamlılığı ne derecededir? Yani bu yardımlar rutin bir şekilde süreklilik arz ediyor mu?
- Ağır borç yüklerinin telafi edilmesi için herhangi bir yardım programından yararlanılıyor mu?
- Yardımların içeriği ve yapısı (seviye, proje-program ve kökeni) nedir? Yakın gelecekte bu yardımlar ne kadar tahmin edilebilir olacaktır?
- Ülkeler hangi noktalarda bu yardımlara bağımlıdır?

Bu soruların ayrıntılı şekilde ele alınarak cevaplanması mali alan elmasının üst kısmını oluşturan bölgedeki şekli belirlemek için büyük öneme sahiptir (Akbayır, 2018: 43).

Başka bir yönden değerlendirilmesi gereken sorular ise kamu gelirleri yani yerel kaynak aktarımı, özelleştirme, vergi ve vergi dışı gelirlerle alakalıdır. Bunlar (Sarpn, 2007: 1);

- Vergi gelirleri/GSYH oranı artırılmalı mıdır? Artırılabilir mi? Öyle ise yoksullar üzerindeki vergi yükünü artırmadan bu oran nasıl artırılabilir?
- KDV'nin olmadığı alanlarda bu vergi uygulamaya konulmalı mıdır?
- Milenyum kalkınma hedeflerine zarar vermeden özelleştirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ne derece mümkündür?

Mali alan elmasının sağ tarafındaki şekli belirlemek için söz konusu soruların cevaplanması ve bu cevaplara göre analizler yapılması son derece önemlidir (Akbayır, 2018: 43).



Diğer bir açıdan ele alınması gereken faktörler ve bunlara ilişkin sorulması gereken sorular ise borçlanma ile yani açık finansmanı, net iç finansman ve net dış finansmanı ile ilgidir. Bunlar (Sarpn, 2007: 1);

- Kamu yatırımlarının finansmanı için ne gerekmektedir? Ek borçlanma için mevcut alan veya imkanlar ne durumdadır? İç ve dış borçların miktarı ne seviyededir?
- Uluslararası sermaye piyasalarına erişim ne durumdadır?
- Yatırım ve tasarruflar hangi seviyededir? Tasarrufların yatırımlara katkısı ne ölçüdedir?
- Tasarruflar yetersizse sebepleri nelerdir? Tasarrufların artırılması veya tasarruf edilmesini engelleyen sebeplerin önüne geçilmesi nasıl mümkün olabilir?
- Elde edilen tasarrufların kamu yatırımlarına yönlendirilmesi nasıl sağlanabilir?

Bu soruların cevabının bulunması ve ayrıntılı şekilde analiz edilmesi halinde mali alan elmasının alt bölgedeki kısmının belirlenmesi daha olanaklı hale gelecektir (Akbayır, 2018: 43).

Geriye kalan son kısım için değerlendirilmesi gereken sorular ise kamu harcamalarının etkinlik ve verimlilik ölçüsünde yeniden önceliklendirilmesi ile alakalıdır. Bunlar (Sarpn, 2007: 1);

- Cari harcamaların sermaye harcamalarına oranı ne düzeydedir?
- Fakirler için yapılmakta olan harcamaların toplam harcamalar içindeki oranı nedir?
- Hükümetler harcama yaptıkları ve temin ettikleri mal ve hizmetler için paranın değerini ne kadar artırabilir?

Bu soruların makul düzeyde cevaplanıp analiz edilmesi halinde mali alan elmasının sol kısmındaki şeklin görselleştirilmesi için önemli adımlar atılmış olacaktır (Akbayır, 2018: 44).

Tüm bu soruların analiz edilmesi ve bu sorulara verilen cevaplara ulaşılması her ülkenin sosyal ve ekonomik şartlarına, gelişmişlik seviyelerine göre farklılık gösterecektir. Bundan dolayı da her ülke için oluşturulacak mali alan elması boyut veya şekil olarak birbirinden farklı olacaktır. Mali elmasının köşelerinde yer alan mali alan oluşturma yöntemleri, kullandıkları zaman ek kaynak oluşturma kapasitelerine göre mali alan elmasını buldukları yöne doğru genişletirler (Şahin ve Akar, 2014: 301).

Mali alan elması, uygulanmak istenen politika varsayımlarına bağlı olarak birçok farklı durum için operasyonel bir araç yani bir nevi simülasyon görevinde kullanılabilir. Örneğin kısa dönemde vergi politikaları ve harcamalarda kesinti yaparak kamu gelirlerini artırmak, kamu harcamalarının pareto-etkin hale getirilmesi ve vergi idaresinde reform programlarının uygulanması ile kıyaslandığında daha makul bir politika olarak gösterilebilmektedir. Uzun dönem açısından düşündüğümüzde ise pareto-etkin harcamalar ile vergi idaresinde yapılacak reformlar

harcamalarda kesinti politikaları ve vergi gelirlerini artırmaya odaklı politikalardan çok daha etkili olacaktır. Dolayısıyla mali alan elmasının temelinde yatan politika varsayımlarını, mali alan oluşturmak için alınan tedbirlerin uygulamaya koyulacağı zaman dilimini ve yerel politika yapımı noktasında bir mali alan kaynağından yararlanmak için olası politika eylemlerinin içsel veya dışsal olup olmadığını belirleyebilmek çok önemlidir (Roy vd., 2012: 3).

#### **2.2.3.8. Park Yaklaşımı**

Park (2012), çalışmasında yaşlanan nüfusun kullanılmayan gelir yaratma kapasitesi olarak hesaplanabilen mali alan üzerindeki etkilerini araştırmaktadır. Bu çalışmada mali alanın ölçümü Haldun-Laffer eğrisinden yararlanılarak gerçekleştirilmektedir. Mali alanı kullanılmayan veya atıl bir gelir üretme kapasitesi olarak değerlendiren Park, bir ülkenin yürürlükte olan mevcut vergi oranlarıyla elde edilen vergi geliri ile Haldun-Laffer eğrisinin zirvesinde yer alan vergi oranlarıyla elde edilebilecek vergi geliri arasındaki mesafeyi mali alan olarak hesaplamaktadır. Burada göz ardı edilmemesi gereken husus Haldun-Laffer eğrisinin maksimum noktası belirlenirken vergilemenin siyasi boyutunun genelde dikkate alınmamasıdır. Ülkelerin vergileme konusunda birbirinden farklı sosyal ve politik gerekçeleri olabilmektedir. Dolayısıyla Haldun-Laffer eğrisinin etkin zirve noktası her ülke için farklılık gösterecek, hatta siyasi baskıdan uzak olarak belirlenen zirve noktasının da altında kalacaktır. Bunun dışında toplumun vergilendirme tercihi de yine demografik değişime göre zamanla değişecektir. Sonuç olarak söz konusu değişkenlerin hesaba katılması bu yaklaşıma göre hesaplanacak mali alan üzerinde etkili olacaktır. Son olarak çalışmada G7 ülkelerinin mali alanı hesaplanarak, yaşlı nüfusun mali alan üzerindeki etkisi değerlendirilmiştir. Özellikle devlet yönetiminin daha geniş bir alana yayıldığı Fransa, Almanya ve İtalya gibi ülkelerin esnek olmayan kamu harcamaları düşünülürse, bu ülkelerin yaşlı nüfusun mali alana etkisi konusunda daha hassas oldukları söylenebilir. Sonuç olarak yaşlanmanın mali alan üzerindeki etkisini azaltmak için emeklilik reformu ve esnek harcama politikası gibi düzeltici politikaların izlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Mali alanın hesaplanması için ortaya atılan yaklaşımların hepsi, birbirinden farklı ekonomik ve mali göstergeler baz alınarak türetilmiştir. Yine mali alan oluşturma yöntemleri de birçok unsurun etkisi altında kalarak farklılaşmaktadır. Özellikle ülkelerin gelişmişlik seviyelerine ve sahip olduğu imkanlara göre farklılık gösteren mali alan oluşturma yöntemlerine, mali alanın geniş kapsamlı yapısı ve ülkeden ülkeye farklılaşan uygulamalar nedeniyle her geçen gün yenileri eklenmektedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ülke uygulamaları bazında mali alan örnekleri ele alınarak karşılaştırmalı analizler çerçevesinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin durumu değerlendirilecektir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. MALİ ALAN OLUŞTURMADA ÜLKE UYGULAMALARI

Bu bölümde, çalışmada ele alınan mali alan tanımı ve mali alan oluşturma yöntemleriyle bağdaştırılabilen ülke uygulamaları değerlendirilecektir. Bu değerlendirmede dikkat edilmesi gereken husus mali alanın aslında yıllardan beri uygulanan maliye politikaları ile yakından ilişkili olabileceğidir. Yani ülkelerin bütçe ve mali sürdürülebilirlik politikaları, henüz adı konulmasa bile mali alan oluşturmaya yönelik politikalarla örtüşebilir. Dolayısıyla ülke uygulamaları ele alınırken mali alanın en temel tanımından hareketle, konjonktürün gerektirdiği yönde, mali sürdürülebilirliğe zarar vermeksizin bütçede oluşturulabilecek ek finansman olanaklarının tümü mali alan uygulamalarıyla ilişkilendirilebilir.

#### 3.1. Gelişmiş Ülke Örnekleri

Bu başlık altında ele alınan gelişmiş ülkeler, genel literatür taraması sonucunda yapılan mali alan tanımı ve mali alan oluşturma yöntemleriyle ilişkilendirilen uygulamaları yürüttükleri için ele alınmıştır. Bu ülkelerin gelişmişlik seviyeleri ve mali alan oluşturma vizyonları, avantajlı konumlarının daha iyi ifade edilebilmesini sağlamaktadır.

Gelişmiş ülkelerde uzun vadeli demografik baskılar mali alan üzerinde büyük bir yük oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu ülkelerde yaratılan mali alan kullanılırken mevcut döngüsel ihtiyaçların karşılanması ve uzun vadede ortaya çıkan yapısal uyum ihtiyaçlarının karşılanması arasında bir tercih ikilemi oluşmaktadır. Burada göz ardı edilmemesi gereken nokta mali alanın mevcut şartlar altında kullanımı tavsiye edilirken uzun vadeli ihtiyaçlara yönelik reformların da değerlendirilmesidir (IMF, 2018: 25). Gelişmiş ülkelerin mali alan oluşturmaya yönelik dolaylı ya da doğrudan uyguladığı politika girişimleri, daha çok yerel talebi desteklemek adına alınan kısa vadeli önlemlerin uzun vadeli yapısal reformlarla sağlanmasını içermektedir (World Bank Group, 2015: 24). Gelişmiş ülkelerin uzun vadeli mali sürdürülebilirliğinin incelenmesi açısından mali alan, işe yarayan ve etkin bir kavram olarak nitelendirilmektedir (Ko, 2019: 2).

Gelişmiş ülkeler yüksek oranda kamu borç seviyelerine sahiptir. Mali alanın borç seviyesiyle büyük oranda bağlantılı olduğu bilinmektedir. Bazı durumlarda yüksek kamu borcu brüt finansman ihtiyaçları haline dönüşerek gelişmiş ülkelerde mali alanın daralmasına sebep olabilmektedir. Ancak gelişmiş ülkeler rezerv para statüleri açısından avantajlı konumda oldukları için risk

göstergeleri düşüktür ve yüksek borç sevelerinin sürdürülebilirliği mümkündür. Dolayısıyla genel olarak değerlendirildiğinde gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere kıyasla daha fazla mali alana sahip olduğu söylenebilir. Bunun nedeni gelişmiş ülkelerin daha fazla finansman güvenilirliğinin olması, kurumsal güç ve güvenilirlik açısından daha geniş bir bakış açısına sahip olmaları olarak gösterilmektedir (IMF, 2018: 2, 23).

### **3.1.1. Kore Cumhuriyeti**

Kore Cumhuriyeti, kamu borcunun GSYH'nin üçte biri oranında olduğu ve mali dengeyi fazla verdiği 2007 yılında geniş bir mali alana sahipti. Bu mali alan sayesinde 2008-2009 küresel krize karşı önlem olarak 2009 yılında GSYH'nin %3,6'sına ve 2010 yılında GSYH'nin %1,2'sine denk gelen iki mali destek paketi uygulandı. Takip eden yıllarda ülkenin mali alanı daralma göstermiş ve 2014 yılında kamu borcu GSYH'nin %38'ine kadar yükselmiştir. Ancak küresel ekonomide yaşanan bu sıkıntılı sürece rağmen Kore Cumhuriyeti reel GSYH'deki daralmayı engellemeyi başarmıştır (Huidrom vd., 2018: 8). Devam eden süreçte Kore'de verimli ve etkin bir mali politika uygulamak için önemli seviyede mali alan oluşturulmuştur. 2010 yılından itibaren GSYH'nin % 1,2'si kadar verilen mali fazla ve kamu borcunun yine GSYH'nin %40'ının altında olmasıyla birlikte Kore'nin, mali konumu ve mali alanı açısından gelişmiş ülkeler arasında en avantajlı pozisyonlardan birine sahip olduğu söylenebilir. Ayrıca emeklilik ve sağlıkla ilgili kamu harcamalarının artışı göz önünde bulundurulduğunda, gelir-GSYH oranında bir değişim olmadığı varsayılırsa borç oranının en az 2032 yılına kadar GSYH'nin %40'ının altında olacağı beklenmektedir. Kore'de kapsayıcı büyümeyi desteklemek ve dış dengesizliklerdeki aşırılığı sınırlandırmak için maliye politikası daha da genişletilmelidir. Bununla birlikte yapısal reformlar ve sosyal politikalara yönelik harcamaların artırılması da gerekli görülmektedir (IMF, 2018: 51).

Yukarıdaki bilgilere göre Kore Cumhuriyeti'nin sahip olduğu mali alanın en çok küresel kriz döneminde ülke için bir manevra alanı oluşturduğu söylenebilir. Bununla birlikte ülkenin mali alanla uyum içinde olan sağlam ekonomik ve mali yapısı ani şoklardan sonra çabuk toparlanmasına ve daralmanın önlenmesine imkan tanımıştır. Tüm bu olumlu ekonomik ve yapısal gelişmişlikler ile Kore Cumhuriyeti'nin mali alanına katkı sağlanmış ve gelecekte de ihtiyaç duyulacak mali alan için şimdiden olumlu tahminlerde bulunma fırsatı tanınmıştır.

### **3.1.2. İrlanda**

İrlanda hükümeti kamu harcamalarının finansmanı noktasında mali alana duyduğu gereksinimi kamu ve özel sektör işbirliğinden (KÖİ) yararlanarak gidermeye çalışmıştır. Özellikle 1998 yılında hızla büyüyen İrlanda ekonomisinin bu büyümeye ayak uyduracak bir altyapı gelişimine de gereksinimi vardı. Giderek belirginleşen bu altyapı açığı ile ülkenin KÖİ çerçevesinde mali alan oluşturma ihtiyacı tetiklenmiştir. 1999 yılında başlatılan ve 2000-2006

dönemini kapsayan ulusal kalkınma planında, altyapı harcamaları başta olmak üzere kamunun yetersiz kaldığı alanlarda finansman açığının kapatılması için KÖİ projeleri resmi olarak başlatılmıştır. 2003 yılında her birinin sermaye değeri 6,4 milyon avroyu aşan 36 KÖİ projesi ve yaklaşık 100 diğer küçük proje onaylanmıştır. Bu projeler genel olarak yol ve su altyapı projeleridir (IMF, 2004: 33-34).

Bazı sektör ve altyapı harcamalarının sadece kamu değil özel sektör tarafından da finanse edilmesi, kamu kesiminin oluşturması gereken mali alan yükünü azaltması ve toplam refahı artırması açısından önemlidir. Kısaca altyapı yatırımlarının bütçe yerine sermaye piyasalarınca finanse edilmesi daha fazla manevra kabiliyeti yani mali alan yaratacaktır (Linde, 2011: 2-3). Dolayısıyla İrlanda'nın KÖİ projeleri mali alan girişimi olarak değerlendirilmelidir.

OECD (2018), çalışmasında İrlanda'da mali tamponlar oluşturmak için yıllık transferlerle finanse edilecek bir "Yağmurlu Gün Fonu" kurulduğunu belirtmektedir. Bu fon, kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğini garanti altına alırken aynı zamanda gelecekte ortaya çıkabilecek ekonomik şokların etkisini azaltmak için de kullanılacaktır. Fona yapılacak yıllık katkılar 2019-2021 dönemi boyunca yıllık 500 milyon euro olarak kabul edilmiştir. Kamu borcunu ödemek ve sürdürülebilirliğini sağlamak adına, dış finansman piyasalarında oluşabilecek bir aksaklık halinde bu fonun varlığı, likit bir nakit havuzuna erişimi sağladığı için mali alan olarak nitelendirilebilir. Bununla birlikte İrlanda'da 2013 yılında yürürlüğe giren emlak vergisi tahsil edilirken mülklerin vergi matrahı değerlemesi 2013 yılına göre yapılmaktadır. Mülklerin piyasa değerlerinin daha güncel olarak belirlenmesi durumunda bu alanda vergi geliri yani mali alan yaratılması için bir potansiyel oluşturulabilir. Ayrıca İrlanda'da hem yüksek refah seviyesinin korunması için hem de uzun vadede demografik baskıların kontrol altına alınabilmesi için mali alana ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle 50 yaş üstü bağımlı nüfusun 2016-2031 yılları arasında %13 oranında artacağı öngörülmektedir. Bu nedenle özellikle sağlık ve sosyal hizmet alanlarına yatırım yapılarak ileride mali alanın daralmasını engellemek adına vergi gelirleriyle finanse edilecek bir fonun yani mali alanın oluşturulması kararlaştırılmıştır.

### **3.1.3. Birleşik Krallık**

Literatürde mali alan oluşturma yöntemi olarak yer alan kamu-özel işbirliği (KÖİ) politikasının başlangıcı Birleşik Krallık'da 1980'lerin başına dayanmaktadır. Bu girişim ilk etapta kamu sektörünün ekonomideki rolünü azaltmak ve yerel hükümetlerle bazı kamu teşebbüslerinin merkezi hükümetin harcama kontrollerini atlatmak istemesi nedeniyle ortaya atılmıştır. Daha sonra ise kamu yatırımları ile sosyal ve ekonomik altyapı bakım harcamalarında yaşanan uzun süreli düşüşün yarattığı endişe sonucunda 1992 yılında özel finans girişimi (Private Finance Initiative) (PFI) başlatılmıştır. PFI Birleşik Krallık hükümetindeki KÖİ programının bir parçası olup, özelleştirme ve garantilerin sağlanması da dahil kamu ve özel sektör arasındaki diğer işbirliği

türlerini de kapsamaktadır. Burada riskin önemli bir kısmı özel sektöre devredilmektedir. PFI projeleri, kamu hizmetlerinin sunulduğu alanlar (okul, hastane, hapisane, mahkeme, polis ve itfaiye istasyonları, toplu konutlar, atık yönetim tesisleri), ulaşım altyapısı, askeri ekipman ve destek sistemleri, bilgi teknolojisi ve eğlence merkezleri olmak üzere birçok çeşit için oluşturulmaktadır. En büyük pay ulaşım projelerine aittir. Örneğin, şimdiye kadar ki en büyük PFI sözleşmesi Londra Metrosu'nun modernizasyon projesidir. Bunun yanı sıra karayolu ağının genişletilmesi ve buna binaen büyük köprülerin inşası, bazı askeri projeler (havada yakıt ikmali, hava sahası hizmetleri ve uçuş eğitimi) de geniş yer kaplamaktadır. Ayrıca araştırmalar tarafından, PFI projelerinin kamu tarafından finanse edilen yatırımlara kıyasla önemli bir maliyet tasarrufu sağladığı kanıtlanmıştır (IMF, 2004: 36-39). Söz konusu tasarruflar ve kamu harcamalarının verimli hale gelmesi mali alanın tanımı ve yapısı ile bağdaştırılabilir.

Birleşik Krallık'da kamu yatırımlarının finansal yetersizlikler nedeniyle düşük seviyede tutulmasının uzun vadede ülkenin ekonomik performansına zarar vereceği düşünülüyordu. Bu sebeple 1990'lı yılların ortalarında kamu yatırımlarının ve belli başlı kamu harcamalarının finansmanında borçlanma ile ilgili "altın kural" uygulaması getirilmiştir. Bu kurala göre altyapı ve sermaye projelerinin finansmanında borçlanma yoluyla kaynak yaratılabileceği uygun görülmektedir. Bunun sebebi ülkenin kamu borcunun o zaman düşük seviyede olması, söz konusu borçlanma ile yapılan yatırımlara harcanan paranın karşılığını almanın mümkün olması ve yüksek düzeyde mali şeffaflığın sağlanması olarak gösterilebilir. Ayrıca borçlanma miktarına belirli bir sınır koyan kuralın benimsenmesiyle birlikte kamu borcunun sürdürülemez bir hale gelmesi engellenmektedir (IMF, 2007: 3). Burada borçlanma yoluyla mali alan yaratılması ve aynı zamanda bu girişimin bir mali kuralla desteklenmesi dikkat çekmektedir. Aynı zamanda ülkenin düşük borç seviyesinden bahsedilmesi ve borçlanabilme imkanlarında bu düşük borç seviyesinin bir sebep olarak lanse edilmesi de ülkenin mevcut borç miktarı ile borçlanabilme kapasitesi arasındaki fark olan mali alan tanımıyla bağdaştırılabilir.

Birleşik Krallık'ın sahip olduğu mali alan kapasitesinin kuyruk riski<sup>3</sup> oranında gerçekleşebilecek şoklarla mücadele etmek için yeterli seviyede olduğu söylenebilir. Son yıllarda nispeten artan borç yüküne rağmen Birleşik Krallık, kısa vadeli finansman risklerini kontrol altında tutarak sınırlandırdığı için borç sürdürülebilirdir. Ancak özellikle Avrupa Birliği'nden ayrılma sürecinde yapılan referandumun ardından devlet tahvillerinin kar marjı oldukça düşük kalmıştır. Sonuç olarak Birleşik Krallık'da uzun vadede borç oranının daha da düşürülebilmesi ve gelecekteki muhtemel risklere karşı tampon görevi göreceği mali alanını yeniden inşa edilebilmesi için büyüme yanlısı harcamalar ve vergi reformlarına dayalı mali konsolidasyon istikrarlı bir şekilde sürdürülmelidir (IMF, 2018: 52). Bunlara ek olarak son yıllarda artan borç oranı nedeniyle mali alanı daralan Birleşik Krallık'ın gelecekteki mali sürdürülebilirliği de tartışılmaktadır. Ülkede refah

---

<sup>3</sup> Gerçekleşme ihtimali %50'den daha az olan riskler için yapılan tanım.

harcamaları nispeten düşürülmüş ve şuan için mali sürdürülebilirlik sağlanmasına rağmen mali kapasite son zamanlarda azalmıştır (Ko, 2019).

Uluslararası yardım kuruluşları ve diğer ülkelerden elde edilen bağışlarla sağlanan mali alana Birleşik Krallık'ın 2. Dünya Savaşı sonrasında Marshall yardımlarıyla ulusal sağlık sisteminin kurulmasını kolaylaştırması örnek olarak gösterilebilir (Meheus ve Mcintyre, 2017: 165).

### **3.1.4. Japonya**

Japonya oldukça yüksek bir kamu borç seviyesine sahiptir. Ancak finansman risklerinin sınırlandırılabilmesi, düşük maliyetle borçlanma imkanlarının mevcut olması, Japonya Merkez Bankası'nın devlet tahvili almasıyla yapılan destekler ve yerel yatırımcıların ülke içindeki varlıklara yatırım yapması sonucunda belirli bir miktar mali alan kısa vadede oluşturulacaktır. Ayrıca orta vadeli sabit ve güvenilir bir mali konsolidasyonla birlikte bu süreç desteklenebilecektir. Özellikle en azından 2018 yılı için kısa vadeli teşvikler ve ekonomik uyarıcıları engellemeyen tarafsız bir mali duruş sergilenmesi ve takip eden yıllarda kademeli olarak orta vadeli bir mali konsolidasyonun uygulanması mali alan performansı açısından Japonya için uygun görülmüştür (IMF, 2018: 51). Japonya'nın risk ağırlıklı borç seviyesi 2012 yılında GSYH'nin % 54'ü ile zirveye ulaşmıştır. Ancak Japonya Merkez Bankası'nın bu tarihten itibaren edindiği varlıkları artırması ile bu borç seviyesi GSYH'nin % 44'üne kadar gerilemiştir (Oxford Economics, 2017: 27). Aizenman ve diğerleri, 2019 yılında yayınladıkları çalışmalarında 1960-2016 yılları arasında belirli ülkelerin kamu borcu/vergi tabanı oranı ve kamu borcu/çıktı oranı gibi değişkenlerinden yararlanarak, bu ülkelerin mali alanları hakkında da yorum yapmışlardır. Çalışmada Japonya, 2010-2016 verilerine göre kamu borcu vergi tabanından 4 ile 8 kat daha fazla olan ülkeler arasında gösterilmiştir. Bu durum, ülkelerin sınırlı mali kapasitelerinin bir göstergesidir

Japonya'da hem ekonominin ivme kazanması için mücadele edilmesi hem de orta vadede kademeli olarak mali konsolidasyon uygulanması nedeniyle belirlenen para politikasının gevşetilmesi uygun görülmektedir. Mali konsolidasyon tedbirlerinin büyümeye engel olma ihtimali değerlendirilse bile bu tedbirler, mali sürdürülebilirliğin yeniden tesis edilmesi ve hem yüksek hem de sürekli büyüyen kamu borcunun dengelenme taahhüdünün gerçekleştirilmesi açısından gerekli bir adım olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca hükümet vergi sistemine ilişkin bir dizi reform ilan ederken bir yandan da 2013-2022 yıllarını baz alarak yıllık %2 civarında büyüme hedefi olduğunu ilan etmiştir. Bunların yanı sıra tarım, enerji ve işgücü piyasaları ile ilgili politikalar OECD tavsiyeleri ile uyumlu bir şekilde modernize edilmektedir. Japonya için odak noktası tüm bu reformların eksiksiz ve hızlı bir şekilde uygulanmasıdır (World Bank Group, 2015: 25). Tüm bu girişimlerin mali alan oluşturma yöntemleri ve mali alanın ilişkili olduğu diğer kavramlarla iç içe olduğu şeklinde net bir çıkarım yapmak mümkündür.

Japonya dünyadaki en yüksek yaşlı bağımlılık oranına sahip olan ülkelerden biri olduğu için yaşlı nüfusun gelir güvencesinin sağlanması büyük bir zorluk olarak görülmektedir. Dolayısıyla mali alan yaratılarak yaşlı nüfusun gelir güvencesinin sağlanması için belirli çalışmalar yürütülmektedir. Buna binaen Japonya emeklilik sistemini üç temel adımda inşa etmiştir. Bunlar ulusal emeklilik, çalışanların ücretleriyle orantılı şekilde tasarlanmış bir emeklilik garanti planı ve emeklilik için tanımlanmış katkı payı planlaması olarak belirlenmiştir. Bu planlar sayesinde emekliler için harcanacak mali alanın 2040 yılına kadar GSYH'nin %14,8'i ile %20,4'ü arasında değişiklik göstereceği tahmin edilmektedir. Ancak burada oluşturulacak mali alanın önündeki en büyük engel Japonya'nın yavaş büyüme hızı olarak gösterilmektedir (Karunaratne, 2017: 167). Burada mali alan açısından değerlendirilecek durum, bir nevi fon niteliğinde olan emeklilik katkı paylarıyla mali alan oluşturulduğu ve büyümenin mali alan ile olan ilişkisi bağlamında oluşturulacak mali alan üzerinde önemli bir etkisinin olduğu olarak düşünülebilir.

### 3.1.5. Norveç

İskandinav ülkeleri içerisinde bulunan Norveç beklenmedik mali şoklarla mücadele etmek için en fazla mali alana sahip olan ülkeler arasında gösterilmektedir. Ayrıca ek mali alan oluşturmak için yeterince yüksek potansiyele de sahiptir. Bunların yanı sıra mevcut kamu borcu ve borç limiti arasındaki mesafe açısından değerlendirildiğinde de Norveç pozitif mali alana sahip gelişmiş bir ülkedir (Ostry vd., 2010).

Norveç'in benimsediği kamu maliyesi ve ekonomi modeli Kuzey Avrupa refah devleti örneğini temel olarak temsil etmektedir (Karahanoğulları, 2013: 234). Özellikle yüksek istihdam ve bu istihdamda yer verilen kadın-erkek eşitliği, beşeri sermaye tabanını geliştirmeye yönelik yapılan yatırımlar, okuryazarlık ve eğitim alanlarına yapılan yatırımlar, vergi tabanının geniş olması, küçük ve orta ölçekli işletmelerin işgücü maliyetlerini artırmadan yapılan vergilendirmeler gibi birçok faktör ülkenin kamu maliyesi ve ekonomik değişkenleri kullanılarak uygulanmaktadır (Huber ve Stephens, 2002: 55). Norveçin kamu harcamaları ve bunu finanse etmek için uyguladığı vergiler, İskandinav ülkelerinin sosyo-ekonomik yaklaşımına uygun olarak kapsamlı kamu hizmetlerine ve refah desteğine bağlılığı yansıtacak şekilde nispeten yüksektir. Ayrıca kamu maliyesinin mali kural dâhilinde yönetilmesi, yatırım kararlarında fayda-maliyet analizinin etkili olmasını ve kamu harcamalarının daha kapsamlı olmasını kolaylaştırmıştır. Genel olarak Norveç'in vergi yükü OECD ülkeleri arasında da nispeten yüksek olarak ifade edilmiştir. (OECD, 2019: 4, 28). Tüm bu göstergelerin mali alanla olan bağlantısı göz önünde bulundurulduğunda pozitif yönde birçok çıktı elde edilebilir. Yüksek istihdam hem GSYH hem de vergilendirilebilir gelir açısından mali alan oluşturmak için elverişlidir. Geniş vergi tabanı da bu yönde olumlu bir göstergedir. Beşeri sermayenin gelişimiyle mali alan oluşturulması arasındaki doğru orantı da birçok çalışmayla desteklenmektedir. Ayrıca gelişmiş ülkelerin mali alana ihtiyaç duyduğu en önemli alanlardan biri olan refahın sürdürülebilirliği ve yaşlı nüfus için yapılacak zorunlu harcamaların finansmanı da



ihmal edilmemektedir. Dikkat çekilmesi gereken son husus da Norveç'in gelişmiş ülkelerin birçoğunda yaşanan, vergi oranların optimal seviyeye olan yakınlığı nedeniyle vergi yükünün nispeten yüksek olmasıdır. Mali alan açısından, optimal seviyenin aşılması vergi gelirlerinin azalmasına sebebiyet verebilir.

Norveç'in vergi sistemi hem kamu gelirlerinin artırılması için güçlü bir mekanizma sunmakta hem de piyasa aktörlerini olumsuz yönde etkilemeyerek ekonomik büyümeye engel teşkil etmemektedir (OECD, 2012: 24). Ülkede açık deniz petrol üretiminden elde edilen gelirlerle hem devlet emeklilik fonunun hem de mali açıkların finanse edilmesi sağlanmaktadır. Fona girişler petrol sektöründen elde edilen vergi gelirlerini de içermektedir (OECD, 2019: 23). Buradan hareketle kamu gelirlerinin artırılmasıyla oluşturulan mali alanın, mali sürdürülebilirliği olumsuz etkilemeden oluşturulduğu ve ülkenin sahip olduğu doğal kaynak potansiyelinin de mali alana katkı sağladığı söylenebilir.

Norveç İstatistik Kurumu verilerine göre ülkenin toplam kamu harcamaları içerisindeki en yüksek üç harcama kalemi eğitim, sağlık ve sosyal koruma olarak belirtilmektedir. Bununla birlikte savunma ve güvenlik harcamalarındaki artış eğilimi bu üç kaleme kıyasla daha yavaş bir artış eğilimi sergilemektedir (General Government Expenditures by Purpose (t.y.), [https://www.ssb.no/offentlig-sektor/offentlig-forvaltning/statistikk/offentlig-forvaltnings-inntekter-og-utgifter /](https://www.ssb.no/offentlig-sektor/offentlig-forvaltning/statistikk/offentlig-forvaltnings-inntekter-og-utgifter/)). Mali alanın uzun vadede garanti altına alınması ve kamu harcamalarının önceliklendirilmesi açısından düşünüldüğünde, bu göstergelerin ülkenin mali alan oluşumuna belirleyici nitelikte katkı sunduğu söylenebilir. Özellikle bürokrasi, savunma gibi harcamaların kısılmasıyla elde edilen kaynakların, daha öncelikli alanlar olan eğitim ve sağlık gibi verimli harcamalara aktarılması mali alanın teorik tanımları içerisinde yer alan temel ilkelere aittir.

Norveç'in 2008 küresel krizinden neredeyse hiç etkilenmeden çıkabilmesi ülkenin kamu maliyesi ve ekonomisinin ne derece iyi bir konumda olduğunu kanıtlamaktadır. İnsani gelişmişlik endeksinde dünya sıralamasının üst basamaklarında yer alan Norveç; işsizlik, enflasyon, büyüme ve kamu açıkları bakımından oldukça iyi göstergelere sahiptir. Özellikle sahip olduğu petrol, doğalgaz gibi zenginlikler kamu bünyesinde işletilmiş ve kamu işletmelerinin bu kaynaklardan elde ettiği gelirler petrol fonu gibi kamusal fon adları altında toplanarak değerlendirilmiştir (Karahanoğulları, 2013: 256). Mali alan göstergeleri olarak literatürde yer alan bu faktörlerin her biri kamu bütçesi açısından olumlu göstergeler olarak değerlendirilebilir. Bu değerlendirmeler açısından bakıldığında ise Norveç, mali alan oluşturma potansiyeli ve sürdürülebilirliği kapsamında birçok ülkeden iyi bir yerde konumlandırılabilir.

### 3.1.6. Almanya

Gelişmiş refah ekonomilerinden biri olan Almanya, hem ekonomik hem de güçlü mali reformlar sayesinde sürdürülebilirliğini garanti altına almaktadır. Bu sayede özellikle 2008 küresel krizinden hızlı bir şekilde toparlanmayı başarmıştır. Maddi yaşam standartları, gelir adaleti ve refahın sağlanması açısından yüksek puanlara sahip bir ülke olarak değerlendirilmektedir. Ancak çoğu gelişmiş ülkenin yaşadığı demografik baskılar Almanya içinde geçerlidir. Yaşlanmanın etkisiyle emek üretkenliği azalarak hizmet verimliliğinde düşüşler yaşanmaktadır. Yaşlanmanın etkisiyle nüfustan daha hızlı azalacak olan işgücü arzı, kadınlar ve yaşlı işçiler için sağlanacak istihdam fırsatlarıyla dengelenebilir. Ayrıca Almanya çok fazla dış göç alan bir ülke konumunda olduğu için bu da işgücü olarak değerlendirilmektedir. Ancak günümüzde dahil ülkeye gelen birçok mülteci vs. gibi insanların işgücüne entegrasyonu Almanya'nın sahip olduğu mali alanı aşacak ek harcamalar gerektirmektedir. Bunlara ek olarak sağlık harcamalarının artırılarak bazı sağlık risklerinin önlenmesi ve emeklilik sisteminde gerçekleştirilecek reformlar hem gelir ve refahın artırılması hem de uzun vadeli sürdürülebilirliğin sağlanması açısından önemlidir. Emeklilik sisteminde reform yapılmazsa 2013 ve 2060 yılları arasında kamu emeklilik harcamalarının GSYH'nin %2'si oranında artması öngörülmektedir. Bu durum hem mali alan hem de devlet maliyesinin sürdürülebilirliği açısından zayıflatıcı bir etki yaratabilir. Bununla birlikte Almanya'da bütçe merkezden tabana ve çok yıllık olarak planlanmaktadır. (OECD, 2016: 4, 22). Sonuç olarak güçlü reformlar ve ekonomik altyapısıyla Almanya, mali alan için en önemli unsurlardan biri olarak gösterilen sürdürülebilirlik standardını yüksek oranda karşılayabilecek potansiyele sahiptir. Keza 2008 krizini hızlıca toparlanarak atlatabilmesi sahip olduğu mali alan ile doğrudan ilişkilidir. Refah ve beşeri sermayesine yaptığı yatırımlar mali alan için olumlu uygulamalar olarak değerlendirilirken hemen hemen her gelişmiş ülkenin yaşadığı demografik baskılar mali alanı daraltıcı bir etki yaratabilir. Ülkenin sahip olduğu mali alanı gelecekte de garanti altına almak için şimdiden planlanan sağlık hizmetleri ve emeklilik reform paketlerinin mali alan açısından uzun vadede olumlu geri dönüşler sağlayacağı söylenebilir. Bunlara ek olarak mali alanın bir nevi bütçede yaratılan manevra kabiliyeti olarak tanımlanması ile Almanya'nın benimsediği çok yıllık veya orta vadeli çerçeveye sahip bütçe sistemi arasında doğrusal bir ilişki olduğu söylenebilir. Yani geçmiş yılları içine alan performans esaslı, uzun vadeli bir çerçeveye sahip bütçe planlaması sayesinde, kaynakların daha verimli şekilde tahsis edilmesi ve harcamaların önceliklendirilmesine katkı sağlanacaktır. Bu durum mali alan oluşturulması açısından önemli bir etken olarak değerlendirilmelidir. Son olarak devletin mali açık limiti için benimsediği mali kuralın, ülkenin sahip olduğu mali alanın korunması ve sürdürülebilirliği açısından bir nevi sigorta işlevi gördüğü söylenebilir.

Afonso ve diğerleri, 2015 yılında yayınladıkları bir çalışmada 1999 ve 2013 yılları arasında 11 Avrupa ülkesinin faiz dışı fazlası ile borç/GSYH oranı arasındaki ilişkiyi mali sürdürülebilirlik açısından ele almışlardır. Araştırmaya konu olan ülkelerden biri olan Almanya'da maliye

politikasının sürdürülebilir olduğu, mevcut kamu borcunun yaratılan bütçe fazlasına olumlu açıdan tepki verebildiği, kamu maliyesinin küresel krizin etkilerinin giderilmesine tatmin edici düzeyde yanıt verebildiği ve harcama bazlı mali kuralların mali sürdürülebilirliğe önemli ölçüde katkı sağladığı tespit edilmiştir. Çalışmada ele alınan ana faktör olarak mali sürdürülebilirliğin mali alanın tanımını içerisindeki yeri oldukça önemlidir. Dolayısıyla mali sürdürülebilirlik açısından kendini kanıtlayan Almanya için mali alanın iyi bir düzeyde olduğu tahmin edilebilmektedir. Keza ele alınan borç, faiz dışı fazla ve mali kural gibi diğer değişkenlerinde mali sürdürülebilirliğe ve bununla birlikte mali alana olumlu yönde katkı sağladığı çalışmadan çıkarılacak diğer sonuçlardır. Sonuç olarak Almanya gibi gelişmiş, ekonomik ve mali politika temelleri sağlam olan bir ülkenin mali alan açısından da avantajlı bir konumda olduğu söylenilebilir.

### 3.1.7. Diğer Ülkeler

Yunanistan, İtalya, İspanya ve Portekiz gibi Güney Avrupa Ülkelerinin finansal değişkenleri ve brüt borç yükleri ele alındığında mali alan üretme kapasiteleri sınırlı kalmaktadır. Çünkü bu ülkelerin kamu borç seviyeleri yüksek ve borç limitleri ile arasındaki mesafe yakın olarak belirlendiği için mali alanlarında yetersizlik ortaya çıkabilmektedir. Ülkelerin kamu borcu 2008 küresel krizi öncesinde istikrarlı bir yapıya sahipti. Yunanistan ve İtalya'da 2000'li yılların başında borç yükününün GSYH'ye oranı zaten %100'ün üzerindeydi. İspanya ve Portekiz bu oranı %60 olarak korumayı başardı. Ancak krizle birlikte yaşanan kronik açıklar ve artan faiz yükü borç servisinin karşılanmasını daha da zorlaştırmıştır. Ayrıca bu ülkeler avro bölgesine katılmadan önce para birimleri üzerinden devalüasyon uygulayabiliyorlardı. Ancak bu durum daha sonra borç yükleri üzerindeki faiz oranlarının artmasına ve kredi notlarının düşürülmesine sebep olmuştur. Dolayısıyla mali alan oluşturma potansiyelleri azalmıştır. Bunların yanı sıra ekonomik kriz sonrası istihdam oranında yaşanan düşüş nedeniyle bu ülkelerin finansman kapasiteleri düşmüş, yaşlı nüfus oranında ortaya çıkan artışla birlikte devletin mali yükünde artış olmuştur (Ko, 2019). Sonuç olarak bu ülkeler için mali alan oluşturma potansiyelinin daha çok borç yükü oranı, mali açık, krizle mücadele ve yaşlı nüfus gibi etkenler etrafında şekillendiği söylenebilir.

İspanya'da maliye politikasına ilişkin yayınlanan resmi belgelere göre ülkenin 2015 yılında avro bölgesindeki en yüksek kamu açığına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu oran 2010 ve 2013 yılları arasında uygulanan kısıtlayıcı maliye politikasına rağmen GSYH'nin %5,1'i olarak tespit edilmiştir. Bu göstergeler altında İspanya'nın yeterli mali alana sahip olmadığı ve bu yüzden bütçe konsolidasyonunun sağlanarak mali açığın en kısa sürede %3'ün altına çekilmesi ve bütçe dengesinin sağlanması gerektiği belirlenmiştir. Buna ek olarak İspanya 2015 yılında avro bölgesinde %21 ile en yüksek ikinci işsizlik oranına sahipti. Birinci sırada %25 ile Yunanistan vardı. Bu yüksek işsizlik oranının düşürülmesi ve sürdürülebilirliğin sağlanması da kapsamlı bir maliye politikası ile elde edilecek mali alanla yakından ilişkilidir. Özellikle ekonomik kriz sonrası yaşanan durgunluk ve işsizlik gibi problemlerin aşılmasında kemer sıkma politikalarından ziyade

genişletici maliye politikalarının benimsenmesi tavsiye edilmektedir. Bu politikaların izlenmesi yönündeki tavsiyelerle İspanya'nın mali alan oluşturma imkanlarına daha çok yönelmesi sağlanmıştır. Daha öncesinde de 2008 krizinin etkisiyle artan mali açığın düşürülmesi için 2010 ve 2013 yılları arasında kamu harcamalarında kesintiler yapılması ve vergilerin artırılması gibi maliye politikaları izlenmiştir. Bu politikalar kemer sıkma olarak adlandırılrsa da teorik olarak mali alanın tanımıyla bağdaştırılabilir. Ancak böyle kemer sıkma politikaları mevcut durgunluk ve işsizlik problemlerinin çözülmesine pek fazla katkı sağlayamamış aksine sorunun daha da büyümesine neden olmuştur. Özellikle kamu harcamalarındaki kesintiler eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarında ciddi düşüslere neden olmuştur. Genişletici maliye politikalarıyla birlikte ülkede yaşanan toparlanma, özellikle beşeri sermayeye katkı sağlayan kamu harcamalarındaki kesintilere son verilmesi, faiz oranlarında yaşanan düşüş, Avrupa Merkez Bankası'nın gevşek politikaları, petrol fiyatlarındaki düşüş ve çeşitli dış faktörlerle yakından ilişkilidir (Uxo vd., 2018). Buradan hareketle mali alan oluşturma yöntem ve imkanlarının ülkenin içinde bulunduğu makroekonomik şartlarla yakından ilişkili olduğu anlaşılmaktadır.

Ghosh ve diğerleri (2013), çalışmasında 1970 ve 2007 yılları arasında 23 gelişmiş Avrupa ülkesinin mali alanını değerlendirmiştir. Genel olarak gelişmiş ülkelerde geniş bir mali alan yelpazesi bulunduğu tespit edilmiştir. Çalışmada Yunanistan, İtalya, Japonya ve Portekiz'in en az mali alana sahip olduğu, Belçika, Fransa, İrlanda, İspanya ve ABD'nin mali manevra derecelerinin kısıtlı olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca Avustralya, Yeni Zelanda, Norveç, İsveç ve Kore'nin beklenmedik şoklarla başa çıkmak için yeterli düzeyde mali alana sahip olduğu belirtilmiştir.

### **3.2. Gelişmekte Olan Ülke Örnekleri**

Bu bölüme dâhil edilen gelişmekte olan ülkeler, literatürden çıkarılan genel yargı sonucunda, tanımlanan mali alan ve mali alan oluşturma yöntemlerini uygulama potansiyeline sahip oldukları için seçilmiştir. Ayrıca literatürde sıkça yer verilen mali alan oluşturma yöntemlerinden biri olan dış yardımlar, genel olarak yoksul ve düşük gelirli ülkelerde tercih edildiği için bu ülkelerle örneklendirilmiştir.

Gelişmekte olan ülkeler için mali alan oluştururken dikkat edilmesi gereken bazı hususlar vardır. Birincisi, para ve döviz kuru politikalarının küresel finansal koşullarda beklenen daralmaya uyarlanmasıdır. İkincisi ise konjonktür karşıtı mali politikaları yürütebilmek adına bu politikalarla orantılı olacak şekilde yeterli mali alanın yaratılmasıdır. Son olarak ise büyümeyi teşvik eden, istihdam yaratan ve nüfus yapısı ile küresel ticaretin dezavantajları nedeniyle yaşanabilecek olumsuz etkileri azaltacak yapısal reformların uygulanması söylenebilir (World Bank Group, 2015: 24-25). Son yıllarda gelişmekte olan birçok ülkenin büyüme oranlarındaki artış yavaşlamış ve finansman maliyetlerinde artış olacağı yönündeki beklentiler artmıştır. Burada en önemli etken küresel piyasa şartlarının giderek ağırlaşması ve finans piyasalarında yaşanan dalgalanmaların ani

yavaşlamalar ve sermaye çıkışlarına sebep olması olarak gösterilebilir. Sermaye akışlarının bu denli risk altında olması, konjonktür karşıtı politika uygulanması açısından para politikası yerine maliye politikasını daha etkin bir araç haline getirmektedir. Maliye politikasının etkin olabilmesi için hükümetlerin konjonktür karşıtı önlemleri uygulayacak mali alana sahip olmaları gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkeler özellikle 2000'li yıllar boyunca 2008-2009 küresel finansman krizine kadar borçlarını azaltarak ve açıklarını kapatarak mali alanlarını artırmışlardır. Bu süreçte yaratılan mali alan, küresel krizde konjonktür karşıtı politikalar uygulanması için mali teşvik paketlerinde kullanılmıştır. Dolayısıyla bu süreçte mali alanda daralma meydana gelmiştir. Aslında gelişmekte olan ülkeler 1980'den beri konjonktürel politika girişimlerinde bulunmaktadır. Burada önemli olan nokta ise bu politikaların uygulanmasının mali alanla ciddi oranda alakalı olduğudur. Sonuç olarak mali alan, gelişmekte olan ülkelerin konjonktür karşıtı politika yürütme yeteneğine katkıda bulunmaktadır (Huidrom vd., 2018: 2 ).

Gelişmekte olan ülkeler finansman koşulları açısından gelişmiş ülkelere göre daha az avantajlı bir konumdadır. Ayrıca gelişmekte olan ülkeler artan bir eğilimde olmasına rağmen gelişmiş ülkelere kıyasla daha düşük bir kamu borç yüküne sahiptir. Ancak piyasa erişimi ve borç profili açısından değerlendirilen finansal riskler nedeniyle bu ülkelerin borçlanarak mali alan oluşturma performansları kısıtlanmaktadır (IMF, 2018: 23). Gelişmekte olan ülkelerin mali açıkları 2008-2009 küresel krizi sırasında oldukça fazla genişlemiştir. Bu nedenle bu ülkelerin borç stoklarını dengelemek için gerekli olan birincil denge yeterli seviyede değildir. Çünkü her gelişmekte olan ülkenin kendi tarihsel deneyimlerinden yola çıkılarak belirlenen faiz oranları ve büyüme oranları bu ülkelerin tarihsel ortalamalarının altında kalmıştır. Bu durumla bağlantılı olarak gelişmekte olan ülkeler, mali alanla etkileşim halinde olan ve büyümeyi teşvik eden yapısal reformlara yönelmektedir. Sübvansiyon reformları, kamu altyapısındaki iyileştirmeler ve güçlendirilmiş kurumlar bu reformlara örnek gösterilebilir (World Bank Group, 2015: 30). Dolayısıyla burada ülkelerin mali alan oluşturma gerekliliği ve bu yöndeki eğilimleri başka bir açıdan yinelenmektedir.

### **3.2.1. Çin**

Çin, 2008-2009 küresel krizi öncesi 2007 yılında mali dengesi fazla veren ve kamu borcu GSYH'sinin beşte biri kadar olan mali alanı geniş bir ülke konumundaydı. Sahip olunan mali alan sayesinde küresel krizle birlikte 2008 yılında GSYH'nin %12,5'ine denk bir mali teşvik paketi yayınlandı. 2008 yılından 2010 yılına kadar geçen sürede mali alanda yaşanan daralmayla birlikte mali açıklar artmaya başlamış ve kamu borcu GSYH'nin yarısından fazlasına ulaşmıştır. Tüm bunlara rağmen Çin ekonomisi reel GSYH'nin çok fazla daralmasını engellemeyi başarmıştır (Huidrom vd., 2018: 8).

IMF tarafından 2018 yılında gerçekleştirilen bir çalışmada, ülkelerin mali alan stokları daha çok borç sürdürülebilirliği çerçevesinde değerlendirilmiştir. Çalışmada Çin'in sahip olduğu mali alanın bütçe dışı yatırımların dikkate alınmasına bağlı olarak değişkenlik gösterdiği belirtilmiştir. Birincil denge genel olarak istikrarlı olacağı ve büyüme-faiz oranı arasındaki farkın makul bir seviyede kalacağı düşünüldüğünde resmi devlet borcunun uzun vadede dengeli ve kademeli olarak artacağı tespit edilmiştir. Borç seviyesinin 2016 yılı için GSYH'nin % 62'si olarak, 2022 yılında ise % 92'si olarak seyredeceği anlaşılmıştır. Çin için yapısal reformların desteklenmesinde ve toplam talep yönetiminde mali alan kullanılabileceği olumlu bir adım olarak görülmüştür. Ayrıca mali konsolidasyonu ertelemek için mali alanın kullanılmaması tavsiye edilmiştir.

Karbon fiyatlandırma politikalarının verimli bir şekilde hayata geçirilmesiyle Çin'in GSYH'sinin % 6'dan fazla bir artış göstereceği tahmin edilmektedir. Bunların yanı sıra Çin, 2017 yılında KDV uygulamalarını dijital mal ve hizmet üreticilerini kapsayacak şekilde genişleten vergi reformlarını benimsemiştir. Çin vergi kanunlarını dijital pazarda elde edilen kardan vergi tahsilatı yapabilmek için yeniden düzenlemiştir (World Bank Group, 2019: 11, 44). Mali alanın vergilendirme yoluyla kamu gelirlerinin artırılması şeklinde değerlendirilmesi sonucunda Çin'de uygulanan karbon vergileri ve yasal düzenlemeler bu yönde bir uygulama olarak nitelendirilebilir.

### 3.2.2. Şili

Mali olan oluşturma yöntemleri arasında gösterilen KÖİ sayesinde Şili'nin altyapı boşluğunun önemli bir kısmı doldurulmuştur. Şili hükümeti ile özel sektör arasında 1994 yılından itibaren toplam değeri 5,5 milyar dolar olan 36 KÖİ projesine imza atılmıştır. Bunların 24'ü ulaşım projesi, dokuzu havaalanı projesi, ikisi hapisane ve biri rezervuar olarak belirlenmiştir. Şili, kamu-özel sektör girişimiyle mali alan oluşturularak altyapı harcamalarının finanse edilmesinde yüksek bir başarı göstermiştir. Bu başarının arka planında sağlam bir kurumsal çerçeve, KÖİ projelerini belirlemek, değerlendirmek ve ihaleye sunmak için ayrıntılı bir şekilde geliştirilmiş prosedürler, kamu ve özel sektör arasında yeterli risk paylaşımını sağlamaya yönelik çabalar ve projeler için özel finansmanın desteğini sağlayacak reformlar gibi koşulların oluşturulması önemli rol oynamaktadır. Aynı zamanda bütün bu şartların düşünülmesi ve hayata geçirilmesi KÖİ projelerini özel sektör için cezbedici hale getirmiş ve Şili hükümetinin mali alan oluşturmaya katkı sağlamıştır (IMF, 2004: 30).

Şili hükümeti tarafından 2000 yılında mali sorumluluklara olan bağlılığı pekiştirmek ve teyit etmek için GSYH'nin %1'i düzeyinde yapısal fazlaya dayanan mali kural uygulamasına başvurulmuştur. Bu girişim sayesinde 1990 yılında kamu borcu GSYH'nin % 43'ü düzeyinde iken zaman içerisinde azalarak GSYH'nin %16'sına kadar düşürülmüştür. Dolayısıyla mali kural uygulaması Şili'ye hem mali disiplin hem de kamu açıklarının sürdürülebilirliği açısından itibarlı bir görünüm kazandırmıştır. Şili'nin mali kural uygulamalarındaki bu başarısıyla mali

konsolidasyon çalışmalarında konjonktür karşıtı maliye politikalarının uygulanmasına imkan yaratılmıştır. Ayrıca otomatik stabilizatörlerin bütçe içinde kısıtlanmadan çalışmasına izin verilmiştir. Mali kural uygulamaları sonucunda Şili'nin borç sürdürülebilirliği ve mali disiplin sağlama imajı, ülkenin hem dış finansman maliyetlerini hem de mali krizlere karşı hassasiyetini azaltmıştır. Sonuç olarak Şili hükümetinin mali kural girişimleri makroekonomik risklere karşı bir sigortalama işlevi olarak değerlendirilebilir (Fiess, 2005: 176, 196). Şili'nin bakır ihracatında dünyanın önde gelen ülkelerinden biri olması ve küresel bakır fiyatlarındaki dalgalanmaların ülkede yarattığı makroekonomik oynaklığın önüne geçilmek istenmesi mali kural gereksiniminin tetikleyici faktörü olarak gösterilebilir. Bunlara ek olarak 2006 yılında uygulanmaya devam edilen mali kural ile birlikte devlet tasarrufları ve ulusal varlık fonları (emeklilik rezerv fonu ve ekonomik ve sosyal istikrar fonu) arasındaki bağlantıyı güçlendiren kurumsal bir çerçeve yaratılmıştır. Böylelikle maliye politikası daha şeffaf ve açıklanabilir şekilde yürütülmektedir. Şili'nin devam eden mali kural girişimleri sayesinde mali fazlalar verilmiş ve 2007 yılında kamu borcunun GSYH'ye oranı tek haneli rakamlara düşürülmüştür. Böylelikle önceki yıllarda oluşturulan mali alan ile Şili'de büyük durgunluk sırasında GSYH'nin % 2,9'u kadar bir mali teşvik paketi oluşturulmuştur. Bu paket genel olarak kamu yatırımları, vergi indirimleri ve konut, ulaşım ve düşük gelirli haneler için sübvansiyonu içermektedir. Bu teşvikler kısmen durgunluktan hemen sonraki yıl büyümeyi başlatmıştır (World Bank Group, 2015: 134). Şili'nin mevcut girişimleri ve bunların sonuçları genel itibarıyla değerlendirildiğinde mali alan kavramının bütün tanımsal nitelikleriyle iç içe olduğu görülmektedir.

### **3.2.3. Endonezya**

Endonezya'nın mali alanı küçük brüt finansman ihtiyaçları ve düşük kamu borcuna rağmen yeterli düzeyde artırılamamaktadır. Bunun nedeni zayıf kalan kamu gelirleri, mali açığın yasal olarak belirlenen üst limite yakın olması ve dış finansmana olan bağımlılık olarak gösterilmektedir. Ayrıca yerel finans piyasalarının derinleştirilememesi ve açık sermaye hesabı nedeniyle ekonomi sermaye akışındaki dalgalanmalara karşı savunmasız haldedir. Mali açık oranı yasal olarak GSYH'nin %3'üne bağlı kaldığı sürece mali disiplinin sürdürülebileceği ve yatırımcı güveninin korunabileceği söylenebilir. Bunlara ek olarak nispeten negatif olan üretim açığı göz önüne alındığında, kademeli bir mali düzenleme hem birincil açığı adım adım düşürüp hem de mali tamponları yeniden oluştururken aynı zamanda büyümenin de korunması açısından daha uygun olacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta öncelikle büyümeyi artıran harcamaları ve yapısal reformları finanse etmek için orta vadeli bir gelir stratejisinin uygulanmasıdır (IMF, 2018: 53). Bütün bu girişimler ve değerlendirmeler Endonezya'nın mali alan stratejilerinin bir uygulaması ve göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Endonezya'da vergi politikası ve vergi idarelerinin iyileştirilmesine yönelik önlemlerin yürürlüğe konulmasıyla hem kamu gelirlerinin artırılması hem de yatırım ortamının iyileştirilmesi

sağlanmıştır. Vergi yükünün azaltılmasına ve vergi idaresinin güçlendirilerek gönüllü uyumun artırılmasına yönelik politikalar yatırım ortamını iyileştirerek hem yatırım hem de ihracatı teşvik etmekte, dolayısıyla kalkınma hedefleri adım adım gerçekleştirilmektedir (IEG, 2017: 10). Burada dikkat edilmesi gereken husus genel itibarıyla vergi reformlarının kullanılması yoluyla kamu bütçesinde mali alan yaratılmasına imkan sağlandığıdır.

### **3.2.4. Katar, Birleşik Arap Emirlikleri, Kuveyt, Nijerya, Suudi Arabistan**

Mali alan kavramı ülkelerin bütçe içerisinde oluşturabilecekleri ek gelir adı altında ele alındığı için her ülkenin gelir oluşturma potansiyeli farklı koşullarda değerlendirilmelidir. Bazı ülkelerin sahip olduğu doğal kaynak potansiyeli bu ülkelerin mali alan oluşturma kapasitesine de yansımaktadır. Özellikle Katar, Birleşik Arap Emirlikleri ve Kuveyt gibi ülkeler vergi gelirleri yoluyla mali alan oluşturma yöntemine fazla başvurmaksızın daha çok petrol gelirleriyle mali alan oluşturmaktadır. Katar GSYH'nın %31'ini, Birleşik Arap Emirlikleri GSYH'nın %30'unu, Kuveyt GSYH'nın %68'ini oluşturacak şekilde petrol geliri elde etmektedir. Bunlara ek olarak Gana'da petrol ve Tanzanya'da gaz kaynaklarının keşfedilmesiyle birlikte Afrika'da doğal kaynaklar vasıtasıyla ülke gelirini maksimize etmek giderek daha önemli bir konu haline gelmektedir. Bu potansiyel mali alan kaynağının önemini vurgulamak adına Nijerya'daki petrol gelirlerinin hükümet gelirlerinin yaklaşık % 70'ini oluşturması örnek gösterilebilir (Chatham House, 2014: 18). Ancak burada mali alan oluşturulmasına negatif yönde etki eden bir husus vardır. Bir ülkedeki doğal kaynakların boyutu ve genel GSYH büyümesi arasında bazı durumlarda negatif yönde etki yaratabilen “Hollanda hastalığı” durumu görülebilir. Doğal kaynakların aşırı kullanımını sonucunda üretim ve katma değeri yüksek hizmetlerin geliştirilmesine yönelik yatırım ve politika ilgisi dışlanmakta ve bu durum ülkenin üretim ve istihdamına zarar vermektedir. Bu nedenle özellikle Arap ülkelerinde petrol kaynaklarının göreceli fazlalığı bu ülkelerin yapısal dönüşümünü geciktirmiştir (Roy vd., 2012: 1). Sonuç olarak negatif yönde etki yaratan bu durum mali alan oluşturulmasına olumsuz şekilde yansımaktadır.

Suudi Arabistan güçlü mali tamponları, mevcut finansman imkanları ve ekonomisinin mevcut döngüsel konumu itibarıyla 2022 yılına kadar acil bir mali konsolidasyon gerektirmeyecek kadar mali alana sahiptir. Ancak orta vadede kademeli bir şekilde uygulanacak mali konsolidasyon ile hem büyüme üzerinde kısa vadede ortaya çıkabilecek olumsuz etkiler kısıtlanacak hem de yapısal reformlarla büyümenin desteklenmesine yönelik olumlu adımların atılması sağlanacaktır (IMF, 2018: 55). Vergi gelirleriyle mali alan yaratılması hususunda Suudi Arabistan'ın karbon vergilerinin verimli bir şekilde uygulanmasıyla GSYH'nin %6'dan daha fazlasının elde edilebileceği tahmin edilmektedir. Bunlara ek olarak 2017 yılında alkolsüz içecekler için %50, enerji içecekleri ile tütün ve tütün ürünleri için ise %100 oranında tüketim vergileri yürürlüğe koyulmuştur. Bu vergilerin koyulması aynı zamanda beşeri sermayenin geliştirilmesi için ek kaynak arayışıyla tetiklenmiştir (World Bank Group, 2019: 11). Sonuç olarak ülkenin kamu



gelirlerinin artırılması yoluyla mali alan oluşturduğu söylenilebilir. Ayrıca beşeri sermayenin desteklenmesi de uzun vadede mali alan oluşturulmasına katkı sağlayacak niteliktedir. Bunlara ek olarak orta vadeli bütçe dengesinin sağlanmasına yönelik mali konsolidasyon uygulamaları ülkenin mali alan oluşturması açısından dikkate alınması gereken katkılar olarak değerlendirilebilir.

### **3.2.5. Hindistan**

Hindistan'da 1991 yılında mali açıklarla mücadele kapsamında ekonomik reformlar başlatılmıştır. Yapısal uyum ve istikrar programlarını içeren bu reformlarla açıkların kontrol altına alınma çabaları kalkınma amaçlı kamu harcamalarında, sermaye harcamalarına yapılan kamu yatırımlarında, sosyal sektör harcamalarında ve kırsal kalkınma harcamalarında bir düşüşe neden olmuştur. Ayrıca başlatılan mali kural uygulamaları ile hükümetin harcama programına ek bir sınır koyulmuştur. Merkezi hükümetin Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Yasası ile mali açığın 2009 yılının sonuna kadar GSYH'nin %3'üne düşürülmesi ve yine 2009 yılına kadar gelir açığının ortadan kaldırılması için sayısal bir hedef belirlenmiştir. Ancak bütün bu mali kural uygulamalarına rağmen Hindistan'da uygulanmakta olan kırsal istihdam ve kalkınma programı (NREGA) için bir kaynak sıkıntısı yaşanmamıştır. Bunun nedeni aynı dönemde vergi gelirlerinin GSYH'ye oranında görülen artışla birlikte yaratılan mali alanın bu alanda kullanılması olarak gösterilmektedir. Vergi/GSYH oranındaki artış yüksek büyüme döneminde meydana gelmiştir. Dolayısıyla hem merkezi hem de eyalet düzeyinde vergi gelirlerinde yaşanan artış büyüme kaynaklı bir artış olarak nitelendirilmektedir. Buna binaen olumlu bir makroekonomik ortamın oluşması mali yönetimin geliştirilmesini kolaylaştırmış ve bu sayede harcama için kaynaklar yaratılmıştır. Bu bağlamda NREGA zamanlama açısından değerlendirilirse hem mali alan hem de politika alanı perspektifinden bakıldığında yüksek ekonomik büyüme, yüksek vergi geliri ve düşük mali dengesizlikler dönemine denk geldiği için başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Bunlara ek olarak kamu harcamalarının yeniden önceliklendirilmesi ve istihdam programlarının birleştirilmesi, NREGA'nın finansmanı için mali alanın korunmasını sağlamanın bir yolu olarak değerlendirilmiştir (International Labour Office, 2012: 12-14).

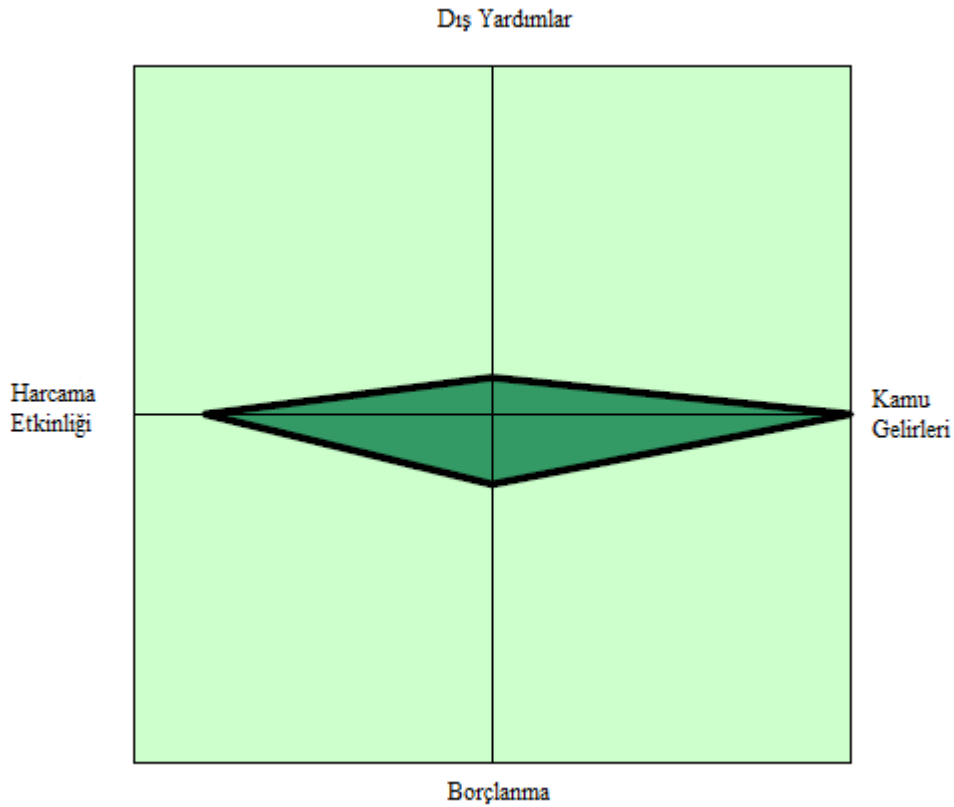
Hindistan için kırsal istihdam ve kalkınma programından yola çıkılarak mali alanla alakalı birçok değerlendirmede bulunulabilir. Programın finansmanı için yaratılan mali alan teorik olarak bahsedilen birçok faktörle iç içedir. Örneğin ekonomik reformlar kapsamında uygulanan mali kural uygulamalarından mali alanı destekleyici bir uygulama olarak bahsedilmektedir. Bununla beraber vergi gelirlerinin artırılması ve bunun özellikle büyüme kaynaklı bir artış olduğunun belirtilmesi, mali alan oluşturma yöntemleri içerisinde yer alan kamu gelirlerinin artırılması ve mali alanı olumlu yönde etkileyen büyüme açısından ele alındığında mali alanın direkt olarak olumlu yönde etkilendiği söylenebilir. Ayrıca makroekonomik açıdan olumlu bir ortamın oluşturulması da yine mali alan yaratılması açısından yararlı olarak nitelendirilebilir. Son olarak kamu harcamalarının yeniden önceliklendirilmesi ile NREGA için mali alan yaratılmıştır. Bütün bu uygulamalar

NREGA özelinde değerlendirilse de sonuçları itibariyle Hindistan için makro düzeyde yaratılan mali alanı, kanıtlarıyla ve yöntemleriyle ele almaktadır.

Hindistan hükümeti tarafından, 2016 yılında kendi ülkesinde yerleşik olan şirketlerin yerleşik olmayan yabancı e-ticaret şirketlerine ödediği online reklam gelirleri üzerinden %6 oranında bir eşitleme vergisi alınması kararlaştırılmıştır (World Bank Group, 2019: 11). Yeni uygulamaya konulan bu vergi ile artırılan kamu gelirleri mali olarak değerlendirilebilir.

Aşağıdaki şekil 4'te kalkınma komitesi tarafından Hindistan'ın mali alan oluşturma yöntemlerinin potansiyeline göre analitik düzlemde hesaplanan mali alan elması gösterilmektedir.

**Şekil 4: Hindistan Mali Elması**



**Kaynak:** Development Committee, 2007: 13

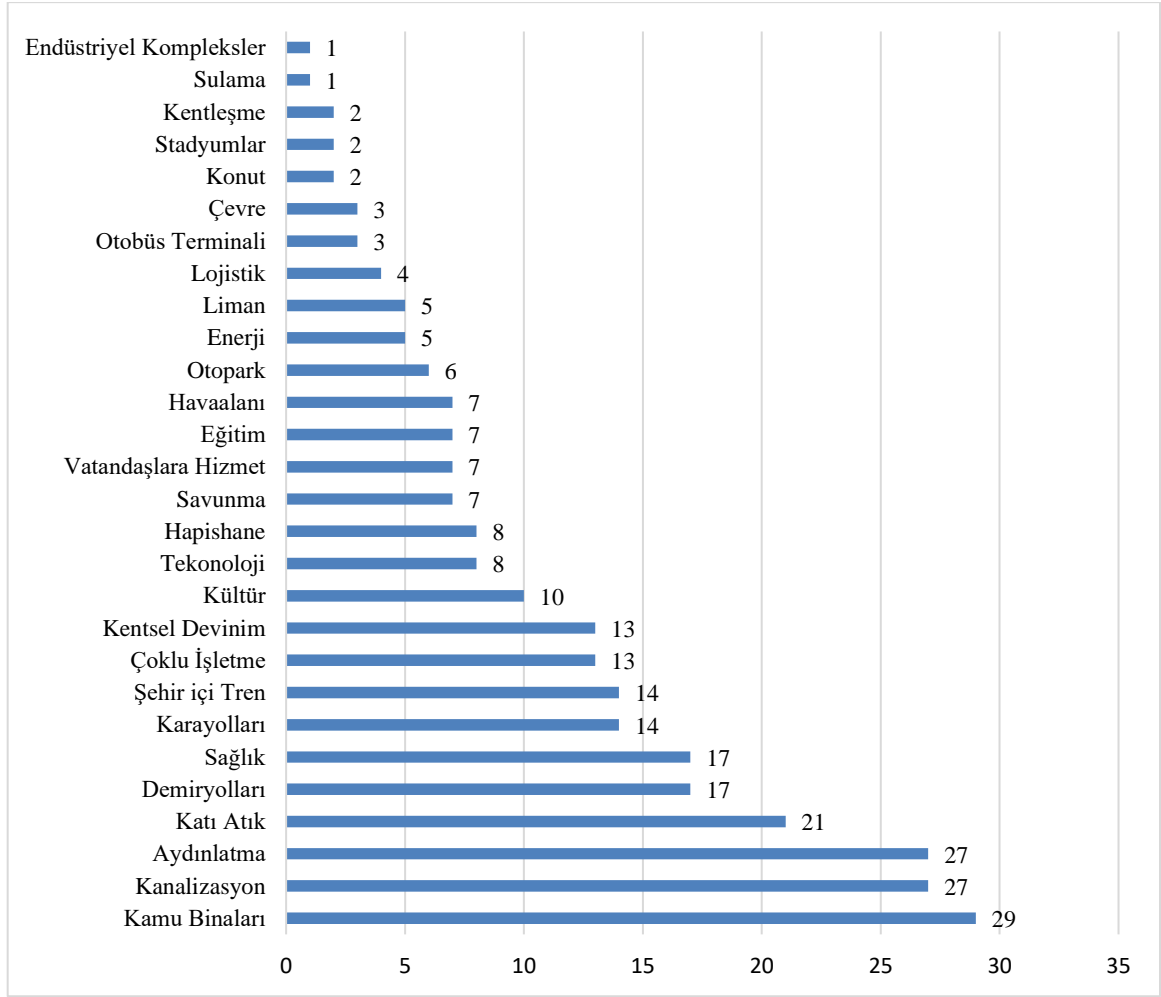
Şekil 4'te mali alan oluşturma yöntemlerinin analitik düzlemde gösterildiği alanlara bakılacak olursa Hindistan'da mali alan oluşturma sürecine temel yöntemlerin hemen hemen hepsi dâhil edilmiştir. Özellikle kamu gelirlerinin artırılması hususunda daha çok ilerleme kaydedilmiştir. Yine yapısal reformlarla harcamaların etkinliğinin artırılması ülkenin mali alan elmasına gözle görülür bir biçimde yansıtılmıştır. Bunlarla birlikte makroekonomik düzeyde yaşanan olumlu gelişmeler

borçlanma ve dış yardım kapasitesini de olumlu şekilde etkilemiş ve bu yöntemlerle mali alan oluşturma potansiyeli de artırılmıştır. Sonuç olarak mali alan elması yaklaşımına göre ülkenin genel kapasitesi açık bir biçimde görülebilmektedir.

### **3.2.6. Brezilya**

Brezilya'da kamu hizmetlerinin özel sektöre ihale edilmesi 1990 yılında başlatılan ve devletin ekonomideki stratejik konumunu yeniden düzenlemeyi amaçlayan Ulusal Özelleştirme Programı (PND)'den sonra başlatılmıştır. PND'ye göre kamu hizmetleri sunan şirketlerin özelleştirilmesi, hükümetin verimliliğini ve kamu kaynaklarının daha nitelikli şekilde tahsis edilmesini sağlayacaktır. 1990'lı yılların ortalarında çıkarılan ve kamu hizmetlerinin kullanıcı tarafından finanse edildiği yasal çerçeve niteliğini taşıyan kanunla birlikte kamu-özel sektör ortaklığı kısmen başlatılmıştır. Kamu-özel sektör ortaklığı büyük ölçüde otoyollar, sağlık hizmetleri, demiryolları, limanlar, enerji altyapısı ve havalimanları gibi çeşitli alanlarda kullanılmıştır. Devam eden süreçte Brezilya'da 2004 yılında yürürlüğe giren kamu-özel sektör ortaklığına ilişkin kanun hem mali alan yaratılması hem de bütçe kaynaklarının toplum için daha elverişli ve verimli şekilde kullanılması adına önemli bir adım olarak nitelendirilmektedir. Örneğin, Sao Paulo metro hattı için planlanan kamu-özel sektör işbirliği kapsamında 790 milyon Brezilya reali tutarında bir proje imzalanmıştır. Özel sektör ve kamu sektörü arasında uzun vadeli bir anlaşma seçeneği olarak konsolide edilen KÖİ'ler sayesinde Brezilya'da son yıllarda kamu-özel sektör ortaklığı projelerinde ciddi bir artış görülmektedir. Özellikle 2012 yılından bu yana eyalet ve şehirlerde 40'dan fazla proje tamamlanmış ve ayrıca 74 proje halihazırda imzalanmıştır. Brezilya'nın içinde bulunduğu mali zorluklar da ülkeyi bu projelere yönlendirerek bütçede ek bir manevra alanı oluşturmaya teşvik etmiştir. Bunlara ek olarak bu projelerle kamu harcamalarının kalitesi iyileştirilmiştir (Radar PPP, 2015: 4-8). Bakıldığı zaman bu alanda yapılan tüm girişimler mali alanı destekleyici niteliktedir. Grafik 1'de Brezilyanın KÖİ kapsamında tamamlanan projeleri gösterilmektedir.

**Grafik 1: Kamu-Özel İşbirliği Kapsamında Tamamlanan Projeler**



**Kaynak:** Radar PPP, 2015: 27

Grafik 1’de belirtilen projelerin hemen hemen hepsi hükümetin devlet bütçesinden karşılanması gereken projeleri kapsamaktadır. Dolayısıyla bütün bu projelerin maliyetlerinin özel sektöre yansıtılması devlet bütçesi için yeni bir manevra alanı yani mali alan oluşturulması anlamına gelmektedir.

IMF tarafından (2018), gerçekleştirilen çalışmada Brezilya’nın büyümeyi destekleyen bir mali genişleme için kısıtlı mali alana sahip olduğu belirtilmiştir. Özellikle borç ve brüt finansman ihtiyaçlarının seviyesi ve yörüngesi önemli riskleri beraberinde getirmektedir. Devam etmekte olan reform uygulamalarını içeren senaryoda borç miktarının 2022 ve 2023’te GSYH’nın %90’ının üzerine çıkacağı öngörülmekte, ardından 2024’te düşmeye başlayacağı beklenmektedir. Bu bilgiler mali alan ilişkisi kapsamında değerlendirilirse; Brezilya’nın uzun vadede maliye politikası araçlarından biri olan borçlanma yöntemiyle mali alan oluşturma yeterliliğinin çok az olduğu söylenebilir.



öngörülmüştür. Bu reformlar, doğru maliye politikasını belirlemek, vergi politikasını gözden geçirmek ve güncellemek, vergi tabanını genişletmek ve derinleştirmek, vergi idaresini geliştirmek, vergi kaçırma ve vergiden kaçınmayla mücadele etmek, vergi dışındaki gelir tahsilatını artırmak olarak sıralanabilir. Ayrıca matrah aşındırma ve kar aktarımının tespit edilmesi halinde vergi gelirlerinin GSYH'nin %2.7'sine kadar artırılabilmesi tahmin edilmektedir. Afrika ülkeleri oldukça geniş bir kayıt dışı sektöre sahiptir. Bu ülkelerde kayıt dışı aktörlerin belirlenerek vergilendirilmesi zor olduğundan hükümetler daha çok vergi gelirlerinin %60'ından fazlasını oluşturan dolaylı vergilerle bu açığı kapatmayı tercih etmektedir. Ancak kayıt dışı sektörlerin vergilendirilmesi, gelir tahsilatında yönetişimin güçlendirilmesi, hesap verebilirliğin desteklenmesi ve mali araçların yeniden düzenlenmesiyle birlikte gelecek 5 yıl içerisinde yıllık 99 milyar dolara kadar varan kaynak mobilizasyonu gerçekleştirilebilecektir. Bunların yanında uluslararası yardımların da kalkınma hedeflerine ulaşmak için destekleyici bir faktör olduğu belirtilmektedir (Birleşmiş Milletler, 2019).

Afrika'nın mali açığı 2017 yılında GSYH'nin %5,3'ü düzeyinde iken bu oran 2018 yılında %5'e gerilemiştir. Bunun sebebi ülkelerin mali konsolidasyon çabaları (sübvansiyonlarda azaltma gibi), petrol üretiminin artması ve fiyatlarının iyileştirilmesi (Angola, Çad, Gana ve Nijerya), vergi idaresinin iyileştirilmesi ve vergi tabanının genişletilmesi (Kongo, Lesoto, Malavi ve Nijerya), petrol ihracatı yapan ve mineral zengini olan diğer ülkelerin ithalat-ihracat faaliyetlerinde bulunması olarak gösterilebilir. Bununla birlikte Afrika ülkelerinde 2018 yılında genel olarak büyüme kaydedilmiştir. Fildişi Sahili, Etiyopya, Kenya ve Senegal gibi kaynak zengini olmayan ülkelerdeki büyüme ise altyapıya yapılan yoğun kamu yatırımları nedeniyle güçlü olmaya devam etmektedir (Birleşmiş Milletler, 2019: 4-8). Hem mali açıkların daraltılması hem de büyüme oranlarının artırılması mali alan oluşturulması olarak değerlendirilebilir.

Doherty vd. (2018), çalışmasında Kenya, Nijerya ve Güney Afrika için mali alanın genişletilmesi ile sağlık sektörü harcamalarının ne kadar iyi finanse edilebileceği incelenmiştir. Burada öncelikle bu ülkelerin hangi yollarla mali alan oluşturdukları ele alınmıştır. Her üç ülkenin de son 20 yıl içerisindeki politik sistemleri oldukça hareketli olmasına rağmen vergi sistemi ile ilgili reformlar ve vergi tahsilatında oldukça başarılı bir süreç yaşanmıştır. Bu sürecin içeriği vergi toplama ile görevli kurum ve kuruluşlardaki örgütsel reformlar, bilgi ve iletişim teknolojileriyle vergi idarelerinin kapasitelerinin iyileştirilmesi, yolsuzluklarla mücadelede sıfır toleransı baz alan örgütsel bir kültür yapısının oluşturulması ve vergi uyumunu artırmaya yönelik stratejiler olarak özetlenebilir. Bunların yanı sıra bu ülkelerin vergi tabanlarını genişlettiği gözlemlenmiş, özellikle Nijerya ve Kenya'da kayıt dışı sektörlerden vergi tahsilatına başlanmıştır. Bunlara ek olarak Nijerya'nın toplam sağlık harcamalarının %7'si, Güney Afrika'nın %2'si ve Kenya'nın ise %28'i dış yardımlar vasıtasıyla finanse edilmektedir. Bu veriler ışığında 2000-2010 yılları arasında Kenya reel gelirini %57, Güney Afrika %71 ve Nijerya ise %207 oranında artırmıştır. Bununla birlikte elde edilen mali alan sayesinde de hem sağlık harcamaları hem de diğer devlet harcamaları

artırılmıştır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta sağlık harcamalarının diğer harcamalara kıyasla, oluşturulan mali alandan yeterince pay alamaması ve artırılamamasıdır. Buna sebep olan en büyük etken, bu ülkelerdeki bütçe tahsisatlarını belirleyen ekonomik, politik ve idari konuların birbiriyle karmaşık bir etkileşim halinde olması olarak gösterilebilir. Örneğin özellikle Güney Afrika ve Nijerya'da mali federalizm yapısının yaygın olması harcamaların önceliklendirilmesi konusunda anlaşmazlıklara sebep olabilmektedir. Ayrıca bu üç ülke için Maliye Bakanlığı'nın ulusal harcamalara yönelik öncelik algısının farklı olması ve sağlık harcamalarının yeterince hazmedilememesi, bütçe tahsisi süreçlerinde Sağlık Bakanlığı'nın sağlık sektörüne yapılacak yatırımların kalkınmaya olumlu katkısını gösterme kabiliyetinin yetersiz kalması, sivil toplum kuruluşlarının farkındalık çabalarının yetersizliği de bu ülkelerde yaratılan mali alanın sağlık harcamalarına yeterince tahsis edilmemesinin sebepleri arasında gösterilebilir. Sonuç olarak çalışmadan çıkarılan genel yargı ağırlıklı olarak vergi gelirleriyle yaratılan mali alanın sağlık harcamalarına yeterince tahsis edilemediğidir.

Yukarıdaki çalışmada değerlendirilen ülkeler mali alan oluşturmak için kamu gelirlerinin artırılması ve dış yardımları tercih etmiştir. Ülkelerin bu yöntemlerle mali alan oluşturma süreci gayet başarılı olmuş ancak elde edilen mali alanın ne yönde kullanılacağı konusunda bazı aksaklıklar meydana gelmiştir. Buradaki durum mali alan oluşturmak için tercih edilen bir başka yöntem olan harcamaların önceliklendirilmesi açısından değerlendirilirse, ilgili ülkelerin bu konuda zayıf bir uyguma sergiledikleri görülmektedir. Şöyle ki, öncelikli ve verimli alanlara tahsis edilemeyen kaynaklar ülkelerin büyüme ve kalkınma hızına da olumsuz etki edebilmektedir. Sağlık sektörünün en öncelikli alanlardan biri olduğu ve bu alanın ihmal edilmesinin daha sonra çok daha büyük maliyetlere neden olacağı genel kabul görmektedir. Buradan hareketle söz konusu ülkelerin harcamaların önceliklendirilmesi yöntemiyle mali alan oluşturmada yetersiz kaldığı ve öncelikli alanların ihmal edilmesi nedeniyle ileride mali alanlarında daralma riskiyle karşılaşabilecekleri söylenebilir.

Birleşmiş Milletler (2019) raporuna göre Afrika'da son yirmi yıldaki en başarılı mali reformlardan biri vergi idaresi reformlarıdır. Yarı özerk vergi makamlarının kurulması ve bilgi teknolojilerinden yararlanılmasıyla vergiye uyum ve vergi tahsilatı maliyetleri düşürülmüş, vergi tabanı genişletilmiştir. E-vergilendirme uygulamalarıyla Ruanda'da kamu gelirleri GSYH'nin %6'sı kadar artırılmış, Güney Afrika'da uyum maliyetleri %22,4 oranında azaltılmış ve ayrıca KDV'ye uyum süresi % 21,8 oranında kısaltılmıştır.

Tanzanya'da dış şoklarla birlikte emtia fiyatlarında yaşanan dalgalanma ülkenin uzun vadeli büyüme gidişatında büyük zorluklarla karşılaşmasına neden oldu. 2005 yılında büyümeye devam eden kamu borcuna kıyasla vergi gelirlerinin tahsilatı GSYH'nin %10,8'i oranında düşük bir seviyede kalıyordu. Bu nedenle altyapı ve beşeri kalkınmayı amaçlayan kamu yatırım harcamaları kısılmak zorunda kaldı. Bu durumun üstesinden gelmek için Tanzanya'nın eski ve hantal kalan

vergi sisteminin modernize edilmesi şarttı. Buna binaen 2006 yılında Dünya Bankası, ülkenin vergi sistemindeki zayıflıkların giderilmesi için vergi modernizasyon projesini başlattı. Bu projeye sadece vergi altyapısı iyileştirilmemiş, aynı zamanda kapsamlı bir eğitim programı yürütülerek hem vergi idarecilerine hem de vergi mükelleflerine vergi sisteminin önemi ve yükümlülükleri hakkında bilgi verilmiştir. Böylelikle Tanzanya’da hizmetlerin iyileştirilmesi ve toplam vergi gelirinin artırılması için çeşitli yapısal reformlar yapılırken aynı zamanda vergi ödeme sistemi daha şeffaf bir hale getirilmiştir. Projenin sonlandığı 2011 mali yılında vergi geliri yaklaşık 2,47 milyar ABD doları olarak kaydedilmiştir. Bu miktar, projenin başlatıldığı 2006 yılındaki vergi gelirinin neredeyse üç katıdır (World Bank, 2017). Proje kapsamında Tanzanya’da vergi idaresinin geliştirilmesine yönelik olarak özetle, vergi idarecilerinin kapasitesinin geliştirilmesi, vergi mükelleflerinin özellikle beyan ve ödeme konusunda eğitilmesi, yolsuzlukların önüne geçmek için personelin eğitilmesi, elektronik belgeleme, kaydetme ve vergi tahsilatı için otomasyon projelerinin geliştirilmesi gibi önlemler alınmıştır. Bunların sonucunda fiili gelir tahsilatı 2007 yılına kıyasla 2011 yılında %21 oranında artırılmıştır. Vergi toplama maliyeti 2007 yılında %3,2 iken 2011 yılında bu oran %2,7’ye düşürülmüştür. Elektronik ortamda verilen KDV beyannameleri 2009 yılında 500’ün altındayken 2011 yılında 4.000’in üzerine çıkarılmıştır. Emlak vergilerinin elektronik ortamda ödenmesi için başlatılan uygulama sonucunda 2011 yılında 376.666 vergi mükellefinin bu sistemde aktif olarak yer aldığı kaydedilmiştir. Vergi tabanını genişletmek adına blok yönetim sisteminin devreye sokulmasıyla kayıt dışı sektörlerin kayıt altına alınmasında olumlu bir etki yaratılmıştır (IEG, 2012). Tanzanya’nın uygulamaları mali alan oluşturulması açısından iki şekilde değerlendirilebilir. Bunlardan ilki vergi sisteminde yapılan modernizasyon çalışmalarıyla birlikte kamu gelirlerinin artırılmasıdır. Dünya Bankası tarafından Tanzanya’ya hem maddi hem de teknik olarak verilen destek bir nevi dış yardım olarak değerlendirilirse bu da diğer bir mali alan oluşturma yöntemi olarak nitelendirilebilir.

Mal ve hizmet satış vergileri ülkelerin birincil vergi geliri kaynağı konumundayken 2000 yılından itibaren hem KDV’nin bu vergilerin yerine getirilmesi hem de KDV oranlarında yapılan değişiklikler Afrika ülkelerinde kamu gelirlerinin artırılması adına önemli bir girişim olarak değerlendirilebilir. Örneğin Ruanda ve Mısır’da satış vergilerinin yerine KDV getirilmiştir. Ruanda’da 2001 yılında %15 olan satış vergisi %15 oranında KDV ile değiştirilmiştir. Daha sonra 2002 yılında bu oran % 18’e yükseltilmiştir. Bunun sonucunda KDV geliri 2001 yılında GSYH’nin % 3,2’si iken 2016 yılında bu oran % 4.7’ye çıkarılmıştır. Güney Afrika’da 2018-2019 mali yılında KDV oranı %14’den % 15’e çıkarılmıştır. Buradan elde edilen gelirin de yoksul ailelerin çocukları için başlatılan ücretsiz eğitim programında kullanılacağı planlanmıştır (Birleşmiş Milletler, 2019: 58-59). Mısır’da %10 olarak uygulanan KDV, 2016 yılında %13’e, 2017 yılında ise %14’e çıkarılmıştır (Rahman, 2017). KDV vergisinin hem yürürlüğe koyulması hem de oranlarının artırılmasıyla mali alan oluşturulmuştur. Ayrıca Güney Afrika örneğinde olduğu gibi elde edilen mali alanın uzun vadede büyüme ve kalkınmaya zemin hazırlayacak eğitim programında kullanılmasıyla birlikte mali alan oluşturulmak için bir diğer alternatif yaratılmıştır.



Botsvana'da Nisan 2002'de yürürlüğe koyulan KDV, 2010 yılına kadar %10 olarak uygulanmış, ancak bu tarihten sonra %12'ye çıkarılmıştır. Artışın küresel ekonomik durgunluk sonrasında yapılması mali kriz sonrası vergi gelirlerinin artırılmak istenmesi olarak yorumlanabilir. Bunların yanı sıra yoksullukla mücadele ve ithal gıdada dışa bağımlılığın azaltılması için yapılan tarım reformları kapsamında pulluklar, ekiciler ve biçerdöverler gibi tarım aletlerinin KDV'den muaf tutulmasıyla üretim maliyetleri azaltılmıştır. Böylelikle ülkenin GSYH'sini artıracak potansiyel kaynakları vergi politikasıyla verimli bir şekilde mobilize edilmiştir (Bakwena, 2012: 43, 44). Bütün bu ülke örnekleri, yeni vergilerin yürürlüğe koyulması ve mevcut vergi oranlarının artırılması sonucunda bütçede kamu gelirlerinin artırılmasına ve mali alan oluşturulmasına katkı sağlayacak uygulamalar olarak değerlendirilmelidir.

Afrika mali alan yaratmak için vergi gelirleri dışında da gelir kanalları yaratmaktadır. Vergi dışındaki gelirler 2017 yılında 133 milyon dolar olarak kaydedilmiştir (Birleşmiş Milletler, 2019: 79). Afrika'nın yatırım harcamalarındaki finansman açığı 230 milyon dolar yani GSYH'nin %12'si olarak tespit edilmiştir (Coulibaly ve Gandhi, 2018: 2). Vergi dışı gelirlerle yaratılan finansmanın yatırım harcamalarının finansman açığına oranla mali alan oluşturulması açısından önemli bir pay ifade ettiği söylenebilir.

Afrika ülkelerinde birçok vergi dışı gelir olmasına rağmen daha çok bağışlar, emlak gelirleri, para cezaları, mal ve hizmet satışı ve tanımlanamayan diğer vergi dışı gelirler mali alan oluşturmak için kullanılmaktadır. Örneğin, Fildişi Sahili, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Nijer, Ruanda, Togo ve Uganda'da vergi dışı gelirlerin çoğu bağışlardan elde edilmektedir. Kamerun, Kongo, Güney Afrika ve Tunus'da daha çok emlak gelirleri gibi kaynaklardan gelir yaratılmaktadır. Gana için vergi dışı gelirin ana kaynağı mal ve hizmet satışı olarak belirlenmiştir (Global Revenue Statistics Database (t.y), <https://stats.oecd.org/>). Mal ve hizmet satışından kastedilen devletin sunduğu mal ve hizmetlerden elde edilen kullanıcı hizmetleridir. Bunlar yol geçiş ücretleri, eğitim ve sağlık için kısmen talep edilen kullanıcı ücretleri gibi örneklendirilebilir. Bu vasıtalarla elde edilen gelirlerden yalnızca bu mal ve hizmetleri kullananlara değil, aynı zamanda kamu hizmetlerini genel olarak kullananlara da pozitif dışsallık yaratılabilir. Örneğin yaratılan mali alan yine altyapı harcamaları, eğitim ve sağlık gibi alanlarda finansman için kullanılabilir (Bird, 2001: 178).

Afrika ülkelerinin birçoğunda sahip olunan doğal kaynaklar sayesinde devlet bütçesine azımsanamayacak oranda katkı sunulmaktadır. Ülkeler her ne kadar doğal kaynaklarını işlemek için yeterli teknik altyapıya sahip olmasa da bu kaynakların kiralanmasından da gelir elde edilmektedir. Örneğin 2016 yılında Afrika'nın doğal kaynak kiralardan elde ettiği toplam gelir GSYH'nin %13,4'ü olarak belirlenmiştir. Burada en yüksek pay GSYH'nin %8,2'si ile ormanların kiralanmasından elde edilmiştir. Değerli madenlerin kiralanmasından GSYH'nin %3,2'si kadar, petrol yataklarının kiralanmasından GSYH'nin 1,8'i kadar ve doğalgaz rezervlerinin

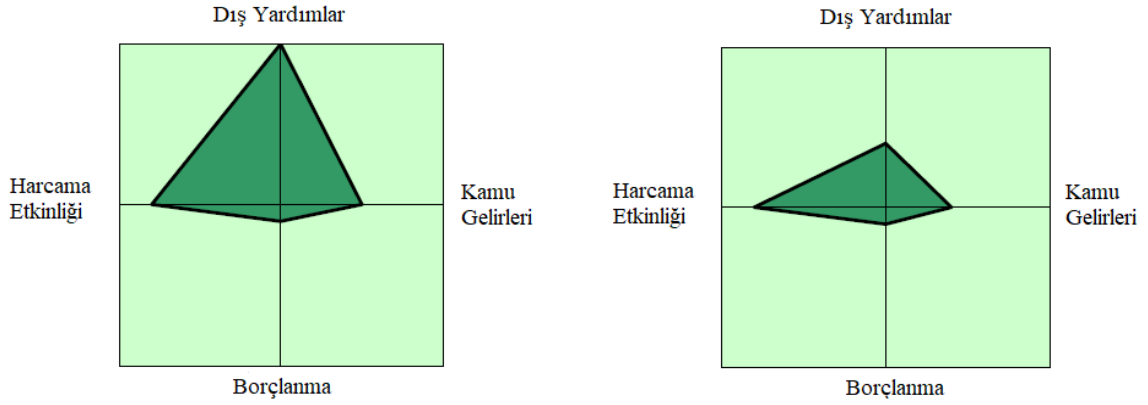
kiralanmasından GSYH'nin %0,2'si kadar gelir elde edilmiştir (Birleşmiş Milletler, 2019: 120, 121). Mali alan her ülkenin içinde bulunduğu şartlara göre farklı şekillerde oluşturulan esnek bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan hareketle doğal kaynaklarla ülkelerin bütçelerinde yaratılan gelir alternatifi mali alan olarak değerlendirilebilir.

Afrika kıtasının en gelişmiş ülkelerinden biri olan Güney Afrika'da istikrarlı bir şekilde artan borç miktarı, büyük oranda şarta bağlı olarak yapılan koşullu borçlanmalar, borçlanma maliyetlerinin nispeten yüksek olması ve ekonomik büyüme ile faiz oranlarının gidişatına ilişkin önemli derecedeki belirsizlikler nedeniyle mali alan biraz kısıtlanmıştır. Aynı zamanda onaylanmış bütçe tavanlarına riayet edilmesi de yatırımcı güveninin kazanılması ve mali alan oluşturulması açısından önemlidir. Buna ek olarak uygulanacak bir mali konsolidasyon hem yatırımcı güveninin korunması hem de borç sürdürülebilirliğinin sağlanmasına katkı sağlayarak Güney Afrika için mali alan oluşturulmasını kolaylaştıracaktır (IMF, 2018: 55).

Odusola tarafından 2017 yılında yapılan bir çalışmada, Afrika'daki mali alan ve yoksulluk arasında nasıl bir ilişki olduğu incelenmiştir. Cezayir, Botswana, Güney Afrika ve Seyşeller gibi görece daha yüksek mali alana sahip olan ülkelerdeki yoksulluk oranı daha düşükken, vergi gelirlerinin GSYH'ye oranının daha düşük olduğu Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Burundi, Liberya ve Ruanda gibi ülkelerde yoksulluk oranının daha yüksek olduğu gözlemlenmiştir. Mali alanı %15 ve üzerinde olan başta Seyşeller, Mauritius, Mısır, Tunus, Fas, Cezayir ve Cabo Verde ve diğer ülkelerin %80'inden fazlasının yoksulluk oranı %30'un altındadır. Çalışmada 1990-2013 yılları arasında yoksulluktaki yüzde değişimi ile ortalama mali alan arasındaki ilişki incelenmiştir. Bu dönemde yoksulluğu en az %50 azaltan Tunus, Mısır, Güney Afrika, Gine, Botswana ve Namibya gibi ülkelerde %10'un üzerinde bir mali alan kaydedilmiştir. 1990-2013 döneminde yoksulluğu azaltan ülkelerin yaklaşık %86'sında en az %10'luk bir mali alan kaydedilmiştir. Burada oluşturulan mali alanın yanı sıra elde edilen kaynakların verimli ve etkin şekilde dağıtımı da yoksulluğun azaltılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca Güney Afrika'nın kıtanın en geniş mali alana sahip ülkelerinden biri olması katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir bütçe sürecinin kapsamlı bir görünümünü sağlayan açık bütçe endeksi açısından değerlendirilebilir. 2010 yılında Güney Afrika'nın küresel olarak en iyi açık bütçe endeksine sahip olarak belirlenmesi, sahip olduğu geniş mali alanın bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Çalışma sonucunda Afrika'da oluşturulan mali alan ve yoksulluk arasında negatif bir ilişki olduğu tespit edilmiştir.

Aşağıda şekil 6'da incelenen bazı Afrika ülkelerine ait mali alan elmasının analitik düzlemdeki görünümü verilmektedir.

### Şekil 6: Bazı Afrika Ülkelerinde Mali Alan Elmasına Ait Değerlendirmeler



(Uganda, Ruanda ve Madagaskar)

(Kamerun ve Kenya)

**Kaynak:** Development Committee, 2007: 13

Şekil 6'ya göre Afrika gibi genellikle düşük gelirli ülkelerin yer aldığı bölgelerde daha çok dış yardımlarla mali alan oluşturulması anlaşılabilir bir yöntemdir. Özellikle temel insani ihtiyaçlardan biri olan sağlık alanında yeterli hizmetin sunulabilmesi için bu ülkelerde dış yardımlarla oluşturulan mali alanın önemi oldukça ciddi boyutlardadır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus, dış yardımlarla oluşturulan mali alanın uzun vadede süreklilik arz edip etmediğidir.

#### 3.2.8. Türkiye

Mali alan oluşturulması açısından önemli olan mali kural uygulamaları dikkate alındığında Türkiye'de yasal ve anayasal mevzuata doğrudan bu sebeple konulmuş herhangi bir madde bulunmamaktadır. Ancak 2000 yılından başlamak üzere kamu maliyesi uygulamalarında gelir ve harcama yönünden olmak üzere, Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund- IMF) ve Avrupa Birliği (AB) ile uyum politikaları çerçevesinde fiili olarak mali kural uygulamalarına dair adımlar atılmıştır (Karakurt ve Akdemir, 2010: 228). Örneğin Türkiye'nin 2019-2023 dönemi on birinci kalkınma planı kapsamında mali disiplinin kararlı bir şekilde devam ettirilerek kamu maliyesinin güçlü ve sürdürülebilir yapısının pekiştirilmesi belirlenen hedefler arasındadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 44).

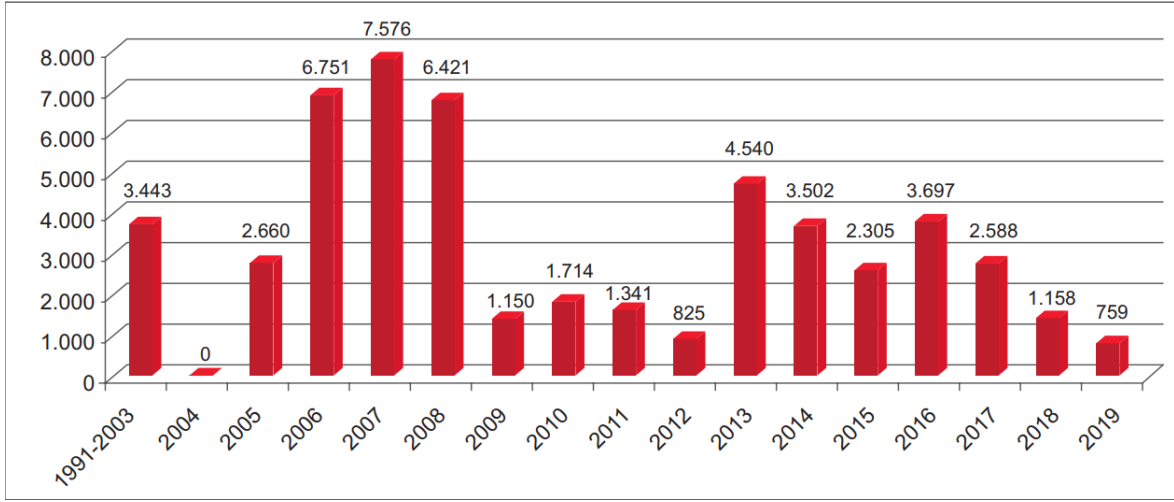
Türkiye'de Mali Kural, yasa tasarısı olarak hazırlanmış ve 2011'de kanuni olarak yürürlüğe girmesi beklenirken askıda kalmıştır. Literatüre bakıldığında mali kuralların Anayasa, yasa, orta vadeli program ve planlar, uluslararası antlaşmalar ve siyasi irade girişimleri vasıtasıyla ülkeden ülkeye değişebilen farklı formatlarda uygulamaya koyulduğu görülmektedir (Yılmaz, 2014: 344). Örneğin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda "Orta vadeli program ile uyumlu

olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan orta vadeli mali plan, en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmî Gazete’de yayımlanır.” İbaresini bulunmaktadır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu [KMYKK], 2003: madde 16). Buradan hareketle söz konusu kanunla birlikte uygulanan plan ve programların mali kural niteliğinde olduğunu ve mali alan oluşturmak için gereken zemini hazırladığı söylenebilir.

Türkiye’de özel kanunlar vasıtasıyla düzenlenen ve uygulamada mali alan oluşturmak için koyulan mali kurallar niteliğinde değerlendirilebilecek uygulamalar mevcuttur. Burada 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkındaki Kanun ile elde edilen özelleştirme gelirlerinin kullanımı hakkındaki örnekler, mali alan oluşturulması açısından özelleştirme uygulamasının verimliliğini açıklayıcı nitelikte olacaktır (Yılmaz, 2014: 344). Özelleştirme uygulamaları hakkındaki kanunun 10. Maddesi kapsamında “Bu kanunun geçici 8. Maddesi gereğince Kamu Ortaklığı Fonu’na yapılan ödemeler hariç Özelleştirme Fon’undan genel bütçeye kaynak aktarılamaz” ibaresi, Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanunun “Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinesinin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir. Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz” hükmü ile değiştirilmiştir. Geçici 8. Madde de yürürlükten kaldırılmıştır (Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 1994: madde 10; Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun, 2000: madde 2).

Son olarak, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkındaki kanunda “Özelleştirme Fonunda toplanan gelirlerin kullanımında; iş kaybı tazminatı ödenmesi ve diğer hizmetlerin verilmesine, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması amacıyla idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasına öncelik verilir. Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz” ibaresine yer verilmiştir (Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 1994: madde 10). Böylelikle özelleştirme gelirlerinden sağlanan nakit fazlasının hazine ve bütçeye ek kaynak yani mali alan olarak kazandırılması mümkün kılınmıştır. Aşağıdaki Grafik 2’de özelleştirme gelirlerinden sağlanan ve hazineye aktarılan nakit fazlalarının yıllar itibarıyla miktarları görülmektedir.

**Grafik 2: Türkiye’de Yıllar İtibarıyla Özelleştirme Gelirlerinden Hazineye Aktarılan Nakit Fazlaları (Milyon ABD Doları)**



**Kaynak:** Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Faaliyet Raporu, 2019: 65.

Grafik 2 incelendiğinde 2006,2007 ve 2008 dönemlerinde özelleştirme gelirlerinden hazineye aktarılan nakit fazlası tutarların diğer yıllardan daha fazla olduğu gözlemlenmektedir. Mali alanın ekonomik krizlere karşı manevra kabiliyeti yaratması literatürde sıkça yer verilen konulardan olmuştur. Buradan hareketle 2007-2008 dönemlerinde hazineye aktarılan ve bütçeye gelir kaydedilen özelleştirme gelirlerinin yine bu dönemlerde tüm dünyayı etkileyen küresel ekonomik krizle mücadele etmek açısından, mali alan oluşturulmasına katkı sağladığı söylenebilir.

Burada değerlendirilmesi gereken bir başka durum 26.05.2000 tarihinden önce özelleştirme gelirlerinin nakit fazlasının Kamu Ortaklığı Fonuna ayrılması ve bu fonun baraj, otoyol, içme suyu gibi altyapı harcamalarını finanse etmesidir. Mali alanın kendini amorti edebilecek altyapı harcamaları için oluşturulması gerekliliğini baz alırsak söz konusu kanun değiştirilmeden önce özelleştirme yöntemiyle yaratılan mali alan altyapı harcamaları için bir ek finansman yaratmaktaydı ve bu durum gelecekteki harcamalar için mali alan oluşturulması açısından daha makul olarak görülmekteydi. Ancak mali alanın gerekliliği açısından çeşitli bakış açılarının olduğu bilinmektedir. Bu noktada mali sürdürülebilirlik kapsamında borçların sürdürülebilirliğinin sağlanması da mali alan oluşturulması için bir gerekçe olarak görülmektedir. Bu görüş özellikle 2008 küresel ekonomik kriziyle beraber daha da yaygınlaşmıştır. Buradan hareketle özelleştirme gelirlerinin hazinenin borç finansmanı için kullanılması da mali alan kapsamında değerlendirilmektedir (Yılmaz, 2014: 345).

Kamu gelirlerinin artırılması vasıtasıyla mali alan oluşturulması değerlendirildiğinde, Türkiye’de vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içindeki payının oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 4'te merkezi yönetim bütçe gelirleri içerisinde vergi gelirleriyle yaratılan finansmanın boyutu gösterilmektedir.

**Tablo 4: Türkiye’de Yıllar İtibarıyla Bütçe Gelirleri İçindeki Vergi Gelirlerinin Oranı**

Yıllar	Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	Vergi Geliri	Bütçe Gelirleri İçindeki Payı
2013	419.653.762.000 -TL	367.517.727.000-TL	% 87,6
2014	461.450.539.000 -TL	401.683.956.000-TL	% 87,0
2015	525.045.891.000 -TL	465.229.389.397-TL	% 88,6
2016	608.336.187.441 -TL	529.607.900.959-TL	% 87,1
2017	700.621.261.000 -TL	626.082.414.676-TL	% 89,4
2018	850.643.364.435 -TL	737.954.270.170-TL	% 86,8
2019	880.400.000.000 -TL	756.500.000.000-TL	% 85,9

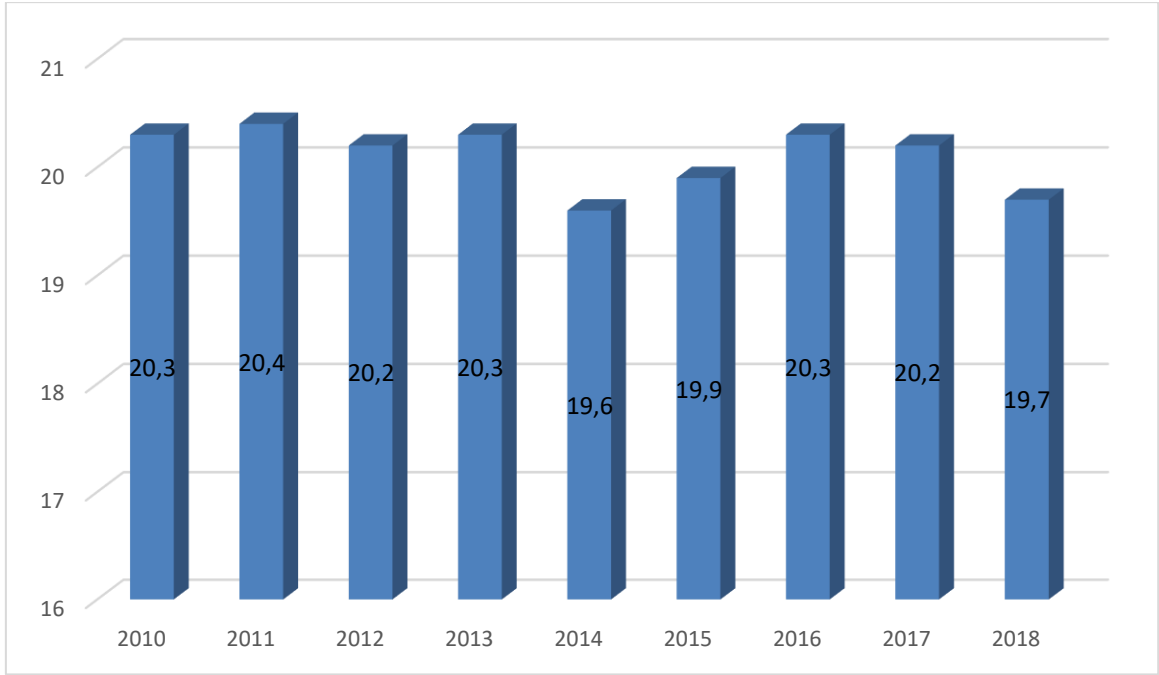
**Kaynak:** Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019 vergi geliri (t.y.), <http://www.sbb.gov.tr/vergi-gelirleri/>; GİB Faaliyet Raporu, 2019: 163.

Tablo 4'ten anlaşılacağı üzere Türkiye'nin vergi gelirleri vasıtasıyla bütçesine sağladığı finansmanın boyutu genel olarak fazladır. Buradan yapılabilecek çıkarım, maliye politikası araçlarından biri olan vergileme yoluyla bütçe içerisinde yaratılan mevcut bir finansman yani mali alanın olduğu yönündedir. Gelişmekte olan bir ülke olarak değerlendirilen Türkiye için planlanacak kapsamlı vergi reformları sayesinde vergi gelirlerinin daha da artırılarak mali alan yaratılması sağlanabilir.

Ancak Türk Vergi Sistemindeki reform çalışmalarına rağmen hala birtakım aksaklıklar da mevcuttur. Kayıt dışı ekonomi, vergi sisteminin karmaşık yapısı, vergi tabanının ve gönüllü uyumun yeterince artırılmaması, vergi politikalarında yaşanan istikrarsızlıklar ve muafiyet, istisna, indirim ve teşvik gibi uygulamaların yeterince etkin şekilde uygulanamaması gibi sorunlar vergilerle kazanılacak mali alan için engel teşkil etmektedir.

Mali alan GSYH içinde yer alan kamu gelirleri payının ölçülmesiyle yaklaşık olarak tahmin edilebilen nicel ve bütçesel bir boyuta sahiptir (UNCTAD, 2014: 161). Buradan hareketle aşağıdaki Grafik 3'te Türkiye'deki vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı mali alan açısından ele alınabilir.

**Grafik 3: Türkiye’de Vergi Gelirlerinin GSYH’ye Oranı**



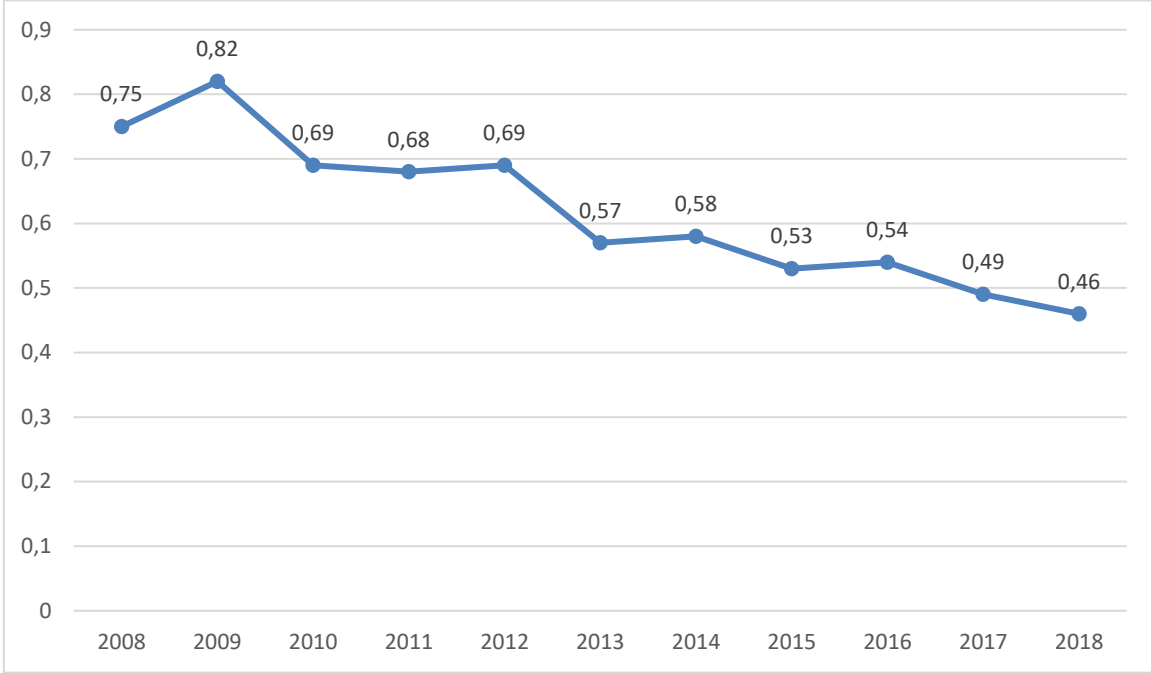
**Kaynak:** GİB Faaliyet Raporu, 2019: 164.

Grafik 3’te görüldüğü gibi Türkiye’de vergi gelirlerinin GSYH’ye oranı %20 bandında seyretmektedir. Bu orana sosyal güvenlik kesintileri de dahil edildiğinde vergi gelirlerinin GSYH’ye oranı yaklaşık olarak %25’i bulmaktadır. Birçok OECD ülkesinde vergi gelirlerinin GSYH’ye oranı sosyal güvenlik kesintileri hariç yaklaşık %25 civarındayken sosyal güvenlik kesintileriyle birlikte bu oran yaklaşık % 34 civarında seyretmektedir (Global Revenue Statistics Database (t.y.), <https://stats.oecd.org/>).

Sosyal güvenlik kesintileri dahil edilmediğinde Türkiye’nin OECD ülkelerinin ortalama vergi yükü ile arasındaki fark %5 olmakta, sosyal güvenlik kesintileri dahil edildiğinde ise bu fark %9 civarında seyretmektedir. Sosyal güvenlik kesintilerinin Türkiye’de finansman kısıtı oluşturmasında kayıtdışı istihdam ve ücret bordrolarının asgari tutardan gösterilmesi ana sebepler olarak gösterilebilir. Dolayısıyla Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin finanse edilmesinde kısıtlılıklar yaşanabilmektedir. Bu alanda oluşan kısıtlılıklar bütçeden karşılanmakta ve bu yüzden kamu gelirleri vasıtasıyla oluşturulan mali alan daralmaktadır. Bunlara ek olarak vergi sisteminin karmaşık yapısı, vergi tabanının yeterince genişletilememesi ve kayıt dışı ekonominin yaygın olması gibi faktörler de Türkiye’de vergileme vasıtasıyla oluşturulabilecek mali alanın daralmasına sebep olmaktadır (Ünsal ve Durucan, 2014: 285).

Aşağıdaki grafik 4’te Türkiye’de vergi gelirleri tahsil edilirken yapılan harcamaların yıllar itibarıyla seyri incelenebilir.

**Grafik 4: Türkiye’de Yıllar İtibarıyla 100 TL Vergi Toplamak İçin Yapılan Harcama Oranları**



**Kaynak:** GİB Faaliyet Raporu, 2019: 164.

Grafik 4 incelendiğinde vergi tahsilatı için yapılan harcamaların her geçen yıl azaldığı açıkça görülmektedir. Buradaki azalmanın sebeplerinden biri olarak stopajla alınan vergiler örnek gösterilebilir (Ünsal ve Durucan, 2014: 286). Ayrıca bilgi ve iletişim teknolojilerinin vergi idarelerinin hizmet sunumunda son derece etkin ve yaygın olarak kullanılması da idarenin tahsilat harcamalarında ki düşüşün ana sebebi olarak gösterilebilir (GİB Faaliyet Raporu, 2019). Örneğin en yaygın elektronik uygulamalardan olan e-tebligat sistemi sayesinde 2016-2018 yıllarında sağlanan tasarruf 482.774.836-TL olarak kaydedilmiştir (GİB Faaliyet Raporu, 2019: 97). Buradan hareketle, vergi idarelerinin tahsilat aşamasında yaptığı giderlerin azalmasıyla bütçede ek finansman oluşturulduğu ve vergi gelirlerinin iyileştirilmesiyle mali alan yaratılmasına katkı sağlandığı söylenebilir.

Türkiye’de kamu gelirleriyle mali alan oluşturma potansiyelini artırmaya yönelik olarak yeni plan, program ve reformlar adım adım yürürlüğe koyulmaya başlanmıştır. Bu kapsamda Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 2020-2022 dönemini kapsayacak şekilde tasarlanan Yeni Ekonomi Programında alınacak tedbirleri aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Yeni Ekonomi Programı, 2019: 11-14);

- Program süresince mali disiplinin kararlılıkla uygulanması, kaynakların verimli kullanılması ve belirlenen alanlarda tasarrufun sağlanması mümkün kılınacaktır.



- Bütçenin gelir performansı artırılarak kalıcı ve sürekli gelirlerle vergi tahsilatında etkinlik sağlanacak, ekonomide kayıt dışılığın azaltılması yönünde tedbirler alınacaktır.
- Kamu borçluluğunun düşük düzeylerde tutulması sağlanacaktır.
- Program döneminde bütçe açığının GSYH'ye oranının %3'ün altında kalması, faiz dışı dengenin GSYH'ye oranının ise dönem sonunda %0,3 olarak gerçekleşmesi hedeflenmektedir.
- Teşvik ve destek sisteminin sadeleştirilerek mükerrerliğe engel olacak yapıda kurgulanması, etkin olmayan teşviklerin kaldırılarak makroekonomik hedefler ve bütçe hedefleriyle uyumlu teşvik ve desteklerin oluşturulması sağlanacaktır.
- Etkin olmayan vergi muafiyet, istisna ve indirimleri kaldırılarak vergi tabanı genişletilecek ve vergi mevzuatının karmaşık yapısı sadeleştirilecektir.
- Program süresi boyunca vergi alacaklarına ilişkin herhangi bir af veya yapılandırmaya gidilmeyecektir.
- Vergi incelemelerinde dijital denetim ve sektör bazında uzmanlaşma artırılacaktır.
- Taşınmaz değerlendirme sistemi kurularak gayrimenkul envanteri tamamlanacak, gayrimenkul vergilendirme sistemi, tapu harçları ve emlak vergilerinin taşınmazların gerçek değerleri üzerinden vergi alınmasını sağlayacak şekilde düzenlenecektir.
- İmar değişikliklerinde ortaya çıkan değer artışlarının vergilendirilmesiyle alakalı mevzuat ve uygulama güçlendirilecektir.
- Süreklilik arz etmeyen ve konjoktüre karşı hassas olan gelirlerin oluşturduğu geçici gelir kaynaklarına karşılık kalıcı mahiyette harcama planı oluşturulmayacaktır.
- KİT'lerin verimlilikleri artırılacak ve kamu maliyesine yükleri azalacak şekilde yeniden dizayn edileceklerdir.
- Kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği sağlayacak ve hesap verebilirliği artıracak program bazlı performans esaslı bütçeleme uygulanacaktır.
- Lüks veya ithal yoğunluğu fazla olan ürünler listesi yenilenerek vergi düzenlemesi yapılacaktır.
- Kayıt dışı ekonominin azaltılması amacıyla, veri analizine dayalı, risk odaklı denetim faaliyetleri yaygınlaştırılacaktır. Kayıt dışılığın fazla olduğu sektörler öncelikli olarak yönlendirici ve rehberlik edici denetim faaliyetleri artırılacaktır. İlgili kurumlarla iş birliği yapılarak teknolojik altyapının entegrasyonu sağlanacaktır.

Bunlara ilaveten 2019-2023 dönemini kapsayan on birinci kalkınma planında açıklanan vergilemeye yönelik tedbirler, kamu gelirlerini artırmak vasıtasıyla mali alan oluşturulmasına olumlu etki edecek niteliktedir. Bunlar özetlenecek olursa (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 47);

- Gelir ve kurumlar vergilerini tek bir kanunda birleştirerek, vergi tabanını genişleten, vergiye uyumu teşvik eden, öngörülebilirliği artıran, üretim ve yatırımı destekleyen Gelir Vergisi Kanununun yasalaşması sağlanacaktır.

- Vergiye uyum maliyetlerini azaltan, mükellef haklarıyla ilgili kapsamlı düzenlemelere yer veren, uyuşmazlıkların kısa zamanda çözülmesini sağlayan ve vergi cezalarının gönüllü uyumu artıracak şekilde caydırıcılığa sahip olduğu yeni bir Vergi Usul Kanunu düzenlenecektir.
- Doğrudan vergilerin kapsam, matrah ve vergi oranları yeniden düzenlenerek vergi gelirleri içindeki payı artırılacaktır.
- Maktu vergilerdeki artış fiyatlar genel seviyesine göre belirlenecektir.
- ÖTV alınmayan lüks ve ithal yoğunluğu yüksek ürünler değerlendirilecek ve vergi düzenlemesi yapılacaktır.

Bu plan ve programlarda açıklanan amaç ve hedefler incelendiğinde kamu maliyesinde mali alan oluşturmak için sağlanması gereken teorik altyapının oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Buradan hareketle Türkiye'nin uygulamaya koyduğu veya koymayı planladığı politikaların mali alan oluşturma hedeflerine doğrudan veya dolaylı bir şekilde olumlu olarak hizmet ettiğini söylemek doğru bir çıkarım olacaktır.

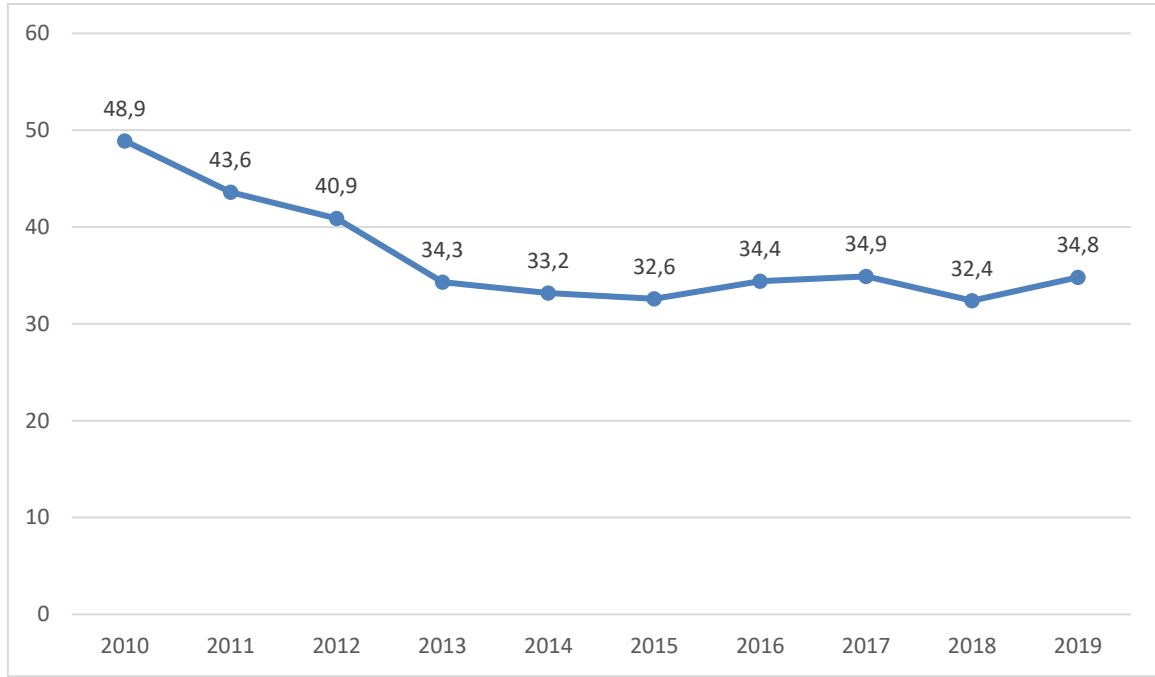
Mali alan oluşturma yöntemlerinden biri olan borçlanma ve kamu borç yönetimi Türkiye özelinde devlet borçlarının GSYH'ye oranı çerçevesinde değerlendirilebilir. Borç yönetimi, mali alan oluşturmak için kamu borç stokunun GSYH'ye oranını düşürmek olarak tanımlanabilir (Çelen ve Yavuz, 2014: 49 ). Türkiye'de özellikle 2000 yılından itibaren ağırlıklı olarak uygulanmakta olan mali istikrar programları kamu borç stokunun GSYH içindeki payının azalmasına olumlu yönde etki etmiştir (Buhur, 2017: 163).

Türkiye'nin borçlanarak mali alan yaratma sürecine baktığımızda özellikle 2001 yılında merkezi yönetimin toplam borç stokunun GSYH'ye oranı Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerine göre %74 ile son yılların en yüksek seviyesi olarak bilinmektedir. Bu oranın %51'i merkezi yönetim iç borç stoku olmak kaydıyla yine son yılların en yüksek seviyesi olarak bilinmektedir (Merkezi Yönetim Borç Stoku (t.y), <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>). Bu veriler ışığında, 2001 krizinin yarattığı olumsuzlukları bertaraf etmek için politika yapıcıların iç borçlanmayı daha fazla tercih ettikleri söylenebilir (Çiçek vd., 2010: 146-147).

Mali alanın ekonomik krizlerle ilişkisi baz alındığında özellikle küresel düzeyde yaşanan ekonomik krizlerden çıkış yolu olarak mali alan oluşturmak en makul seçeneklerden birisi olarak gözlemlenmektedir. Türkiye'nin 2001 yılı ekonomik krizinin olumsuz etkilerini bertaraf etmek için mali alan oluşturma yöntemlerinden birisi olan borçlanma yoluna başvurduğu açıkça gözlemlenmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin krizin olumsuz etkilerini en az hasarla atlatabilme fırsatını bu şekilde mali alan oluşturarak yakalayabileceği o zamanki politika yapıcılar tarafından takdir edilmiş ve uygulanmıştır.

Borçlanarak mali alan yaratmak kadar sürdürülebilir bir borç yönetiminin tesis edilmesi de oluşturulan mali alanın devam ettirilmesi açısından önemlidir. Buradan hareketle Türkiye'nin 2001 kriziyle birlikte yükselen borç stokunu kontrol altına almak için IMF ile 2002 yılında 18. Stand by anlaşmasını ve 2005 yılında 19. Stand by anlaşmasını imzalaması mali istikrarın sağlanması açısından önemli adımlardır. Bu kapsamda yapılan değerlendirmeler neticesinde Türkiye'nin kamu mali yapısında kısmi olarak istikrarın sağlandığı ve nispeten de mali disipline uyulduğu anlaşılmaktadır. Bunlara ek olarak 2001 yılında hazırlanan güçlü ekonomiye geçiş programı da söz konusu istikrarı destekler nitelikte olmuştur. Atılan tüm bu adımlar borç stokunun sürdürülebilir seviyelere inmesine yardımcı olarak mali alan uygulamalarını destekleyici nitelik arz etmektedir (Buhur, 2017: 167). Aşağıdaki grafik 5'te Türkiye'nin son yıllardaki kamu borcunun GSYH'ye oranı gösterilmek istenmiştir.

**Grafik 5: Yıllar İtibariyle Türkiye'nin Kamu Borcunun GSYH'ye Oranı**



**Kaynak:** General Government Debt (t.y.), <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>.

Maastricht kriterlerine göre üye ülke devlet borçlarının GSYH'ye oranı %60'ı geçmemelidir (Maastricht kriterleri (t.y.), [https://tr.wikipedia.org/wiki/Maastricht\\_kriterleri](https://tr.wikipedia.org/wiki/Maastricht_kriterleri)). Grafik 5'te Türkiye'nin son yıllardaki kamu borç stoku incelendiğinde Maastricht kriterlerinin oldukça altında seyrettiği görülmektedir. Buradan hareketle kamu borç stokunun genel olarak düşük seyretmesi mali alan oluşturulması açısından olumlu bir tablo çizmektedir (Ünsal ve Durucan, 2014: 290). Keza 2020-2022 dönemimi kapsayan yeni ekonomi programında kamu maliyesi adı altında alınacak tedbirler arasında kamu borçlanmaları için kaynak ve pazar çeşitliliğinin artırılacağı yönünde planlara yer verilmiştir (Yeni Ekonomi Programı, 2019: 14). Buradan hareketle

Türkiye'nin borçlanma vasıtasıyla oluşturulabilecek mali alan potansiyeline sahip olduğu yorumunda bulunulabilir.

Türkiye'de artan maliyetlere rağmen finansman erişimi sağlam bir zemine oturtulmuştur. Kamu borcunun GSYH'ye oranı orta düzeyde seyretmekte ve yaşanacak stres senaryoları altında dahi borcun düşüş eğilimde olacağı tahmin edilmektedir. Brüt finansman ihtiyaçları düşüktür ve öngörülen birincil bütçe dengesi orta vade borcun dengelenme seviyesini aşmaktadır. Bunlar mali alan açısından pozitif avantajlar olarak değerlendirilebilir. Ancak dış dengesizliklerin kalıcılığı ve bankacılık sektörü ile diğer kurumsal sektörlerin dış piyasalara olan bağımlılığından dolayı büyük oranda yenilenme gereklilikleri nedeniyle mali alan ihtiyatlı bir şekilde kullanılmalıdır (IMF, 2018: 56).

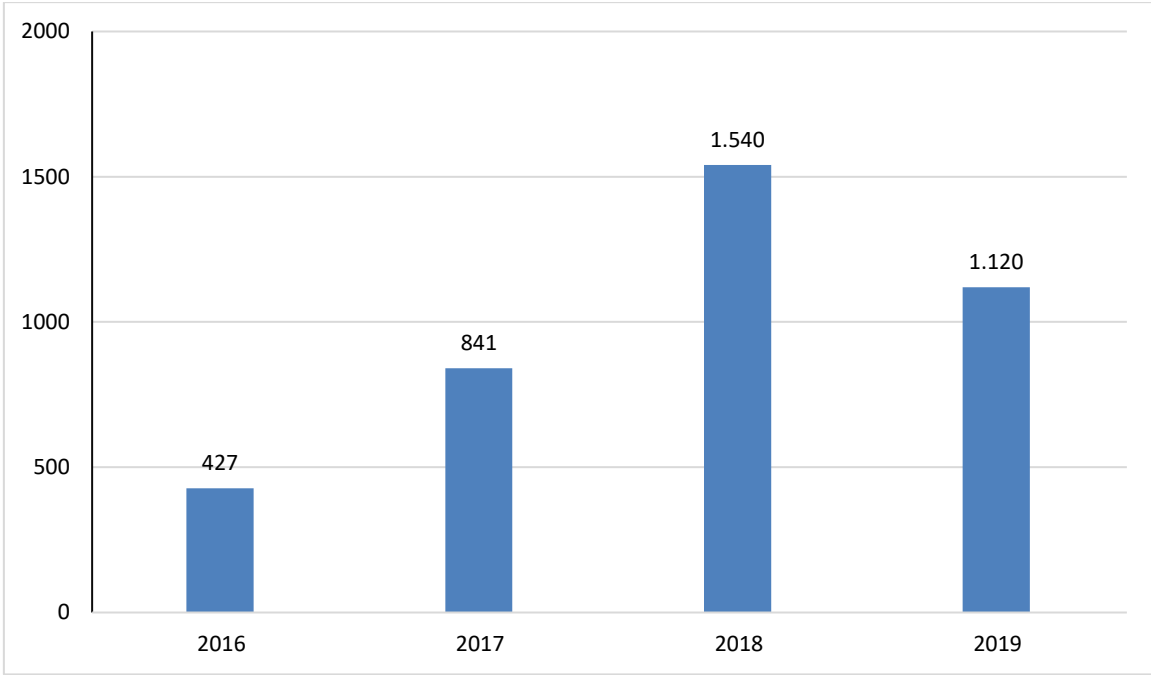
Dünya Bankası'nın borç veren ana kuruluşlarından biri olan Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (International Bank for Reconstruction and Development; IBRD), kişi başına geliri nispeten yüksek olan gelişmekte olan ülkelere borç veren bir konuma sahiptir. Bu kurum tarafından sağlanan krediler daha çok otoyol, okul ve hastane gibi altyapı yatırımları ile hükümetler tarafından ülke ekonomilerini kalkındırmak için hazırlanan programların finanse edilmesi için kullanılmaktadır (Wikipedia (t.y.), [https://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası%C4%B1\\_%C4%B0mar\\_ve\\_Kalk%C4%B1nma\\_Banka%C4%B1](https://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası%C4%B1_%C4%B0mar_ve_Kalk%C4%B1nma_Banka%C4%B1)). Bununla birlikte Uluslararası Kalkınma Birliği (International Development Association; IDA)'de yine Dünya Bankası'nın yoksul ve gelişmekte olan ülkelere kredi ve hibe sağlayan bir alt kuruluşu olarak oluşturulmuştur (Wikipedia (t.y.), [https://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası%C4%B1\\_Kalk%C4%B1nma\\_Birli%C4%9Fi](https://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası%C4%B1_Kalk%C4%B1nma_Birli%C4%9Fi)).

Bütçelerinde yeterince finansman alanı bulamayan ülkeler açısından söz konusu krediler ülkelerin bütçelerinde mali alan yaratmak için bir fırsat olarak değerlendirilebilir. Mali sürdürülebilirlik açısından değerlendirildiğinde de altyapı harcamalarının gelecek yıllar için mali alan yaratma kapasitesi, söz konusu kredilerin geri ödeme aşamasında sürdürülebilir olmasını sağlayacaktır.

Türkiye, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) ve Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA)'dan eğitim, sağlık, enerji gibi çeşitli sektörlerin ve altyapı projelerinin desteklenmesi ve kalkındırılması için kredi kullanımını sürdürmektedir (Projects (t.y.), <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?os=0&qterm=Turkey>).

Aşağıdaki Grafik 6'da Türkiye'nin Dünya Bankasından sağladığı finansman kredilerinin son yıllara göre dağılımı gösterilmektedir.

**Grafik 6: Dünya Bankasının Mali Yıllara Göre Türkiye Taahhütleri (Milyon ABD Doları)**



**Kaynak:** Overview (t.y.), <https://www.worldbank.org/en/country/turkey/overview>

Grafik 6'da gösterilen finansman kredilerinin hangi projeler için tedarik edildiği özetlenecek olursa (Projects (t.y.), <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?os=0&qterm=Turkey>);

- Uzun Vadeli İhracat Finansmanı (İhracata yönelik olarak küçük, orta ve büyük ölçekli işletmeler için daha uzun vadeli finansmana erişimi iyileştirmek amaçlanmaktadır.)
- Türkiye Jeotermal Kalkınma Projesi (Projenin Türkiye için kalkınma hedefi, jeotermal enerji gelişiminde özel sektör yatırımını genişletmektir.)
- Sürdürülebilir Şehirler (Projenin hedefi sürdürülebilir şehir planlaması ve yönetiminin sağlanması, kentsel kalkınma politikalarının iyileştirilmesi için yapılması gereken reformların desteklenmesidir.)
- Dayanıklı Eğitim Altyapısı (Projede amaçlanan, okulların altyapı yatırımlarını desteklemek ve öğrenme ortamının kalitesini artırmaktır.)
- Türkiye Dayanıklılık, Kapsayıcılık ve Büyüme, Gelişme Politikasının Finansmanı Projesi (Projenin amaçları yurtiçi tasarrufları ve mali şeffaflığı artırmak, savunmasız ve zayıf kesimlerin ekonomiye dahil edilmesini sağlamak, sürdürülebilir büyüme için yapısal darboğazları değerlendirmek ve bunlarla mücadelede belirli sektörleri finansal olarak desteklemek olarak belirlenmiştir.)

- Türkiye Sulama Modernizasyonu (Projenin amacı seçilen programlarda dağıtım altyapısının modernizasyonu ve Su Kullanıcıları Derneği'nin (WUA) kapasitesinin güçlendirilmesi yoluyla sulama dağıtımının iyileştirilmesidir.)
- Yenilenebilir Enerji Entegrasyon Projesi (Projenin amacı iletim sistemini güçlendirmek ve büyük ölçekte yenilenebilir enerji üretimini kolaylaştırarak Türkiye'nin hızla yükselen güç talebinin karşılanmasına yardımcı olmaktır.)
- Kayıtlı İstihdam Yaratma Projesi

Yapılmakta olan projelere bakıldığında doğrudan ya da dolaylı olarak borçlanma vasıtasıyla elde edilen mali alandan bahsedilebilir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta borçlanmanın altın kural şartının uygulanabilir olmasıdır. Yani hayata geçirilen projelerin hepsi Türkiye'nin büyüme ve kalkınma hedeflerini destekleyici niteliktedir. Dolayısıyla mali alan açısından gelecek dönemlerde borç stokunun sürdürülebilir olacağını söylemek mümkündür. Ayrıca büyüyen ve kalkınan sektörlerin GSYH'ye katkısı dolaylı olarak vergilendirilebilir gelirin artması anlamına da gelmektedir. Buradan hareketle vergi gelirlerinin artırılması yoluyla da mali alan elde edilebileceği yorumunda bulunulabilir.

Bütçede mali alan yaratabilmek için belirli yöntemlerle ek gelir sağlamak kadar etkili olan bir diğer yöntem de kamu harcamalarının revize edilmesidir. Etkin ve verimli olmayan kamu harcamaları için kullanılan kaynaklar, daha önemli ve öncelikli harcamaları finanse etmek için ayrılmalıdır (Clarke, 2010: 2). Keza az gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede fayda-maliyet analizinde yetersizlikler, verimsiz şekilde gerçekleştirilen proje yönetimi ve altyapı harcamaları nedeniyle kamu kesimine ait kaynakların etkin kullanılamaması sorunu görülmektedir (Gülşen ve Çiçek, 2018: 110). Türkiye de gelişmekte olan ülkeler arasında yer almakta olup kamu harcamaları için ayrılan kaynaklarını en verimli ve etkin şekilde kullanarak mali alan yaratmak için gerekli tedbirleri almaktadır.

Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı (2015), onuncu kalkınma planında Türkiye'nin 2014-2018 dönemini kapsayan "kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi programı eylem planı"nı uygulamaya koymuştur. Bu plan kapsamında, verimsiz kamu harcamalarının tasfiye edilmesiyle oluşturulacak mali alanın öncelikli harcama alanlarına aktarılması ve kamunun faiz dışında kalan harcama miktarının belirli bir seviyede tutulması hedeflenmektedir. Plan çerçevesinde belirlenen eylemler aşağıdaki gibi özetlenebilir;

- Sosyal yardımlardan yararlanacak kişiler belirlenirken objektif ölçütlerin kullanılması,
- Sosyal yardım ve hizmetlerde kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyon sağlanarak mükerrerliklerin önlenmesi,

- Tarımsal desteklerde etkinliği sağlamak amacıyla sosyal ve üretim odaklı fayda ile kamunun mali yükünü karşılaştırabilen bir izleme ve değerlendirme sisteminin kurulması ve tarımsal desteklerin etkinliğinin düzenli olarak ölçülmesi,
- Kamu yatırımlarının rasyonelleştirilmesi kapsamında yatırımların büyümeyi daha fazla artıracak alanlara yönlendirilmesi,
- Yatırım projelerinin hedefler ve kaynaklarla uyumlu olacak şekilde oluşturulması ve seçilecek projelerin fayda-maliyet analizine dayandırılması,
- Mevcut sermaye stokunun etkin kullanımına yönelik bakım ve onarım harcamalarına ağırlık verilmesi,
- Yatırım projelerinin cari harcamalar göz önünde bulundurularak hazırlanması,
- Cari harcamaların kontrol altında tutulması kapsamında kamuda israfın azaltılması ve tasarruf bilincinin pekiştirilmesi,
- Personel harcamalarının rasyonelleştirilmesi ve ihtiyaç halinde öncelikle atıl personelin değerlendirilmesi,
- Kamuda hizmet alımlarının fayda-maliyet analizine dayandırılmasının zorunlu olması,
- Kamuda e-dönüşümün hızlandırılarak hizmet maliyetlerinin düşürülmesi,
- Bütçe hazırlık sürecinde, personel harcamaları hariç diğer cari harcamalara yönelik ödeneklerin sıfır tabanlı bütçe ilkesiyle belirlenmesi,
- Program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi kapsamında kaynak tahsis sürecinde stratejik planlar ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçişin kademeli olarak gerçekleştirilmesi,
- Sağlık harcamalarının etkinleştirilmesi kapsamında akılcı ilaç kullanımının yaygınlaştırılması, sevk zincirine geçiş ve koruyucu-önleyici sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi.

Program kapsamında alınacak tedbirlere baktığımızda, mali alan elmasının alt bölgesinde yer alan kamu harcamalarının önceliklendirilmesi girişimi gözlemlenmektedir. Türkiye’de kamu harcamaları için ayrılan kaynakların rasyonel çerçevede değerlendirilerek öncelikli diğer harcama alanları için mali alan yaratma çabası bu programın en temel hedefidir.

2019-2023 dönemini kapsayan on birinci kalkınma planında yine kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi niteliğinde belirli tedbirler devam ettirilmektedir. Bunlar (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 44-46);

- 2018 yılında GSYH’ye oranı %10,7 olan kamu tüketiminin plan sürecinin sonunda %9,6’ya indirilmesi ve 2018 yılında GSYH’ye oranı %1,8 olan kamu tasarrufunun da %2,4’e yükselmesi öngörülmektedir.
- Öncelikli sektör ve alanlarda belirlenen hedeflere ulaşmak için başta eğitim, lojistik ve sanayi bölgeleri altyapısı ile sulamaya ilişkin kamu yatırım harcamaları olmak üzere, özel sektörün yatırım, Ar-Ge, yenilik, üretim ve ihracatını desteklemek için teşvik ve destek harcamalarının plan sürecinde bütçelenmesi hedeflenmektedir. Bu harcamaların finansmanı, bütçenin

rasyonelleştirilmesi sonucu oluşturulacak mali alandan karşılanacaktır. Plan boyunca bütçede uzun dönemli üretkenlik ve verimliliği artıran harcama kalemlerinin payı artırılabacaktır.

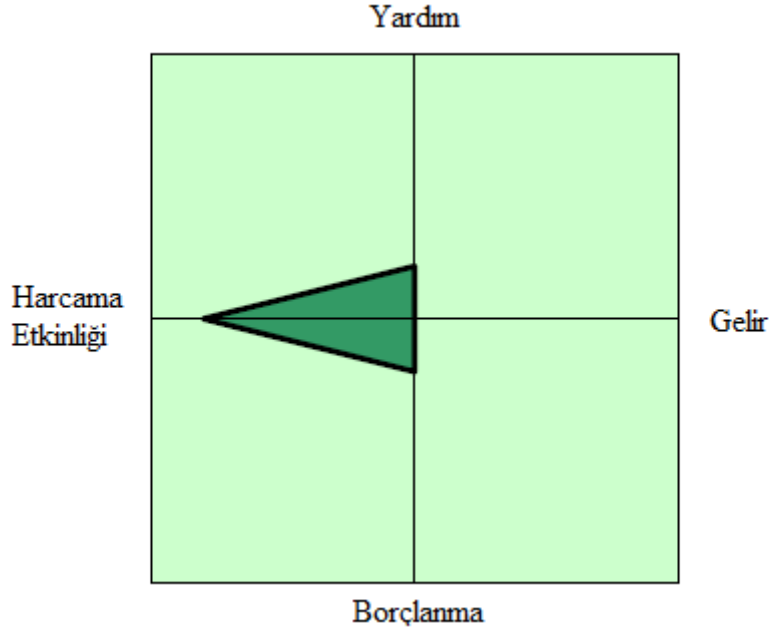
- Kamu harcamalarının program bazında sınıflandırma çalışmaları tamamlanacaktır.
- Kalkınma planı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ve stratejik planlarla koordineli olarak, kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçelemeye geçilecektir.
- Kamu harcamalarının önceliklendirilmesi ve kaynakların etkin kullanımının gözetilmesi, kamu kurumlarının performansının değerlendirilmesi ve mali sıkılaştırma uygulamalarının sağlıklı yürütülmesine yönelik harcama gözden geçirimleri yapılacak, harcama programlarının uygulanmasında etkinlik artırılabacaktır.
- Harcama gözden geçirmeleriyle verimsiz harcamalar tasfiye edilecek ve bu yolla oluşturulacak mali alan öncelikli harcama alanlarına tahsis edilecektir.
- Yeni oluşturulacak hizmetler yeni birimler kurmaktansa mevcut kamu idarelerince yürütülecek, e-devlet uygulamalarının yaygınlaşmasıyla kamu harcamalarında verimlilik de artırılabacaktır.
- Kamu yatırım harcamalarında tasarruf sağlamak adına kamu ihale ve sözleşme süreçleri iyileştirilecek, rekabet artırılabacaktır.
- Teşvik, destek ve sosyal yardım uygulamaları gözden geçirilerek etkin olmayan uygulamalar kaldırılacak, plan öncelikleri çerçevesinde yapısal düzenlemeler yapılacaktır.

Türkiye'nin son iki kalkınma programında da kamu harcamalarının rasyonelitesi ve önceliklendirilmesi yoluyla mali alan yaratılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu tedbirler kapsamında Türkiye'de birçok verimsiz harcama alanı tasfiye edilmiş ve verimli kamu harcamaları için kaynak yaratılmıştır. Bütçe içinde yer alan eğitim, sağlık ve yatırım harcamalarında genel olarak seyreden artış eğilimi bu görüşü destekleyici niteliktedir.

Aşağıdaki şekil 7'de kalkınma komitesi tarafından Türkiye için hesaplanan mali alan elması gösterilmektedir.



**Şekil 7: Türkiye Mali Elması**



**Kaynak:** Development Committee, 2007: 13

Kalkınma komitesi tarafından 2007 yılında yayınlanan raporda ülke gruplarının büyümeye yönelik maliye politikalarını hangi yollarla finanse edebileceklerine dair değerlendirmeler yapılmıştır. Raporda Türkiye'nin kamu borç stoku ve vergi yükü göz önüne alındığında gelir ve borçlanma yoluyla finansman sağlama olanağının kısıtlı olduğuna dikkat çekilmektedir. Bununla birlikte yüksek kamu harcamalarına sahip Türkiye'nin, harcamalarını etkinliğine göre rasyonalize ederek uzun vadede büyüme için mali alan oluşturabileceği belirtilmektedir. Şekil 7'de Türkiye için yapılan bu çıkarımın mali alan elmasına yansıtılmış hali mevcuttur (Development Committee, 2007: 13). Türkiye ilerleyen yıllarda verimsiz kamu harcamalarına ayrılan kaynakları daha öncelikli ve etkin alanlara aktarmak için uyguladığı plan ve programlarına istikrarlı bir şekilde devam ederek kalkınma komitesinin değerlendirmeleriyle paralel hareket etmiştir.

### **3.3. Aizenman ve Jinjark Yaklaşımına Göre Mali Alan Hesaplaması**

Aizenman ve Jinjark (2010), çalışmalarında ülkelerin mevcut kamu borçlarının ödenmesi için kaç vergi yılı tahsilatının gerekli olduğunu baz alarak mali alan çıkarımında bulunmuşlardır. Bu çalışmaya göre mali alan, kamu borcunun yıllara göre vergi gelirleri tahsilatının ortalamasına bölünmesiyle elde edilen sonuçla ters orantılı olarak yorumlanmaktadır.

Aşağıdaki tablo 5'te bu çalışmada değerlendirilen ülkelerin 2012-2018 yılları arasındaki vergi geliri ortalamaları ile 2018 yılına ait kamu borçları oranlanarak Aizenman-Jinjark yaklaşımına göre mali alanları hesaplanmaya çalışılmıştır.

**Tablo 5: Aizenman–Jinjarak Yaklaşımına Göre Örnek Ülkelerin Mali Alanlarının Hesaplanması**

Ülke	Vergi Geliri/GSYH Ortalaması 2012-2018 (I) %	Kamu Borcu/GSYH 2018 (II) %	Mali Alan (II)/(I)
Kore Cumhuriyeti	19,07	41,92	2,19
İrlanda	20,76	57,33	2,76
Birleşik Krallık	26,43	85,35	3,22
Japonya	20,53	237,95	11,59
Portekiz	25,02	117,74	4,70
İspanya	21,96	95,47	4,34
Norveç	29,26	41,25	1,40
Almanya	23,10	59,52	2,57
İsveç	33,49	34,83	1,04
Çin	17,95	56,46	3,14
Şili	18,92	27,91	1,47
Endonezya	11,86	30,49	2,57
Brezilya	21,79	88,71	4,07
Nijerya	5,66	29,14	5,14
Mısır	13,01	83,80	6,44
Hindistan	16,96	72,34	4,26
Tanzanya	11,82	38,22	3,23
Türkiye	17,80	32,99	1,85

**Kaynak:** Tax Revenue in Percent of GDP (t.y.), <https://data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78>; General Government Debt (t.y.), [https://www.imf.org/external/datamapper/GG\\_DEBT\\_GDP@GDD/DEU/ITA/JPN/GBR/USA/HND](https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/DEU/ITA/JPN/GBR/USA/HND)’ den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 5’teki sonuçlara bakıldığında zaman genel olarak gelişmiş ülke örneklerinde kamu borcunun ödenmesi için gerekli olan vergi tahsil yılları gelişmekte olan ülke örneklerine kıyasla daha az olarak tespit edilmiştir. Bu yaklaşıma göre ele alınan gelişmiş ülkeler genel itibariyle mali alan açısından daha avantajlı konumdadır. Bu durum değişik açılardan yorumlanabilir. Bu yöntemde vergi tahsilatı önemli bir rol oynamaktadır. Tabloda yer alan gelişmiş ülkelerin ortalama vergi gelirleri genel olarak GSYH’nin %20’si veya üzerinde seyretmektedir. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerin vergi oranlarının gelişmekte olan ülkelere kıyasla optimum seviyeye daha yakın olması, kayıt dışı sektörün gelişmiş ülkelerde daha az olması, vergi sisteminin modernize edilmesi ve vergi idarelerinin tahsilat noktasında daha elverişli sistemlerle donatılması, mükelleflerin daha bilinçli ve

vergiye uyumlu olması gibi birçok faktör vergileme açısından tablo 5'teki gelişmiş ülkeleri avantajlı bir konuma taşımaktadır. Tabloda yer alan gelişmekte olan ülkeler açısından değerlendirildiğinde birçoğunun vergi geliri ortalaması GSYH'nin %20'si ve altındadır. Bu, gelişmekte olan ülkeler açısından vergi oranlarının optimum seviyeye uzak olduğunu ve kamu gelirlerinin artırılarak mali alan oluşturulabileceği anlamına gelebilir. Kısaca gelişmiş ülkelerin vergi ile alakalı kaydettikleri gelişmeleri açıklarken göz önünde bulundurulmuş her bir faktör, gelişmekte olan ülkeler açısından da vergi gelirleri ortalaması değerlendirilirken unutulmamalıdır. Tablo 5'deki bir diğer değişken olan borç/GSYH oranı gelişmiş ülkelerin birçoğunda uygulanan mali kurallar nedeniyle %60'ın altındadır. Bu oranın üzerinde yer alan ülkeler, özellikle 2008 küresel finansal krizi nedeniyle borç kapasitelerini zorlamıştır. Ancak burada göz ardı edilmemesi gereken nokta borcun sürdürülebilirliğidir. Tablodaki gelişmiş ülkeler güçlü finansal ve mali sistemlere sahip oldukları için borç limitleri gelişmekte olan ülkelere kıyasla daha fazla olabilmektedir. Dolayısıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülke örneklerinde borç oranları farklı düzeydedir. Sonuç olarak Aizenman-Jinjarak yaklaşımına göre, ele alınan gelişmiş ülkelerin mali alan oluşturma potansiyeli açısından daha avantajlı durumda olduğu söylenebilir.

### **3.4. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülke Örneklerinin Mali Alan Açısından Karşılaştırılması**

Genel literatür ve çalışmada ele alınan ülke uygulamaları değerlendirildiğinde ele alınan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hepsi için mali alanın bir gereksinim olduğu söylenebilir. Ancak ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasi şartların tümü mali alan ihtiyacından, oluşturulma yöntemi ve kullanımına kadar tüm aşamalarda farklı politika ve yöntemlerin uygulanmasına neden olmaktadır.

Mali alan, ilk etapta gelişmekte olan ülkeler için ortaya atılan bir kavram olmasına rağmen gelişmiş ülkeler için de bir ihtiyaç olduğu anlaşılmıştır (Shick, 2009: 2). Büyük yatırım projeleri ve sosyal program harcamalarının finansmanı, gelişmiş ülkeleri mevcut kaynaklarını kullanma noktasında zorlayabilmektedir. Bu sebeple gelişmiş ülkeler de harcamaların yeniden tahsisi ve kamu-özel sektör işbirliği gibi yöntemlerle mali alan oluşturmaya çalışmaktadır (Berksoy ve Şahin, 2014: 163). Ayrıca gelişmiş ülkelerin mali alan oluşturma dürtüsü, bu ülkelerin elde ettiği refah seviyesinin sürdürülebilir kılınmasına bağlanmaktadır (Şahin, 2014: 174).

Gelişmekte olan ülkeler açısından mali alan yaratılması ülke refahı ve kalkınması için gereklidir. Bu ülkelerin altyapı, eğitim ve sağlık harcamaları için mali alan oluşturma güdüsü taşıdığı genel kabul görmektedir. Gelişmekte olan ülkeler mevcut harcamaları ile maksimum kamu harcama tavanı arasındaki fark olan mali alan tanımından hareketle mali alan yaratmak için kamu harcama tavanlarını arttırmaya çalışmaktadırlar (Çakmak ve Çakmak, 2014: 219). Dolayısıyla

gelişmekte olan ülkeler mali alan yaratmak için verimsiz harcamalardan kaçınarak veya mali kurallar belirleyerek mevcut kaynaklarını verimli harcamalara aktarmalıdır. Bu sayede ayrıca kreditorlerin güveni de kazanılmış olacak ve borçlanma yoluyla yaratılan mali alan kapasitesi de artırılabilecektir (Development Committee, 2006: 15).

Memur maaşlarının ödenmesi ve sosyal güvenlik harcamaları gibi zorunlu harcamalar nedeniyle gelişmiş ülkelerin mali alanı daralabilmektedir (Çakmak ve Çakmak, 2014: 218). Gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfusun fazla olması nedeniyle bu ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarına ayrılan kaynaklar fazladır. Bu harcamalar zorunlu nitelikte olduğundan gelişmiş ülkelerin gelecek dönemlerdeki bütçesinde çok önceden taahhüt edilmektedir. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerin bu konudaki kaygısı, bütçesinde yer kaplayan zorunlu harcamaların bu ülkelerin bütçelerinde mali alan oluşturmalarına engel olacak kadar yüksek olmasıdır. Bu durum genellikle mali alan daralmasıyla sonuçlanmaktadır. Neticede isteğe bağlı harcamalar için mali alan oluşturulması daha zor hale gelecektir (Heller, 2005b: 5).

Mali alan oluşturmak için öngörülen yöntemlerden birisi de yerel kaynakların mobilitesinin sağlanmasıdır. Buradan hareketle ülkeler, sermaye birikimini kapsayacak biçimde yerel beşeri ve finansal kaynaklarını harekete geçirecek politikaları tasarlayıp uygulamalıdır. Bu politikaların mali alanı arttıracak şekilde uygulanması, mobilitiyi sağlayacak yönetim, kurumsal ve ekonomik reformların varlığı ile mümkün olacaktır (Culpeper ve Kappagoda, 2007: 6). Gelişmekte olan ülkelerin kurumsal yapıları ve sistemleri zayıf olduğu için bu tür reformlar yaparak mali alan oluşturmaları gelişmiş ülkelere kıyasla daha zor olmaktadır. Dış ülkelere ve uluslararası kuruluşlardan yapılan borçlanma veya hibeler vasıtasıyla bu tip reformları yapmak gelişmekte olan ülkelerin işini kolaylaştırmaktadır. Bu ülkeler parasal yardımların dışında uluslararası teknik yardım programlarından yararlanarak da devlet sistemlerini reforme edebilirler. Gelişmekte olan ülkelerde vergilendirilme kapasitesi düşük olan tarım sektörünün geniş yer kaplaması ve parasal ekonominin gelişmemiş olması bu ülkelerde vergilendirme gücünü yaratmaktadır. Vergi muafiyeti ve istisnasının da yaygın olması vergi gelirlerinde artışı engellemektedir. Vergi kanunlarının yapısı ve düşük gelir seviyesi nedeniyle gelişmekte olan ülkelerde gelir ve kurumlar vergisi tahsilatında istenen düzeye erişilememektedir. Bu yüzden bu ülkeler için harcama vergilerinin artırılarak mali alan oluşturulması daha çok tercih edilecek bir yol olarak görülmektedir (Çakmak ve Çakmak, 2014: 220).

Gelişmiş ülkelerde mali alan yaratmak adına devletin ekonomiden elde ettiği gelir payı olması gereken doğal sınıra yaklaşmıştır. Bu ülkelerde devlet, ekonomide daha fazla yer alarak gelirini arttırmaya kalkarsa sakıncalı sonuçlar ortaya çıkabilir. Özel sektör yatırımlarında isteksizlik ve dışlama etkisi görülebilir. Artan vergi yükü vergi gelirlerini arttırmaktan ziyade vergiye uyumu örseleyebilir. Bu şekildeki yapısal sorunlar bu ülkelerde vergi artışıyla mali alan oluşturmaya kısıtlı hale getirmektedir (Çakmak ve Çakmak, 2014: 218, 226). Gelişmiş ülkelerde vergi gelirlerinin

gayri safi yurt içi hasılaya oranı %40-45 ve yukarısında seyretmektedir. Küreselleşmeyle birlikte vergi rekabetinin artan yıkıcı etkileri bu ülkelerin vergi sistemlerini baskı altına aldığından, vergi oranlarının daha fazla arttırılması ekonomik ve politik açıdan zordur. Dolayısıyla bu ülkelerde mali alan oluşturmak için vergi gelirlerinin daha fazla arttırılması etkili bir yöntem olmayacaktır (Heller, 2005b: 7).

Gelişmiş ülkeler açısından mali alan oluşturmayı kısıtlayan unsurlar; cari giderlerin fazla olması, yerel kaynak mobilitesinin doğal sınırına ulaşması ve zorunlu sosyal güvenlik ödemeleri olarak özetlenebilir (Çakmak ve Çakmak, 2014: 226). Kurumsal vizyon ve yönetim seviyesi yüksek olan gelişmiş ülkelerin sahip olduğu mali alan oluşturma kapasitesini geliştirmekte olan ülkelere kıyasla daha iyi değerlendirebildiği söylenebilir. Ancak bu ülkelerin oluşturdukları mali alan kapasitesini sürdürülebilir kılmak için alması gereken tedbirleri de ihmal etmemesi ve geleceğe yönelik ihtiyaç duyacakları mali alanı şimdiden bütçeleri için taahhüt edebilmeleri gerekmektedir.

Vergi oranlarının artırılması özellikle geliştirmekte olan düşük vergi yüküne sahip ülkelerin tercih edebileceği bir yöntemdir. Bu ülkeler, gayrisafi yurt içi hasıla içindeki vergi geliri paylarını artırarak mali alan yaratabilecek potansiyele sahiptir. Ancak vergi yükü yüksek olan ülkeler için vergi oranlarının daha fazla arttırılması o kadar kolay olmayacaktır. Vergi oranlarının yeterince yüksek olduğu böyle ülkelerde vergi idaresinin güçlendirilmesi veya haddinden fazla olan politik vergi muafiyetlerinin azaltılması vergi gelirlerinin artırılması açısından daha makul bir çözüm olabilir (Heller, 2006: 75).

Geliştirmekte olan özellikle düşük gelirli ülkeler mali alan yaratmak için milenyum kalkınma hedefleri ve ülke ekonomilerine katkı sağlayan alanlarda kamu harcaması yapmalıdırlar. Bu ülkelerin kalkınmasına ve mali alan yaratmasına imkan tanıyan verimli harcama alanları ulaşım, enerji, telekomünikasyon gibi altyapı harcamaları, eğitim ve sağlık sektörüne yapılan yatırımlar ve fakirlikle mücadele eden sosyal projelere yapılan harcamalar olarak sıralanabilir (Çakmak ve Çakmak, 2014: 228). Söz konusu yatırımların yararları örneklendirilirse, çocuk sağlığının gelişmesiyle çocukların eğitime katılımı ve öğrenme kabiliyetleri gelişmektedir (Roy vd., 2007: 4). Suya ulaşımı arttıran altyapı harcamaları sayesinde çocuk ve bebek ölüm oranları azalmaktadır (Leipziger vd., 2003: 10). Leipziger vd., (2003) tarafından geliştirmekte olan ülkeleri kapsayan bir araştırma sonucuna göre, en fakir %20'lik kesimin borulu su sistemlerine %3 olan erişimi, en zengin %20'lik kesimin aynı su sistemlerine %55 olan erişimine ulaştığı zaman bu iki grup arasındaki bebek ölüm oranı farkı %25'den daha fazla azalacaktır. Ayrıca çocuk ölüm oranları arasındaki fark da üçte bir oranında azalacaktır. Elektrik ulaşımına yapılan yatırımlar sonucu evlerine elektrik giden Kolombiyalı çocukların akşam saatlerinde kitap okuma oranı %43'den %72'ye yükselmiştir (Ndulu vd., 2005: 113). Dünya Bankası (1996), çalışmasına göre Fas'ta karayoluna yapılan yatırımlarla ilkokula giden çocuk oranı %28'den %68'e çıkarılmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerdeki kamu yatırımları büyüme ve kalkınma açısından bu ülkelere katkı sağlayarak mali alan oluşturmalarını kolaylaştırabilir. Literatürde, büyümeye ilişkin pozitif şok etkisi yapan kamu yatırımları, marjinal ürün verimliliğini arttırarak ekonominin büyümesine katkı sağlamaktadır (Romp ve Haan, 2007'den aktaran: Çakmak ve Çakmak, 2014: 229). Burada önemli olan nokta kamu harcamalarının yapıldığı alanların ülkelerin içinde bulunduğu şartlarla uyumlu olmasıdır. Örneğin tarım sektörünün yaygın olduğu bir ülkede sulama ile ilgili altyapı harcamalarının yapılması telekomünikasyon yatırımı yapılmasından çok daha fazla getiri sağlayacaktır. Gelişmekte olan ülkeler için böyle çekirdek sektörlerle odaklanarak yapılan yatırımlar mali alan oluşturulması konusunda beklenen getiriye arttıracaktır (Bayraktar ve Dodson, 2012'den aktaran: Çakmak ve Çakmak, 2014: 229). Burada yapılabilecek çıkarım, gelişmekte olan ülkeler için özellikle eğitim, sağlık ve altyapı harcamalarının finanse edilmesinin mali alan oluşturma potansiyelini olumlu yönde etkilediği olabilir.

Çalışmada ele alınan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin içinde buldukları konjonktüre göre ihtiyaç duydukları mali alanı oluşturmak için farklı yönelimleri olabilir. Bunun nedeni ülkelerin geldikleri noktada sahip oldukları mali alan göstergelerinin birbirlerine kıyasla güçlü veya zayıf olmasıdır. Dolayısıyla güçlü ve zayıf yönlerini belirleyen ülkelerin ihtiyaç duydukları finansman için hangi olanaklarını devreye sokacakları değişebilmektedir. Aşağıdaki tablo 6'da çalışmada ele alınan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere mali alan oluşturmak için tercih edilen yöntemler karşılaştırılmaktadır.

**Tablo 6: Örnek Ülkelerin Mali Alan Oluşturma Yöntemlerine Göre Karşılaştırılması**

Ülkeler/Yöntemler	Kamu Harcamalarının Önceliklendirilmesi	Kamu Gelirlerinin Artırılması	Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları	Borçlanma ve Kamu Borç Yönetimi	Dış Yardım ve Bağışlar	Fon ve Mali Destek Paketleri
Kore Cumhuriyeti	✓			✓		✓
İrlanda	✓	✓	✓	✓		✓
Birleşik Krallık	✓		✓	✓		✓
Japonya	✓	✓		✓		✓
Portekiz				✓		
İspanya	✓					
Norveç	✓			✓		✓
Almanya	✓			✓		✓
İsveç	✓					
Çin		✓		✓		✓
Şili			✓	✓		✓
Endonezya		✓			✓	
Brezilya	✓		✓		✓	
Nijerya		✓			✓	
Mısır		✓				
Suudi Arabistan		✓				
Hindistan	✓	✓		✓	✓	
Türkiye	✓	✓	✓			

**Kaynak:** Yazar tarafından derlenmiştir.

Tablo 6’da çalışmada ele alınan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin potansiyel olarak tercih edebileceği mali alan oluşturma yöntemleri değerlendirilmektedir. Tablodaki gelişmiş ülke örneklerinden Kore Cumhuriyeti’nin özellikle 2008 küresel krizi öncesi borç oranının GSYH’nin üçte biri seviyesinde olması ve mali dengesinin de fazla vermesi kriz esnasında ve sonrasında borçlanarak mali alan oluşturmalarını sağlamış ve mali destek paketleriyle de krizin yıkıcı etkilerini bertaraf etmesini kolaylaştırmıştır. Devam eden süreçte de borç yönetimini iyi yaparak mevcut borcunun borç limitine olan uzaklığını artırmış ve mali alan kapasitesini tekrar elde edebilmiştir. Ayrıca gelecekteki kamu harcamalarının finansmanı için ihtiyaç duyulacak mali alanı baz alarak özellikle emeklilik ve sağlıkla ilgili kamu harcamalarını yeniden dizayn ederek mali alan oluşturmaya çalışmıştır. İrlanda hızla büyüyen ekonomisi için ihtiyaç duyduğu altyapı yatırımlarının finansmanında kamu-özel işbirliği yönteminden faydalanarak bütçesine ek finansman yani mali alan sağlamıştır. Ülkede, uzun vadede kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini garanti altına almak ve

hem dış şoklarla mücadele hem de borç sürdürülebilirliğini sağlamak adına kurulan “Yağmurlu Gün Fonu” mali alan olarak nitendirilebilir. Bununla birlikte emlak vergilerinin daha güncel piyasa oranlarına göre değerlendirilen matrahlar üzerinden tahsil edilmesiyle vergi gelirlerinin artırılması sağlanabilir. Ayrıca İrlanda artan yaşlı nüfus oranına binaen sağlık ve sosyal hizmet alanlarındaki yatırımlarını önceliklendirerek, bu alanlarda gelecekte ihtiyaç duyulacak zorunlu harcamalar için bir fon kurarak mali alan oluşturmaktadır. Birleşik Krallık, özel finans girişimi programını devreye sokarak kamu-özel işbirliği yöntemiyle mali alan oluşturma yönteminden faydalanmıştır. Ayrıca “altın kural” uygulamasıyla verimli kamu yatırım harcamalarının öncelikli olarak finansmanı için borçlanma politikası izleyen ülkede, sürdürülebilirliği olumsuz yönde etkilemeden mali alan oluşturulmaktadır. İngiltere’de Covid-19 salgını için GSYH’nin %16’sı oranında uygulanan mali destek paketi, ülkenin mali alan kapasitesinin göstergesi olarak yorumlanabilir. Japonya hem sahip olduğu merkez bankası rezervleri hem de güçlü finans piyasaları sayesinde borçlarının sürdürülebilirliğini garanti altına alarak mali alan oluşturma potansiyeline sahiptir. Bununla birlikte vergi sistemine ilişkin reformlar ve tarım, enerji, işgücü piyasaları gibi öncelikli alanlara yönelik yatırım politikalarının önceliklendirilmesi de hem kamu gelirlerinin artırılması hem de kamu harcamalarının önceliklendirilmesi şeklinde mali alan oluşturma potansiyeli olarak yorumlanabilir. Ayrıca yüksek yaşlı nüfus oranına sahip olan Japonya’da gelecek yıllarda ihtiyaç duyulacak zorunlu sosyal harcamalar için GSYH’nin %20,4’üne kadar çıkabilecek bir emeklilik fonuyla mali alan oluşturulması planlanmaktadır. Bunun yanında Japonya’da Covid-19 salgını dolayısıyla GSYH’nin %40’ı oranında mali destek paketiyle mali alan oluşturulmuştur. Portekiz ve İspanya özellikle 2008 küresel krizi ve sonrasında borçlanma ve kamu harcamalarının önceliklendirilmesi noktasında düzenleyici politikalar uygulayarak mali alan kapasitelerini artırmaya çalışmaktadır. Norveç mevcut kamu borcu ve borç limiti arasındaki mesafe açısından en fazla mali alan oluşturma potansiyeline sahip olan ülkeler arasındadır. Bunun yanı sıra Norveç ve İsveç gibi İskandinav ülkeleri kamu harcamalarını beşeri sermayenin geliştirilmesi üzerine eğitim, sağlık ve sosyal harcamalara göre önceliklendirerek mali alan potansiyelini artırmaktadır. Zorunlu sosyal harcamalar ve refahın sürdürülebilirliği ile mali açıkların finansmanı için devlet emeklilik fonu ve petrol fonu gibi kamusal fonların varlığı da Norveç için mali alan ihtiyacını karşılamaktadır. Almanya, sağlık harcamalarını önceleyerek ve performans esaslı bütçe yöntemini kullanarak kamu harcamalarını mali alan oluşturma potansiyeline katkı sağlayacak şekilde önceliklendirmektedir. Ayrıca emeklilik sistemine yönelik reform paketleri ve günümüzde yaşanan Covid-19 salgınına yönelik GSYH’nin %11’i oranındaki mali destek paketleri de ülkenin mali alan potansiyelinin göstergesidir. Son olarak Almanya’nın faiz dışı fazla oranıyla mevcut borçlarını sürdürülebilir kılabilmesi borçlanarak mali alan oluşturma potansiyeli olduğunu göstermektedir.

Tablo 6’deki gelişmekte olan ülke örneklerinden Çin, 2008 küresel krizi öncesinde sahip olduğu GSYH’nin beşte biri oranındaki borç oranı sayesinde kriz esnasında hem borçlanma yoluyla hem de mali teşvik ve destek paketlerini uygulamaya koyarak mali alan oluşturmaya başlamıştır.



Bunların yanı sıra günümüzde yaşanan Covid-19 salgınında da vergi teşvikleri adı altında mali destek paketleri uygulayarak mali alan oluşturmaktadır. Ayrıca karbon vergilerinin hayata geçirilmesiyle elde edilecek kamu gelirinin Çin'in GSYH'sinin %6'sına denk gelmesi ve dijital mal ve hizmet sektöründe KDV uygulamasını genişleten reformların da yine kamu gelirlerine katkı sağlaması mali alan potansiyeli olarak değerlendirilmektedir. Şili örneğinde ülkenin altyapı yatırımları için ihtiyaç duyduğu finansman boşluğunun büyük bir kısmı, kamu-özel işbirliği yöntemiyle mali alan oluşturularak doldurulmuştur. Ayrıca ülkedeki mali kural uygulamaları sayesinde borç sürdürülebilirliği sağlanarak 2008 küresel finans krizinde hem borçlanarak hem de mali teşvik ve destek paketleriyle mali alan oluşturulmuştur. Yapısal fazla vermeye yönelik mali kural uygulamaları sayesinde ülkede emeklilik fonu ile ekonomik ve sosyal istikrar fonu gibi yöntemlerle mali alan kapasitesi artırılmıştır. Endonezya'da vergi politikası ve vergi idarelerinin geliştirilmesine yönelik önlemlerle kamu gelirlerinin artırılması sağlanarak mali alan oluşturulmuştur. Ayrıca ülkede dış yardımlar gibi finansman yöntemleri uygulanmakta ancak bu durum dış finansmana olan bağımlılığı artırmaktadır. Brezilya'da kamu kaynaklarının daha nitelikli şekilde önceliklendirilmesi ve harcama verimliliğinin artırılması ihtiyacından ötürü kamu-özel sektör işbirliği yöntemi tercih edilerek mali alan oluşturulmaya çalışılmaktadır. Kalkınma komitesi tarafından mali alan elması değerlendirilen Brezilya'da az da olsa dış yardım ve borçlanma yoluyla mali alan oluşturma kapasitesinin varlığından bahsedilebilir. Nijerya'da vergi idaresinin iyileştirilmesi ve kayıt dışı sektörle mücadele kapsamında kamu gelirleri artırılarak mali alan oluşturulmuştur. Ayrıca Nijerya toplam sağlık harcamalarının %7'sini dış yardımlar yoluyla finanse ederek mali alan oluşturmaktadır. Mısır'da satış vergilerinin yerine KDV'nin getirilmesi ve %10 olarak uygulanan KDV'nin 2017 yılında %14'e çıkarılması sonucunda mali alan artırılmıştır. Suudi Arabistan'ın karbon vergileri vasıtasıyla GSYH'sinin %6'sından daha fazla oranda potansiyel gelir, yani mali alan oluşturabilme kapasitesi vardır. Buna ek olarak 2017 yılında alkolsüz içecekler için %50, tütün ve tütün ürünleri ile enerji içecekleri için ise %100 oranında tüketim vergilerinin yürürlüğe koyulması da yine kamu gelirlerinin artırılarak mali alan oluşturulması olarak yorumlanabilir. Hindistan'da kırsal istihdam ve kalkınma programının finansmanı için gereken mali alan, kamu gelirlerinin artırılması ve kamu harcamalarının verimli alanlara yönlendirilerek önceliklendirilmesi yöntemleriyle oluşturulmuştur. Ayrıca Hindistan'ın 2016 yılında ülkesinde yerleşik olan şirketlerin yerleşik olmayan yabancı e-ticaret şirketlerine ödediği online reklam gelirleri üzerinden %6 oranında vergi ödemesini yürürlüğe koyması da ek kamu geliri yani mali alan olarak nitelendirilebilir. Bunlara ek olarak kalkınma komitesi tarafından mali alan elması değerlendirilen Hindistan için borçlanma ve dış yardımlar vasıtasıyla mali alan oluşturma potansiyelinin varlığından söz edilebilir. Türkiye'de vergi idarelerinin modernleştirilmesi ve yeni ekonomi programları kapsamında planlanan vergi reformları sayesinde kamu gelirlerini artırarak mali alan oluşturma potansiyeli mevcuttur. Ayrıca "kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi programı eylem planı" gibi kamu harcamalarının verimli ve etkin şekilde önceliklendirilmesini sağlayan politikalar vasıtasıyla da mali alan oluşturulmaktadır. Bunların yanısıra Kamu-özel işbirliği çatısı altında ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlardan sağlanan

finansman sayesinde oluşturulan mali alanla Türkiye'nin altyapı yatırımlarının eksikliği giderilmektedir.

Tablo 6'da ele alınan örnek ülkelerin uygulamaları özetlenecek olursa; gelişmiş ülkeler, kurumsal vizyon ve yönetim kabiliyetleri nedeniyle kamu harcamalarını daha verimli ve etkin şekilde önceliklendirerek mali alan yaratma potansiyeline sahiptir. Gelişmekte olan ülkelere hem vergi oranlarının gelişmiş ülkelere kıyasla optimal seviyeye daha uzak olması hem de kayıt dışı gibi atıl vergi kapasitelerinin olması nedeniyle bu alanlarda yapılacak vergi reformlarıyla kamu gelirlerini artırma potansiyeli yüksektir. Kamu-özel sektör ortaklıları hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelere tercih edilen bir yöntemdir. Ancak genellikle altyapı harcamalarının finansmanını karşılayan yöntem, gelişmekte olan ülkelerdeki altyapı eksikliğinin ağır basması nedeniyle bu ülke grubu tarafından daha çok tercih edilmektedir. Dış yardım ve bağışlar esasında yoksul, az gelirlili ve gelişmekte olan ülkeler tarafından tercih edilmektedir. Özellikle bu ülkelerdeki eğitim ve sağlık ihtiyaçlarının yüksek olması ve bunu finanse edecek mali alanın ülke yönetimleri tarafından sağlanamaması, uluslararası kuruluşlar ve diğer gelişmiş ülkelerin devreye girmesiyle bu ülkeler için mali alan oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Mali alanın borçlanma ve borç limiti ile olan ilişkisinden yola çıkıldığında gelişmiş ülkelerin bu yöntemle mali alan oluşturma konusunda daha kabiliyetli olduğu söylenebilir. Gelişmiş ülkelerin sahip olduğu güçlü finans piyasaları, merkez bankası rezervleri ve sürdürülebilirliğini sağlayabildikleri borç limitinin yüksek olması neticesinde hem mevcut borçlarının sürdürülebilirliğinin sağlanması hem de yapabilecekleri ekstra borçlanma alanlarının geniş olması, bu yöntemle mali alan oluşturma noktasında bu ülkeleri daha avantajlı kılabılır. Gelişmiş ülkelere özellikle demografik baskılar ve refahın sürdürülebilir kılınma ihtiyacından dolayı uzun vadede gereksinim duyulacak sosyal harcamalar için fonlar vasıtasıyla mali alan oluşturulmaktadır. Ayrıca günümüzde yaşanan Covid-19 salgını da dâhil ani şok ve kriz konjonktüründe gelişmiş ülkelerin daha hazırlıklı olarak mali destek paketleri vasıtasıyla mali alan oluşturabildiği düşünülebilir.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Mali alan her ne kadar son yıllarda ülkeler ile uluslararası kurum ve kuruluşların odak noktasında olan bir kavram olarak lanse edilse de aslında çok daha köklü bir geçmişi olduğu söylenebilir. Geçmişte oluşan finansman ihtiyacından dolayı yürütülen devlet politikaları ele alındığında, mali alanın tanımıyla bağdaştırılan birçok ortak noktadan söz edilebilir. Özellikle küresel çapta yaşanan ve tüm dünyayı etkileyen krizler, mali alanın bir nevi mali sigorta hatta otomatik stabilizatör olarak yorumlanmasına neden olmuştur. Uygulanan maliye politikalarından ayrı olarak düşünilemeyen mali alan neredeyse tüm ekonomik, sosyal ve politik süreçlerin merkezinde yer alan bir hale gelmiştir. Ekonomik büyüme ve kalkınma ile mali sürdürülebilirlik gibi birçok önemli hususla olan ilişki boyutu mali alanın göz ardı edilmemesi gerektiğini kanıtlamıştır. Ayrıca mali alanın sadece literatürde yer alan örnekler ve uygulamalarla sınırlı kalamayacağı düşünülebilir. Tanımından da hareketle ülkelerin içinde bulunduğu konjoktüre göre, mali sürdürülebilirliklerini olumsuz etkilemeden finansman ihtiyaçlarına yönelik bütçelerinde oluşturabilecekleri tüm ek gelir ve kaynaklar, mali alan olarak yorumlanmaya açıktır.

Mali alan oluşturmak için tercih edilen yöntemler çeşitli politikalar adı altında açıklamıştır. Bu yöntemlerin her biriyle özellikle mali sürdürülebilirlik kriteri baz alınarak mali alan oluşturulmaya çalışılmıştır. Bunun yanı sıra mali alan oluşturma yöntemlerinin birbiriyle olan ilişkisi de tamamlayıcı ve ikame edilebilirlik çerçevesinde ele alınmıştır. Potansiyel büyüme gibi, mali alan oluşturulurken diğer yöntemleri de destekleyerek mali alan oluşumuna katkı sağlayabilen yöntemler tamamlayıcı olarak açıklanmıştır. Senyoraj ve kamu gelirlerinin artırılması gibi yöntemler ise birlikte uygulandıkları zaman ortaya çıkan etkileşim nedeniyle mali alan oluşumunu olumsuz etkilediği için ikame yöntemler olarak değerlendirilmiştir. Bunlara ek olarak bir ülkenin mali alanı hakkında yorum yapmak için kamu borcu, kamu harcamaları, vergi geliri tahsilatı, vergi tabanı, enflasyon oranı, mali açığı, büyüme oranları, GSYH oranları, ödemeler dengesi, cari açığı, birincil dengesi, sahip olduğu rezervler ve doğal kaynaklar gibi daha sayılabilecek birçok göstergeden bahsedilebilir. Tüm bu sayılan unsurlar ülkelerin bütçelerinde ek bir manevra alanı, yani mali alan oluşturmak için doğrudan ya da dolaylı olarak etkili olabilecek potansiyele sahiptir.

Mali alan oluşturma yöntemleri ile birlikte oluşturulan mali alanın boyutunun hesaplanması için de farklı yaklaşımlar vardır. Bu yaklaşımlar daha çok mevcut kamu borcu ile borç limiti arasındaki mesafe, kamu borcunun ödenmesi için gereken ortalama vergi tahsil yılları, kamu borcu ile birincil denge arasındaki tepki etkileşimi, ülkelerin sahip olduğu mali alan oluşturma yöntemlerinin kullanılabilirliğine göre şekillenen mali alan elması ve Haldun-Laffer eğrisinin

optimal vergi oranı ile ülkenin sahip olduğu mevcut vergi oranları arasındaki atıl vergi geliri kapasitesini içermektedir.

Çalışmada ele alınan Aizenman-Jinjarak yaklaşımına göre örnek ülkelerin mali alanı güncel verilerle hesaplanmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan örnek ülkelerin toplam kamu borçlarının ödenebilmesi için ortalama kaç vergi tahsil yılına ihtiyaç duydukları tespit edilmiştir. Japonya'nın yüksek iç borçlanma oranına sahip bir ülke olması, ortalama vergi tahsil yılının yüksek çıkmasına neden olmuştur. Ancak ülkenin sahip olduğu yüksek borç miktarı, güçlü finans piyasaları ve merkez bankası rezervleri sayesinde sürdürülebilirdir. İstisnalar hariç çalışmada ele alınan gelişmiş ülkelerde kamu borcunun ödenmesi için ortalama olarak daha az vergi tahsil yılına ihtiyaç duyulduğu anlaşılmıştır. Ele alınan gelişmiş ülkelerde vergi tabanının daha geniş olması, kayıt dışı sektörün en aza indirgenebilmesi, vergi sisteminin modernize edilebilmesi, vergi idarelerinin donanımlı ve modern teknolojiyle uyumlu olması, mükelleflerin vergi konusunda bilinçlendirilerek vergiye uyumun yakalanması ve vergi oranlarının optimal seviyeye daha çok yaklaşmış olması gibi birçok faktör bunun sebebi olarak gösterilmiştir.

Mali alana neden ihtiyaç duyulduğu ile oluşturulma yöntemleri ve kullanım alanı, çalışmada baz alınan ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre birbirinden farklı olmaktadır. Gelişmiş ülkeler daha çok eriştikleri refah seviyesini korumak ve sürdürülebilir kılmak için mali alana ihtiyaç duymaktadır. Ayrıca uzun vadede gerçekleştirilmesi gereken yapısal reformlar için de mali alana gereksinim duyulmaktadır. Çalışmada değerlendirilen gelişmiş ülkelerin derin finansal ve mali sistemleri ile kreditorler nezdindeki prestijleri nedeniyle yüksek borçlanma kabiliyetine sahip olmaları da borç servisi yükümlüklerini artırmıştır. Dolayısıyla mali alana borç sürdürülebilirliğinin sağlanması için de ihtiyaç duyulmaktadır. Bunlarla beraber gelişmiş ülkelerin mali alan oluşturmasını zorlaştıran en büyük engel ülkelerin yaşadığı demografik baskıdır. Artan yaşlı nüfus için planlanması gereken uzun vadeli sosyal harcamalar ve gelişmiş hizmet sektörleri için devletin yapması gereken zorunlu cari harcamalar mali alanı baskı altına almaktadır. Yine vergi oranlarının optimal seviyeye yaklaşması da bazı gelişmiş ülkelerin vergi gelirlerini artırarak mali alan oluşturma potansiyelini azaltmaktadır. Ancak gelişmiş kurumsal ve yapısal reform anlayışı nedeniyle bu gibi gelişmiş ülkelerde kaynaklar etkin ve verimli şekilde öncelikli harcama alanlarına tahsis edilmektedir. Bu durum hem elde edilen mali alanın doğru şekilde kullanılmasını hem de eğitim ve sağlık gibi kilit sektörlerde yapılan harcamaların uzun vadede ekonomik büyüme ve kalkınmayı artırarak mali alanın olumlu yönde etkilenmesini sağlamaktadır.

Kısaca örnek ülke uygulamaları ve genel literatür ele alındığında gelişmiş ülkelerin mali alan oluşturma ve elde edilen mali alanı sürdürülebilir seviyede tutabilme konusunda daha avantajlı bir konuma sahip olduğu anlaşılmaktadır. Özellikle dünya genelinde yaşanan ekonomik krizler ve günümüzde yaşanan Covid-19 salgını gibi küresel düzeydeki krizlerde, çalışmada ele alınan

gelişmiş ülkelerin ani şoklara karşı konjonktür karşıtı politikalar izleyebilmek için daha çok manevra kabiliyeti yani mali alana sahip oldukları sonucuna ulaşılmıştır.

Çalışmada değerlendirilen gelişmekte olan ülkelerde, mali alana daha çok ülkelerin kalkınabilmesi ve gelişmişlik seviyelerini artırabilmeleri için gerekli olan altyapı, eğitim ve sağlık gibi temel sektörler yapılacak kamu harcamalarının finanse edilmesinde ihtiyaç duyulmaktadır. Bunlara ilaveten uluslararası platformda kabul edilen Milenyum Kalkınma Hedefleri doğrultusunda, yoksul ve gelişmekte olan birçok ülke için mali alan yaratılması gerekliliği kanıtlanmıştır. Bunun sonucunda, yoksulluk, sağlık ve eğitim gibi alanlarda birçok ülkenin gerisinde olan ülkeler için dış yardım ve bağışlarla mali alan yaratılmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin kamu borç yükü gelişmiş ülkelere kıyasla daha az olsa da borcun sürdürülebilirliği konusunda finansal yapılarının gelişmiş ülkelere kıyasla daha zayıf olması, borç servis yükümlülüklerini zaman zaman çıkmaza sürükleyerek mali alanı baskı altına almaktadır. Ayrıca ülkelerin borç sürdürülebilirliği konusunda çizdiği zayıf politikalar hem borçlanma maliyetlerini artırarak hem de kreditorler nezdinde güvenilirliği azaltarak borçlanma vasıtasıyla mali alan oluşturma potansiyelini olumsuz etkilemektedir. Bununla birlikte ele alınan gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaç duyduğu teknik ve mali yardımlar, bazen ülkelerin izlediği istikrarsız ekonomik ve siyasi gidişat nedeniyle sektöre uğramakta ve dolayısıyla bu yardımlarla mali alan oluşturmak güçleşmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde, devletin kamu yatırımlarını finanse etmek için kısıtlı bütçeye sahip olması, kamu-özel sektör işbirliği politikalarının yaygın olması sonucunu doğurmuştur. Çalışmadaki birçok ülkede bu politikalar etkin ve verimli alanlarda uygulanarak altyapı ve kalkınma finansmanı için mali alan yaratılmıştır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerin zayıf kurumsal yapısı ve yönetim eksikliği nedeniyle kaynakların etkin ve verimli alanlara yönlendirilmesi zordur. Bunun önüne geçmek için yapısal ve kurumsal reformlarla, çalışmadaki gelişmekte olan ülkeler harcamalarını yeniden önceliklendirebilir. Yine kayıt dışı sektörün yaygınlığı ve vergi oranlarının optimal seviyeye olan uzaklığı nedeniyle, gelişmekte olan ülkelerin sahip olduğu kamu gelirlerini artırma potansiyeli neticesinde birçok ülkede bu yöntemle mali alan yaratılmıştır. Ayrıca gelişmekte olan birçok örnek ülkenin sahip olduğu doğal kaynak rezervleri sayesinde mali sürdürülebilirliğe zarar vermeksizin devlet bütçesine ek mali alan kazandırılmıştır.

Örnek ülke uygulamaları ve genel literatüre bakıldığında gelişmekte olan ülkelerin oldukça iyi seviyede mali alan oluşturma potansiyeline sahip olduğu, ancak zayıf yapısal ve kurumsal yetersizlikler, istikrarsızlık ve yönetim eksiklikleri nedeniyle bu potansiyelin açığa çıkarılmasında güçlükler yaşandığı görülmektedir. Çalışmada değerlendirilen gelişmekte olan ülkelerde yeterli seviyede organize edilecek kurumsal ve yapısal reformlarla hem mali alan miktarı artırılacak hem de uzun vadede mali alan daha sürdürülebilir kılınacaktır.

Sonuç olarak bu çalışmada ele alınan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, mali alanla bağdaştırılan ekonomik ve mali göstergeleri açısından sahip oldukları avantaj ve dezavantajlar ele

alındığında, gelişmiş ülkelerin geliştirmekte olan ülkelere kıyasla bu göstergeleri mali alanın kavramsal altyapısına uygun olarak daha verimli şekilde değerlendirdiği anlaşılmaktadır. Gelişmiş ülkeler için yapılması gereken mali alan reformları, daha çok demografik baskıları azaltmaya ve refahın sürdürülebilir kılınmasını sağlamaya yönelik olmalıdır. Geliştirmekte olan ülkelerin de, mali alanın geniş perspektifiyle bağdaştırılabilen tüm potansiyel kaynaklarının, bütçelerine ek finansman olarak yansıtılabilmesini sağlayacak kurumsal ve yapısal reformlara yönelmesi gerektiği söylenebilir. Bunun yanı sıra kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınmasını sağlayacak düzenlemeler ve vergi oranlarının optimal seviyeye yaklaştırılmasını içeren reformlarla da çalışmada değerlendirilen geliştirmekte olan ülkeler için mali alan oluşturulabilir.

## KAYNAKÇA

- Afonso, Antonio ve Jalles, Joao Tovar (2015), “Euro Area Time Varying Fiscal Sustainability”, **Lisbon School of Economics&Management**, 13, 1-18.
- Aizenman, Joshua vd. (2019), “Fiscal Space and Government-Spending and Tax-Rate Cyclicity Patterns: A Cross-Country Comparison, 1960–2016”, **Journal of Macroeconomics**, (60), 229-252.
- Aizenman, Joshua ve Jinjark, Yothin (2010), “De Facto Fiscal Space and Fiscal Stimulus: Definition and Assessment”, **National Bureau of Economic Research**, 1-15, <https://www.nber.org/papers/w16539> (10.04.2021).
- \_\_\_\_\_ (2012), “The Fiscal Stimulus of 2009-2010: Trade Openness, Fiscal Space, and Exchange Rate Adjustment”, Jeffrey Frankel ve Christopher Pissarides (Haz.), **NBER International Seminar on Macroeconomics 2011**, University of Chicago Press, Chicago, 301-342.
- Akbayır, Fatih (2018), “**Mali Alan: Türkiye İçin Bir Uygulama**”, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akbayır, Fatih ve Yereli, Ahmet Burçin (2020), “Türkiye’de Birincil Dengeyi Etkileyen Faktörler”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 15(2), 565-582.
- Allingham, Michael G. ve Sandmo, Agnar (1972), “Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis”, **Journal of Public Economics**, 1, 323-338.
- Aşan, Sibel (2016), “Özelleştirme ve Mali Alan İlişkisi”, **Journal of Awareness**, 1(1), 33-60.
- Atılğan Yaşa, Ayşe (2017), “Türkiye’de Bütçe Politikası Uygulamalarının Mali Alan Üzerine Etkileri”, **Yönetim ve Ekonomi**, 24(1), 73-87.
- Ay, Hakkı Mümin (2006), “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomiyi Önlemede Bilgi Ekonomisinin Etkinliği ve Gelir İdaresinin Rolü”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi**, (11), 57-82.
- Aykın, Hasan (2002), “Yeni Ekonomide Devletin Yönü: E-Devlet”, **Maliye Dergisi**, (141), 3-20.
- Bakwena, Malebogo (2012), “The Recent Economic Reforms in Botswana: A Critical Assessment”, **Botswana Journal of African Studies**, 26(46), 39-50.
- Barroy, Helene vd. (2018), “Assessing Fiscal Space for Health in the SDG Era: A Different Story”, **Health Systems & Reform**, 4(1), 4-7.

- Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun (2000), **T.C. Resmi Gazete**, 24060, (26.05.2000).
- Bekar, Ayşe Günay (2009), “Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar ve Önemi”, Aytaç EKER ve Hayal Ayça ŞİMŞEK (Ed.), **Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm**, içinde (65-90), Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara.
- Berksoy, Turgay ve Şahin, Özge Uysal (2014), “Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı ve Mali Alan”, Ahmet Kesik vd. (Ed.), **Mali Alan: Teori ve Uygulama**, 1. Baskı içinde (155-168), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Bird, Richard M. ve Zolt, Eric M. (2008), “Tax Policy in Emerging Countries”, **Environment and Planning C: Government and Policy**, 26(1), 73-86.
- Bird, Richard M. (2001), “User Charges in Local Government Finance”, Mila Freire ve Richard Stren (Ed.), **The Challenge of Urban Government Policies and Practices**, içinde (171-182), World Bank Institute, Washington DC.
- Birinci, Nagihan ve Akyazı, Haydar (2017), “Düz ve Artan Oranlı Kişisel Gelir Vergisi Tarifelerinin Ekonomik Etkileri”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 13(1), 45-60.
- Blöndal, John R. vd. (2003), “Budgeting in the United States”, **OECD Journal on Budgeting**, 3(2), 7-53.
- Bocutoğlu, Ersan ve Ekinci, Aykut (2009), “Genel Teori, Küresel Krizler ve Yeniden Maliye Politikası”, **Maliye Dergisi**, (156), 66-82.
- Bohn, Henning (1998), “The Behavior of U. S. Public Debt and Deficits”, **The Quarterly Journal of Economics**, 950-963.
- Boyle, Michael H. vd. (2006), “The Influence of Economic Development Level, Household Wealth and Maternal Education on Child Health in the Developing World”, **Social Science & Medicine**, (63), 2242-2254.
- Brun, J.F. vd. (2006), **Fiscal Space in Developing Countries**, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/povertyreduction/pove-rtty-website/fiscal-space-in-developing-countries/FiscalSpaceinDevelopingCountries.pdf> (01.01.2021).
- Brookings (2018), “Mobilization of tax revenues in Africa: State of play and policy options”, <https://www.brookings.edu/research/mobilization-of-tax-revenues-in-africa/> (10.11.2020).
- Buhur, Sami (2017), “Türkiye’nin Kamu Sektörü Borç Trendinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 20(38), 163-177.
- Calderon, Cesar vd. (2018), “Assessing Fiscal Space in Sub-Saharan Africa”, **Policy Research Working Paper**, 8390, 1-29.



- Celasun, Oya vd. (2006), "Primary Surplus Behavior and Risks to Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries: A "Fan-Chart" Approach", **IMF Staff Papers**, 53(3), 401-425.
- Chatham House (2014), "Fiscal Space for Domestic Funding of Health and Other Social Services", [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/home/chatham/public\\_html/sites/default/files/20140300DomesticFundingHealthMcIntyreMeheus.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/home/chatham/public_html/sites/default/files/20140300DomesticFundingHealthMcIntyreMeheus.pdf) (18.04.2020).
- Clarke, Grayson (2010), **Education MTEF: Approaches, Experience and Lessons from Nine Countries in Asia**, 3, UNESCO Bangkok, Thailand.
- Creel, Jerome (2020), "Fiscal space in the euro area before Covid-19", **Economics Bulletin**, 40(2), 1698-1706.
- Culpeper, Roy ve Kappagoda, Nihal (2007), "Domestic Resource Mobilization, Fiscal Space, and the Millennium Development Goals: Implications for Debt Sustainability", **The North-South Institute**, <http://www.nsi-ins.ca/> (13.05.2020).
- Cuttaree, Vickram ve Mandri-Perrot, Cledan (2011), "Public-Private Partnerships in Europe and Central Asia: Designing Crisis-Resilient Strategies and Bankable Projects", **The World Bank**, 1, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents/reports/documentdetail/936481468283466115/public-private-partnerships-ppps-in-europe-and-central-asia-designing-crisis-resilient-strategies-and-bankable-projects> (12.07.2020).
- Çakmak, Yaşar ve Çakmak, Zübeyde Zeren (2014), "Mali Alan, Kalkınma ve Büyüme İlişkisi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Alan", Ahmet Kesik vd. (Ed.), **Mali Alan: Teori ve Uygulama**, 1. Baskı içinde (205-240), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çaşkurlu, Eren (2011), "Bağımsız Maliye Politikası Uygulama Olanasının Kısıtlanması: Mali Alan Daralması ve Etkileri", **Ekonomik Yaklaşım**, 22(79), 21-44.
- Çelen, Mustafa ve Yavuz, Erdem (2014), "Mali Alan Oluşturma Yöntemleri", Ahmet Kesik vd. (Ed.), **Mali Alan: Teori ve Uygulama**, 1. Baskı içinde (27-56), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çiçek, Halit vd. (2010), "Bir Maliye Politikası Aracı Olarak Borçlanma ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği (1990–2009)", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 11(1), 141-156.
- Demirel, Demokan (2006), "E-Devlet ve Dünya Örnekleri", **Sayıştay Dergisi**, (61), 83-118.
- Development Committee (2006), "Fiscal Policy For Growth and Development: An Interim Report", <https://www.devcommittee.org/sites/dc/files/download/Documentation/DC2006-0003%28E%29-FiscalPolicy.pdf> (11.03.2020).
- \_\_\_\_\_ (2007), "Fiscal Policy For Growth and Development", <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma07/FiscalPolicyDC2007.pdf> (11.03.2020).

- Doherty, Jane vd. (2018), “Does Expanding Fiscal Space Lead to Improved Funding of The Health Sector in Developing Countries?: Lessons From Kenya, Lagos State (Nigeria) and South Africa”, **Global Health Action**, 11, 1-11.
- Doherty, Laura ve Yeaman, Luke (2008), “Fiscal Space in the G-20”, **Economic Round Up**, 3rd Edition içinde (79-88), Commonwealth of Australia, Canberra.
- Doorn, Ralph Van vd. (2010), “Do Middle-Income Countries Continue to Have the Ability to Deal with the Global Financial Crisis?”, **World Bank Policy Research Working Paper**, 5381, 1-19.
- Duggan, Martin (2013), “Citizen-Centred Service Delivery”, **IBM Cúram Research Institute**, <https://media.erepublic.com/document/ZZW03137USEN.PDF> (02.03.2020).
- Emil, Ferhat ve Yılmaz, H. Hakan (2003), “Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler”, **ERC Working Papers in Economics**, 1-54.
- Eriçok, Recep Emre (2014), “Beşeri Gelişme İçin Mali Alan Oluşturma Düşüncesi”, Ahmet Kesik vd. (Ed.), **Mali Alan: Teori ve Uygulama**, 1. Baskı içinde (91-106), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Eroğlu, Erman (2019), **Mali Alan: Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Bir Değerlendirme**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- European Commission (2003), “Guidelines for Successful Public – Private Partnerships”, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf) (20.03.2020).
- \_\_\_\_\_ (2012), “Treaty on Stability, Coordination and Governance in The Economic and Monetary Union”, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_12\\_2](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_12_2) (18.04.2020).
- Fiess, Norbert (2005), “Chile’s Fiscal Rule”, Craig Burnside (Ed.), **Fiscal Sustainability in Theory and Practice**, içinde (175-205), The World Bank, Washington D.C.
- Gashenko, İrina V. vd. (2018), “The Mechanism of Optimization of the Tax Administration System with the Help of the New Information and Communication Technologies”, Elena G. Popkova (Ed.), **The Impact of Information on Modern Humans**, içinde (291-297), Springer International Publishing, Cham.
- Ghosh, Atish R. vd. (2011), “Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies”, **Nber Working Paper Series** (16782), <https://www.nber.org/papers/w16782> (30.07.2019).

- Ghosh, Atish R. vd. (2013), “Fiscal Space and Sovereign Risk Pricing in a Currency Union”, **Journal of International Money and Finance**, 34, 131-163.
- Gelir İdaresi Başkanlığı (2019), **Gelir İdaresi Başkanlığı 2018 Yılı Faaliyet Raporu**, 314, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara.
- Gomanee, Karuna vd. (2005), “Aid and Growth in Sub-Saharan Africa: Accounting For Transmission Mechanisms”, **Journal of International Development**, 17, 1055-1075.
- Gottschalk, Jan vd. (2009), “Analyzing Fiscal Space Using MAMS: An Application to Burkina Faso”, **IMF Working Paper**, 227, 1-60.
- Guillaumont, P. ve Chauvet, L. (2001), “Aid and Performance: A Reassessment”, **Journal of Development Studies**, 37(6), 66-92.
- Gülşen, Mustafa Alpin ve Çiçek, Uğur (2018), “Türkiye’de Kamu Kesimi Kaynak Tahsisinde Etkinliğin Sağlanması Amacıyla Mali Alan Oluşturma Çabaları”, **Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, 5(2), 107-118.
- Güneysu Balaban, Kamer (2012), **Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Model Önerisi**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü.
- Hajnovic, Frantise ve Zeman, Juraj (2013), “Fiscal space in the euro zone”, **Macroeconomic Issues**, 21, 9-14.
- Hanushek, Eric A. ve Woessmann, Ludger (2011), “How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries?”, **Economic Policy**, 26(67), 427-491.
- Hawkesworth, Ian ve Klepsvik, Knut (2013), “Budgeting Levers, Strategic Agility and The Use of Performance Budgeting in 2011/12”, **OECD Journal on Budgeting**, 1, 105-140.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2019), “Yeni Ekonomi Programı 2020-2022”, <https://www.hmb.gov.tr/haberler/yeni-ekonomi-programi-2020-2022> (30.03.2020).
- Heller, Peter (2005a), “Back to Basics- Fiscal Space: What It Is and How to Get It”, **Finance and Development**, 42(2), 1-5.
- \_\_\_\_\_ (2005b), “Understanding Fiscal Space”, **IMF Policy Discussion Paper**, 5(4), 1-18.
- \_\_\_\_\_ (2006), “The Prospects of Creating ‘Fiscal Space’ For the Health Sector”, **Health Policy and Planning**, 21(2), 75-79.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate”, <http://petersheller.com/documents/publications/6.doc> (14.06.2020).
- Holmes, Malcolm ve Evans, Alison (2003), “A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies”,

**Overseas Development Institute**, <https://www.internationalbudget.org/publications/a-review-of-experience-in-implementing-medium-term-expenditure-frameworks-in-a-prsp-context-a-synthesis-of-eight-country-studies/> (21.12.2019).

Huber, Evelyne ve Stephens, John D. (2002), “Globalisation, Competitiveness, and the Social Democratic Model”, **Social Policy & Society**, 1(1), 47-57.

Huidrom, Raju vd. (2018), “Challenges of Fiscal Policy in Emerging and Developing Economies”, **Emerging Markets Finance and Trade**, 54(9), 1927-1945.

IEG (2012), “Tax Modernization Project”, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/401541474628191025/text/00002005120140625191436.txt> (04.12.2020).

\_\_\_\_\_ (2017), “Tax Revenue Mobilization - Lessons from World Bank Group Support for Tax Reform”, <https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/tax-revenue-mobilization> (18.04.2020).

IMF (2004), “Public-Private Partnerships”, <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm> (19.04.2020).

\_\_\_\_\_ (2005), “Monetary and Fiscal Policy Design Issues in Low Income Countries”, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Monetary-and-Fiscal-Policy-Design-Issues-in-Low-Income-Countries-PP447> (29.10.2019).

\_\_\_\_\_ (2007), “**Public Investment and Public-Private Partnerships**”, IMF publications, Washington DC.

\_\_\_\_\_ (2012), **Fiscal Monitor: Balancing Fiscal Policy Risks**, 3. Basım, Washington D.C.

\_\_\_\_\_ (2016), “Assessing Fiscal Space - An Initial Consistent Set of Considerations”, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/01/13/pp5080-Assessing-Fiscal-Space-An-Initial-Consistent-Set-of-Considerations> (25.09.2020).

\_\_\_\_\_ (2018), “Assessing Fiscal Space: An Update and Stocktaking”, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/06/15/pp041118assessing-fiscal-space> (04.12.2020).

International Labour Office (2012), “Creating fiscal space for PEPs”, [https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS\\_559280/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_559280/lang--en/index.htm) (19.04.2020).

- Jansen, Karel ve Khannabha, Choedchai (2009), "The Fiscal Space of Thailand: An Historical Analysis", Rathin Roy ve Antoine Heuty (Ed.), **Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development**, içinde (325-389), Earthscan, London.
- Kalkınma Bakanlığı (2015), **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018): Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı Eylem Planı**, Ankara.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), **T.C. Resmi Gazete**, 25326, (24.12.2003).
- Karaca, Coşkun (2012), "İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları", **Maliye Dergisi**, (163), 416-430.
- Karagöz, Ferda (2010), "Yoksulluk Tuzağı Ve Dış Yardım: Eleştirel Bir Yaklaşım", **Sosyal Bilimler Dergisi**, (4), 1-13.
- \_\_\_\_\_ (2012), "Bir Kalkınma Reçetesi Olarak Dış Yardım: Türkiye'nin Verdiği Resmi Kalkınma Yardımlarının Değerlendirilmesi", Emine Tahsin (Ed.), **Türkel Minibaş'a Armağan: Kriz, Kalkınma ve Türkiye Ekonomisi Seçme Yazılar**, içinde (311-348), Derin Yayınları, İstanbul.
- Karahanoğulları, Yiğit (2013), "Norveç Ekonomisine ve Kamu Maliyesine Genel Bir Bakış", **Maliye Dergisi**, (164), 233-258.
- Karakurt, Birol ve Akdemir, Tekin (2010), "Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri", **Maliye Dergisi**, (158), 226-261.
- Karunarathne, Wasana (2017), "Age Related Pension Expenditure and Fiscal Space: Modelling Techniques and Case Studies from East Asia", **Asian-Pacific Economic Literature**, 31(2), 165-167.
- Kaya, Ayşe (2014), "Vergi Aflarının Vergi Gelirlerine Etkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Analiz", **Maliye Dergisi**, (167), 184-199.
- Kesik, Ahmet ve Telli, Çağatay (2014), "Mali Alanı Yeniden Düşünmek: Kamu Özel İşbirliği Programları Türkiye İçin İmkanlar ve Kısıtlar", Ahmet Kesik vd. (Ed.), **Mali Alan: Teori ve Uygulama**, 1. Baskı içinde (75-90), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kim, Jun ve Ostry, Jonathan David (2017), "Boosting Fiscal Space The Roles of GDP-Linked Debt and Longer Maturities", **IMF Departmental Paper**, 18(4), 1-47.
- Ko, Hyejin (2019), "Measuring fiscal sustainability in the welfare state: fiscal space as fiscal sustainability", **International Economics and Economic Policy**, 17, 531-554.
- "Koronavirüs: Hangi Ülkelerde Ne Tür Ekonomik Destek Paketleri Açıklandı?" (28.05.2020), BBC News.
- Leipzig, Danny vd. (2003), "Achieving the Millennium Development Goals The Role of Infrastructure", **World Bank Policy Research Working Paper**, 3163, 1-25.

- Ley, Eduardo (2009), "Fiscal Policy for Growth", **PREM Notes**, (131), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11120> (31.08.2019).
- Linde, Gert van der (2011), "Fiscal Space and Development Strategies", **African Fiscal Forum**, <http://www.treasury.gov.za/publications/other/AfricanFiscalForum/2011/english%20version/Session3/3a/Notes%20-%20World%20bank%20-%20Gert%20vd%20Linde.pdf> (15.04.2020).
- Matthew, Martin ve Kyrili, Katerina (2009), "The Impact of the Financial Crisis on Fiscal Space for Education Expenditure in Africa", **Background Paper for Education for All report**, 43, 1-22.
- Meheus, Filip ve McIntyre, Di (2017), "Fiscal space for domestic funding of health and other social services", **Health Economics, Policy and Law**, 12(2), 159-177.
- Mendoza, Enrique G. ve Ostry, Jonathan D. (2008), "International Evidence on Fiscal Solvency: Is Fiscal Policy "Responsible"?", **Journal of Monetary Economics**, 55, 1081-1093.
- Mitchell, Daniel J. (2011), "Laffer Eğrisi Doğrultusunda Vergi Oranları, Vergilendirilebilir Gelir ve Vergi Gelirleri Arasındaki İlişkinin Anlaşılması", (Çev. Sinan Çukurçayır), **Maliye Dergisi**, (161), 327-336.
- Nangır, Esin Oral ve Kırıl, Halis (2014), "Performans Esaslı Bütçeleme, Harcama Gözden Geçirimleri ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesi: Mali Alan Açısından Bir Değerlendirme", Ahmet Kesik vd. (Ed.), **Mali Alan: Teori ve Uygulama**, 1. Baskı içinde (321-332), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ndulu, Benno vd. (2005), "Infrastructure, Regional Integration and Growth in Sub-Saharan Africa", Jan Joost Teunissen ve Age Akkerman (Ed.), **Africa in the World Economy The National, Regional and International Challenges**, içinde (101-122), Forum on Debt and Development, Lahey.
- Nerlich, Carolin ve Reuter, Wolf Heinrich (2015), "Fiscal Rules, Fiscal Space and Procyclical Fiscal Policy", **European Central Bank Working Paper Series**, 1872, 1-29.
- Oduola, Ayodele (2017), "Fiscal Space, Poverty and Inequality in Africa", **African Development Review**, 29(1), 1-14.
- OECD (2007), **Performance Budgeting in OECD Countries**, OECD Publishing, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2012), **OECD Economic Surveys: Norway 2012**, OECD Publishing, Nr. 5, Norway.
- \_\_\_\_\_ (2016), "OECD Economic Surveys Germany", <https://www.oecd.org/economy/surveys/2016%20Germany%20survey%20%20Overview%20in%20ENGLISH.pdf> (20.06.2021).

- \_\_\_\_\_ (2018), “OECD Economic Surveys Ireland”, <https://www.oecd.org/economy/surveys/Ireland-2018-OECD-economic-survey-overview.pdf> (08.08.2021).
- \_\_\_\_\_ (2019), “OECD Economic Surveys Norway”, [https://www.oecd.org/economy/surveys/Norway-2019-OECD Economic%20Survey\\_Overview.pdf](https://www.oecd.org/economy/surveys/Norway-2019-OECD-Economic%20Survey_Overview.pdf) (08.08.2021).
- Okwero, Peter vd. (2010), **Fiscal Space for Health in Uganda**, The World Bank, Washington D.C.
- Ortiz, Isabel vd. (2011), “Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 182 Countries”, **UNICEF Social and Economic Policy Working Paper**, 1-55.
- Ostry, Jonathan D. vd. (2010), “Fiscal Space”, **International Monetary Fund**, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf> (13.08.2019).
- Oxford Economics (2017), “Risk-Weighting Debt Implies More Fiscal Space”, **United Kingdom Economic Outlook**, 41(3), 25-28.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2016), **Türkiye’de ve Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirme Fonu’nun Kaynak ve Kullanımları**, Ankara.
- \_\_\_\_\_ (2019), “2019 Yılı Faaliyet Raporu”, <https://www.oib.gov.tr/faaliyet-raporlari> (04.03.2020)
- Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun (1994), **T.C. Resmi Gazete**, 22124, (27.11.1994).
- Özker, A. Niyazi ve Esener, S. Çağrı (2010), “Kurumsal Bir Vergi Reformu Sürecinde Hedefler ve Vergilemeye Yönelik Beklentiler”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 2(1), 21-32.
- Park, Seok Gil (2012), “Quantifying Impact of Aging Population on Fiscal Space”, **IMF Working Paper**, 164, 1-24.
- Perotti, Roberto (2007), “Fiscal Policy in Developing Countries: A Framework and Some Questions”, **Policy Research Working Paper**, 4365, 1-43.
- Radar PPP (2015), “International Meeting Infrastructure and PPPs Business Opportunities in Infrastructure and PPPs: Meeting With The World References on The Theme”, <https://radarppp.com/wp-content/uploads/201504-cbic-a-situacao-do-mercado-brasileiro-de-ppp-en-us.pdf> (19.04.2020).
- Radelet, Steven (2006), “A Primer on Foreign Aid”, **Center for Global Development Working Paper**, 92, 1-23.
- Rahman, Jesmin (2010), “Absorption Boom and Fiscal Stance: What Lies Ahead in Eastern Europe?”, **IMF Working Paper**, 97, 1-31.

- Rahman, Samar Abdel (2017), “Egypt: VAT Raised to 14%”, <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1f7n8llh00ydh/egypt-vat-increased-to-14> (12.03.2021).
- Roy, Rathin vd. (2007), “Fiscal Space For What? Analytical Issues From A Human Development Perspective”, **UNDP**, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/povertyreduction/pove-rtty-website/fiscal-space-for-what/FiscalSpaceforWhat.pdf> (22.07.2019).
- Roy, Rathin vd. (2012), “Is There Fiscal Space For Financing an Arab Development Transformation?”, **International Policy Centre for Inclusive Growth Working Paper**, 88, 1-28.
- SARPN (2007), “Primer: Fiscal Space for MDGs”, [https://sarpn.org/documents/d0002584/Fiscal\\_Space\\_UNDP\\_Jun2007.pdf](https://sarpn.org/documents/d0002584/Fiscal_Space_UNDP_Jun2007.pdf) (01.12.2019).
- Schaechter, Andrea vd. (2012), “Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset”, **IMF Working Paper**, 187, 1-48.
- Schick, Allen (2008), **Budgeting For Fiscal Space**, Bangkok <https://www.oecd.org/gov/budgeting/39944230.pdf> (29.12.2019).
- \_\_\_\_\_ (2009), “Budgeting for Fiscal Space”, **OECD Journal on Budgeting**, 9(2), 1-19.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019), “On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)”, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf> (16.04.2020).
- Sugawara, Naotaka (2014), “From Volatility to Stability in Expenditure: Stabilization Funds in Resource-Rich Countries”, **IMF Working Paper**, 14(43).
- Şahin, Mehmet (2014), “Altyapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”, Ahmet Kesik vd. (Ed.), **Mali Alan: Teori ve Uygulama**, 1. Baskı içinde (169-186), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Şahin, Özge Uysal ve Akar, Sevda (2014), “Sağlık Sektöründe Mali Alan ve Türkiye”, Ahmet Kesik vd. (Ed.), **Mali Alan: Teori ve Uygulama**, 1. Baskı içinde (299-320), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- “Tam Kapanma: Covid Salgınında Ülkeler Vatandaşlarına Nasıl ve Ne Kadar Ekonomik Yardımda Bulunuyor?” (28.04.2021), BBC News.
- Tan, S. Sami (2014), “Vergileme ve Mali Alan: Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Bir Değerlendirme”, Ahmet Kesik vd. (Ed.), **Mali Alan: Teori ve Uygulama**, 1. Baskı içinde (187-204), Seçkin Yayıncılık, Ankara.



- Tapşın, Gülçin (2019), “Mali Alan Göstergeleri ve Yükselen Piyasa Ekonomilerine Yönelik Bir Analiz”, **Journal of Emerging Economies and Policy**, 4(1), 43-54.
- Ter-Minassian, Teresa vd. (2008), “Creating Sustainable Fiscal Space for Infrastructure: The Case of Tanzania”, **IMF Working Paper**, 08(256).
- UNCTAD (2014), “Trade and Development Report”, [https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2014\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2014_en.pdf) (14.04.2020).
- UNDP (2011), “Millennium Development Goals”, [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/english/FF\\_Millennium%20Development%20Goals2.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/english/FF_Millennium%20Development%20Goals2.pdf) (15.12.2019).
- United Nations Economic Commission (2019), “**Economic Report on Africa 2019: Fiscal Policy fo Financing Sustainable Development in Africa**”, United Nations, Addis Ababa.
- URL, “Global Revenue Statistics Database” (t.y.), <https://stats.oecd.org/> (18.05.2021).
- URL, “Merkezi Yönetim Borç Stoku” (t.y.), <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri> (16.05.2021).
- URL, “General Government Debt” (t.y.), <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm> (15.05.2021).
- URL, “Maastricht kriterleri” (t.y.), [https://tr.wikipedia.org/wiki/Maastricht\\_kriterleri](https://tr.wikipedia.org/wiki/Maastricht_kriterleri) (13.04.2021).
- URL, “International Development Association” (t.y.), [https://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası\\_Kalkınma\\_Birliği](https://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası_Kalkınma_Birliği) (03.03.2021).
- URL, “International Bank for Reconstruction and Development” (t.y.), [https://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası\\_Mar\\_ve\\_Kalkınma\\_Bankası](https://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası_Mar_ve_Kalkınma_Bankası) (15.03.2021).
- URL, “Projects” (t.y.), <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?os=0&qterm=Turkey> (16.04.2021).
- URL, “Overview” (t.y.), <https://www.worldbank.org/en/country/turkey/overview> (17.04.2021).
- URL, “Tax Revenue in Percent of GDP” (t.y.), <https://data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78> (12.06.2021).
- URL, “General Government Debt” (t.y.), [https://www.imf.org/external/datamapper/GG\\_DEBT\\_GDP@GDD/DEU/ITA/JPN/GBR/USA/HND](https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/DEU/ITA/JPN/GBR/USA/HND) (12.06.2021).

- URL, “General Government Expenditures by Purpose” (t.y.), <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/offentlig-forvaltning/statistikk/offentlig-forvaltnings-inntekter-og-utgifter> / (24.06.2021).
- Uxo, Jorge vd. (2018), “Fiscal Space on The Eurozone Periphery and The Use of The (Partially) Balanced-Budget Multiplier: The Case of Spain”, **Journal of Post Keynesian Economics**, 41(1), 99-125.
- Ünsal, Hilmi ve Durucan, Ayşegül (2014), “Kriz Ortamında Büyümenin Sağlanmasına İlişkin Yeni Bir Politika Önerisi: Mali Alan Uygulamaları ve Değerlendirilmesi”, Ahmet Kesik vd. (Ed.), **Mali Alan: Teori ve Uygulama**, 1. Baskı içinde (273-298), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Williams, Gareth (2005), “Fiscal Space and Sustainability from the Perspective of the Health Sector”, **The Policy Practice**, <https://thepolicypractice.com/fiscal-space-and-sustainability-perspective-health-sector-0> (24.02.2020).
- World Bank (1996), **Kingdom of Morocco Impact Evaluation Report Socioeconomic Influence of Rural Roads**, 15808, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (2009), **World Development Indicators**, 54168, Washington DC.
- \_\_\_\_\_ (2015), **Global Economic Prospects: Having Fiscal Space and Using It**, Washington DC.
- \_\_\_\_\_ (2017), “Modernization, Taxpayer Education Provide Good Foundation for Tax Collection in Tanzania”, <https://www.worldbank.org/en/results/2017/01/05/modernization-taxpayer-education-provide-good-foundation-for-tax-collection-in-tanzania> (10.02.2021).
- \_\_\_\_\_ (2017), “A Cross-Country Database of Fiscal Space”, **Policy Research Working Paper**, 8157, 1-46.
- \_\_\_\_\_ (2019), **World Development Report: The Changing Nature of Work**, Washington DC.
- Yavuz, Erdem (2013), **Mali Alan**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yılmaz, Binhan Elif (2005), “Kamu Borç Yönetiminde Piyasa Yapıcılığı Sistemi”, **Dergipark**, (47), 57-85.
- Yılmaz, Güneş (2014), “Kurala Dayalı Maliye Politikası İle “Mali Alan” Kavramı İlişkisi ve Mali Alan Kavramının Örnekli Olarak Değerlendirilmesi”, Ahmet Kesik vd. (Ed.), **Mali Alan: Teori ve Uygulama**, 1. Baskı içinde (333-355), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Zandi, Mark vd. (2011), “Fiscal Space”, **Moody's Analytics**, <https://www.economy.com/mark-zandi/documents/2011-12-13-Fiscal-Space.pdf> (30.11.2019).

## **ÖZGEÇMİŞ**

Bünyamin AYDEMİR,..2004 yılında Cudibey İlkokulu'nu; 2007 yılında Cudibey Ortaokulu'nu; 2011 yılında 88. Yıl Cumhuriyet Anadolu Lisesi'ni; 2015 yılında da Hacettepe Üniversitesi – İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Sağlık İdaresi Bölümü'nü bitirdi. 2016 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı'nda yüksek lisans programına başladı. Halen (2021) Trabzon Vergi Dairesi Başkanlığında “gelir uzmanı” olarak görev yapmaktadır.

AYDEMİR, bekâr olup, İngilizce bilmektedir.