

Türkiye’de Bütçe Politikası Uygulamalarının Mali Alan Üzerine Etkileri*

Ayşe ATILGAN YAŞA**

ÖZ

Küresel ekonominin günümüzde ülkeleri karşı karşıya getirdiği önemli konulardan biri, mali konularda hareket alanı oluşturabilme becerileridir. Ülkelerin mali sürdürülebilirlik ve ekonomik büyüme hedefleri bakımından başarılı olabilmeleri için bütçe politikalarında gerekli düzenlemeler yapması gerekmektedir. Bu çalışmada öncelikle mali alan kavramı, kapsamı itibariyle ele alınmış ve mali alan oluşturma gerekçelerine yer verilmiştir. Sonrasında, bütçe politikası araçlarının mali alan üzerindeki etkileri ve Türkiye’deki durum değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali Alan, Mali Sürdürülebilirlik, Bütçe Politikaları, Ekonomik Büyüme.

JEL Sınıflandırması: E61, H68, H60, O40.

The Effects of the Budgetary Policy Implementations on Fiscal Space in Turkey

ABSTRACT

Today, one of the important issues that the global economy subject to countries' ability to create a field of action in fiscal matters. Countries need to make necessary adjustments in budget policies in order to successful in terms of fiscal sustainability and economic growth aims. In this study, firstly the concept of fiscal space is considered and the reasons for forming the fiscal space are given. Afterwards, the effects of the budget policy instruments on the fiscal space and the situation in Turkey is evaluated.

Key Words: Fiscal Space, Fiscal Sustainability, Budget Policies, Economic Growth.

JEL Classification: E61, H68, H60, O40.

GİRİŞ

Ülkeler, siyasi ve sosyo-ekonomik istikrarı sağlamak, kamu harcamalarını finanse etmek gibi amaçlarla yeni gelir kaynakları arayışına girmektedirler.

Ekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği herhangi bir zarara uğratmadan, ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek amacıyla devlet bütçesinin belirlenen hedefler doğrultusunda ayrılmış kaynaklarından oluşan mali alan, özellikle kriz dönemlerinde uygulanan bütçe politikası araçları ile devlet bütçesine esneklik kazandırmaktadır. Dolayısıyla mali alanın daralması veya genişlemesi uygulanan bütçe politikası araçlarına ve uygulama zamanına bağlıdır.

Devlet bütçesinde klasik bir sorun olan kıt kaynakların sınırsız ihtiyaçlar karşısında temini meselesi, günümüzde mali alan kavramı ile ilişkilendirilmiş, bütçe gelirlerinin artan maliyetlerine istinaden harcamaların öncelikli olarak

* Bu çalışma, Araş. Gör. Dr. Ayşe Atılğan Yaşa'nın 'Bütçe Politikaları Perspektifinde Mali Alan İncelemesi: Türkiye Üzerine Bir Uygulama (1980-2015)' başlıklı yayımlanmamış doktora tezinden üretilmiştir.

** Araş. Gör. Dr. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Bölümü, ayse.atilgan@deu.edu.tr
(Makale Gönderim Tarihi: 11.11.2016 / Yayına Kabul Tarihi: 04.02.2017)

Doi Number: 10.18657/yonveek.307502

sıraya konulması ve verimli alanlara yönlendirilmesi modern bir tanımlama olarak mali alanı ifade edebilmektedir (Doherty ve Yeaman, 2008: 8).

Mali alan, bir ülkenin cari borçlanma düzeyi ile mali uygulamaları çerçevesinde belirlemiş olduğu borç sınırı arasındaki fark olarak da tanımlanmıştır (Ostry ve diğerleri, 2010: 6). Söz konusu mali uygulamalar kapsamında gerçekleştirilen mali sürdürülebilirlik, mali alan tanımı ile oldukça ilişkili bir kavramdır. Bu ilişki mali alan kavramının, hükümetlerin yeni harcama programlarını mali sürdürülebilirliğe zarar vermeden finanse edebilme kapasitesi olarak da tanımlanmasını sağlamıştır (Heller, 2005: 3).

Çalışmada; öncelikle mali alan oluşturma gerekçelerine değinilmiş, bütçe politikası uygulamalarının mali alan üzerindeki etkileri bütçe politikası araçları ele alarak incelenmiş ve Türkiye’de bütçe politikası uygulamalarının mali alan üzerindeki belirleyiciliği hakkında genel bir değerlendirme yapılmıştır.

I. MALİ ALAN OLUŞTURMA GEREKÇELERİ

Mali alan günümüzde özellikle gelişmekte olan ülkelerin kalkınma planları doğrultusunda ön plana çıkan altyapı yatırımları, sosyal harcamalar gibi hizmetlerin finansmanı ve ülkelerin borç krizi ile karşı karşıya kaldıkları zamanlarda mali politikaların sürdürülebilirliği bakımından oldukça önem kazanmıştır (Ulusoy ve diğerleri, 2014: 221). Mali alana duyulan gereksinim hem gelişmekte olan ülkelerde hem de gelişmiş ülkelerde görülmektedir. Günümüzde gelişmiş ülkelerin mali ve ekonomik göstergeleri her ne kadar sorunsuz gibi görünse de bu ülkelerin ekonomik ve sosyal yapısı için gerekli olan nüfus artışının az olması, küreselleşme ile birlikte girdikleri ekonomik entegrasyonların yüklediği maliyetlerin mali alana duyulan ihtiyacı artırması ile sonuçlanmıştır.

Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin mali alan oluşturabilme yolları çeşitlidir. Bunların her biri farklı imkânlar sunsa da bir takım sınırlamaları da mevcuttur. Tercihen doğru uygulanacak bütçe politikaları sunacağı faydalar ve maliyetleri ile değerlendirilmelidir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için vurgulanmış altı temel mali alan oluşturma prensipleri bulunmaktadır (Hay ve Williams, 2005: 2-3):

- *Zorunlu olmayan harcamaları kıstak*
- *Sektörler arası kaynakların yeniden dağılımını sağlamak*
- *Kamu gelirlerini etkin toplamak*
- *Borç sürdürülebilirliğini sağlamak*
- *Dış yardımları arttırmak*
- *Senyoraj geliri elde etmek*

Yukarıda yer alan mali alan oluşturma gerekçeleri, ülkelerin temel hedefi olan ekonomik büyüme için nitelikli harcamalar yapabilmesi ve her hükümetin politik çıkarla hareket etme isteğinden doğan vergi gelirlerinde artışa gidilemediği için böyle bir alanın varlığına ihtiyaç duymasından kaynaklanmaktadır (UNICEF, 2009: 15).

Mali alan oluşturmak için hedeflenen politikaların gerçekleştirilebilmesi için makro-ekonomik gösterge gerçekleştirmeleri oldukça önemlidir. Söz konusu göstergeler ve mali alan ilişkisine aşağıdaki şekilde yer verilmiştir.

Tablo 1. Mali Alan Bileşenleri

Sektör	Göstergeler	Alana Olumsuz Etki	Alana Olumlu Etki
İç	Özel sektör kredileri (% GSYH)	Yüksek	Düşük
	Enflasyon (% değişim)	Yüksek	Düşük
Dış	Cari işlemler (% GSYH)	Açık	Fazla
	Dış Borçlanma (% GSYH)	Yüksek	Düşük
	Yabancı para rezervler-kısa dönem borçlanma	Düşük	Yüksek
Mali	Mali denge (% GSYH)	Açık	Fazla
	Toplam Kamu Borcu (% GSYH)	Yüksek	Düşük

Kaynak: Doorn R.V. & V. Suri & S.Gooptu, (2010), “Do Middle-Income Countries Continue to Have the Ability to Deal with Global Financial Crisis?”, *The World Bank Policy Research Working Paper 5381*, p.7.

Tablo 1’e göre, ülkelerin sahip oldukları iç ve dış koşullar nedeniyle oluşan göstergeler, bazen bütçe politikası uygulamalarının hedeflenen amaca ulaşmasını sağlayabilmektedir hem bazen de engelleyebilmektedir (Çaşkurulu, 2011: 27). Örneğin, Tablo 1’de yer alan iç koşulların göstergelerinden biri olan enflasyon yüksek olduğunda, dış koşullar göstergelerinden biri olan dış borç yüksek olduğunda ve mali dengede meydana gelebilecek bir açık durumunda da mali alana etki negatif olacaktır. Fakat dış göstergelerden biri olan cari işlemler dengesindeki bir iyileşme veya mali dengenin sürdürülebilir olduğu bir sonuç elde edildiğinde mali alanı pozitif etkilemektedir.

II. BÜTÇE POLİTİKASI UYGULAMALARININ MALİ ALAN ÜZERİNE ETKİLERİ

Günümüzde pek çok devlet küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan krizlerin ekonomilerinde ortaya çıkardığı hasarları uyguladıkları para ve maliye politikaları aracılığı ile gidermeye çalışmaktadır. Maliye politikasının kapsamında yer alan ve hükümetlerin bütçelerini doğrudan etkileyen bütçe politikası uygulamaları mali alanın daralması sorununu aşmaya yönelik tedbirler bütünü içerir. O halde bütçe politikalarının, harcama, vergi ve borçlanma gibi araçlar yardımıyla makro ekonomik dengeleri gerçekleştirmeyi amaçladığı söylenebilir.

Bütçe politikası uygulamalarına ilişkin araçlar, harcamalar, vergiler ve borçlanmadan oluşmaktadır. Devletler bu araçları kullanarak ekonominin tam istihdam seviyesine ulaşmasını sağlamak, küreselleşme nedeniyle ortaya çıkan konjonktürel dalgalanmalardan etkilenmelerini azaltmak, gelir dağılımı ve mali sürdürülebilirliği sağlamak gibi hedeflerini gerçekleştirmeye çalışırlar. Gelişmekte ve az gelişmiş olan ülkeler maliye ve bütçe politikası uygulamalarını dönemsel olarak gerçekleştirmektedir. Bu uygulamaların sebebi olarak, mali alanlarının dar olması gösterilebilmektedir. O nedenle uygulayacakları bütçe politikası araçları ile mali alanlarını genişletmeyi hedeflemektedir.

Bütçe politikası araçlarının mali alan üzerindeki etkileri çeşitlilik göstermektedir. Ülkelerin doğru zamanda doğru aracı uygulaması bu bakımdan

oldukça önemlidir. Yani, ekonominin seyrine uygun bir bütçe politikası uygulaması mali alanın daralmasına ya da genişlemesine neden olmaktadır.

A. Harcama Politikasının Mali Alan Üzerindeki Etkileri

Mali alan kavramı genellikle, ‘ekonomik büyümeyi-arttırıcı harcamalara kaynak oluşturmak’ olarak anılmaktadır. Mali alan oluşumunun teşviki, mali harcamaların orta-vadede büyümeyi arttırması ile sonuçlanması ve gelecekte elde edilecek mali gelirlerin yeterli olması ile kuvvetlenmiştir. Mali alan ve harcama politikası, verimliliği arttırmadan ziyade arttırma potansiyeli olan, gelecekte kar getirebilecek ve sosyal amaçlara hizmet edecek harcamaların kısıtlanması ile de bağdaştırılmaktadır (Perotti, 2007: 17-18). Bunun temel nedeni ise, bazı mali alan uygulamaları için devletlerin sosyal güvenlik ve sürdürülebilirlik gibi öncelikli alanlarda harcama yapma ihtiyacından kaynaklanmaktadır (UNICEF, 2009: 9).

Mali alan oluşturulurken tercih edilecek harcama politikası, harcamaların ve projelere aktarılacak kaynakların önceliklendirilmesini, başlangıç ödeneklerini arttırmadan, var olan harcamaların etkinliğinin sağlanması ile devlet bütçesinde yeni kamu harcamaları yapabilmek için ek kaynak oluşturmayı amaçlamaktadır (Ulusoy ve diğerleri, 2014: 224). Özellikle düşük ve orta gelirli ülkelerin ‘Orta Vadeli Harcama Sistemi’ uygulamaya başlamasında, Dünya Bankası’nın bütçe reform tavsiyeleri etkili olmuştur. Gelişmiş ülkelerde ‘Orta Vadeli Harcama Sistemi’, bütçeye ilişkin hedefleri destekleyen ve harcamaların önceliklendirmesini sağlamanın temel şartı olarak görülmüştür (The World Bank, 2003: 1).

Mali alan harcama politikaları kapsamında oluşturulan yapısal reformlar şu şekillerde oluşturulabilmektedir (Tanzi, 2008: 221):

- a- Verimsiz olan kamu harcamaları azaltılarak, mevcut programlar çerçevesinde israfi bertaraf ederek
- b- Kamu sektöründe güçlü ve etkin personel yapısının varlığından yararlanarak

Harcama ve gelirlere ilişkin uygun önlemler bütünü her ülkenin kendine özgü koşullarına bağlı olarak gerçekleşmektedir. Politika yapıcıları, kararlaştırılmış önlemlerin ve onların büyüme ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin sürekliliğini dikkate almaları gerekmektedir (IMF, 2015: 8). Harcama temelli mali uygulamalar vergi temelli uygulamalara göre daha küçük bir durgunluğa neden olmaktadır. Bazı uygulamalarda, harcama temelli mali uygulamaların hemen ardından GSYH’deki büyümenin geçmiş yıllara göre daha fazla olduğu görülmüştür (Alesina ve Ardagna, 2012: 19).

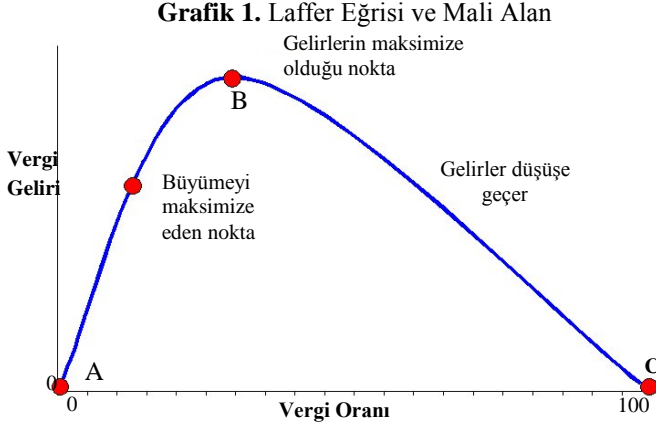
Günümüzde modern yönetim sistemi uygulamayı amaç edinen hükümetler kaynakların etkin dağılımı konusunda çok sayıda sorun ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu sorunların başında ise, harcama kararlarını çok ciddi bir şekilde etkileyen politik baskılar gelmektedir (Schick, 2008: 208).

B. Vergi Politikasının Mali Alan Üzerindeki Etkileri

Vergiler, kamu hizmetlerinin finansmanı için başvuru en temel kamu gelirdir. Devletin egemenlik gücüne dayanarak cebri olarak toplanan vergiler,

toplanması ve topluma geri kazandırılması yönünden toplum üzerinde oldukça etkili kaynaklardır.

Etkin bir vergileme ile vergi gelirlerinin artırılması, mali alanın oluşumuna katkı sağlanmaktadır. Fakat uygulamada vergi gelirlerini artırmak çok da kolay değildir ve sosyo-ekonomik temelli çeşitli sorunlara neden olabilmektedir. O nedenle mali alan oluşumunda ülkelerin vergi dışı gelir elde etme becerilerini geliştirmeleri gerekmektedir. Nitekim toplumun tepkisini almamak, mükelleflerin artan vergiler nedeniyle vergiden kaçınmalarına ya da vergi kaçırılmalarına mahal vermemek, gelir dağılımında dengesizlik oluşturmak istememek gibi nedenlerle genellikle hükümetler vergi gelirlerini arttırmak istemezler. Nitekim vergi oranlarında meydana gelen bir yükselmenin vergilendirilebilir geliri olumsuz etkilediği yönünde literatürde çalışmalar yer almaktadır. Bunların en bilineni Arthur Laffer'in vergi oranları ile vergi gelirlerini karşılaştıran ve Grafik 1'de yer verilen Laffer eğrisidir.



Kaynak: Arthur B. Laffer, (2004), "The Laffer Curve: Past, Present, and Future", Backgrounder, Published by The Heritage Foundation, No.1765, s.2 ve Daniel J. Mitchell (2012), "The Laffer Curve Shows that Tax Increases Are a Very Bad Idea-Even if They Generate More Tax Revenue", <http://onforb.es/HUitzS>, (01.11.2016), yararlanılarak hazırlanmıştır.

Grafik 1'de görüldüğü üzere, Laffer eğrisi üzerindeki vergi gelirlerini maksimize eden vergi oranı, büyümeyi maksimize eden vergi oranından daha yüksekte yer almaktadır. Büyümeyi maksimize eden vergi oranı Laffer eğrisinin yukarı doğru eğimli olan kısmında yer almaktadır. Eğriye göre, vergi oranı %100 olduğunda vergi geliri 0 olacaktır.

Laffer eğrisi üzerinde yer alan mevcut vergi gelirleri ile Laffer eğrisinin maksimum vergi gelirlerini gösteren B noktası arasındaki uzaklık mali alan olarak da tanımlanabilmektedir. Bu tanımlamaya göre, bir hükümetin borçluluk ve harcama politikaları kapsamında herhangi bir projeyi finanse etmek için ne kadar ilave kaynağa ihtiyaç duyacağına odaklanması gerekmektedir (Park, 2012: 10). B

noktasından sonra vergi oranlarında meydana gelen artışlar artık devletin elde edeceği vergi gelirlerinde azalmalara neden olacaktır.

Devletlerin toplum refahını maksimum yapan ve etkinlik ve eşitsizlik arasındaki dengenin eşitlik ve etkinliğe yönelik tutumları yansıttığı bir vergileme türü olan optimal vergilemeye göre vergilendirme yapmaları gerekmektedir (Stiglitz, 1994: 584). Daha az zararlı/bozucu vergi ve regülasyon sistemleri daha çok vergi tahsili sağlayabilmekte ve daha kaliteli kamu malları sunabilmektedir (Gökbunar ve Yanıkkaya, 2004: 49).

Mali alan, seçici kamu harcaması yaparak veya vergi indirimine gidilerek ek kaynak oluştururken olarak da tanımlanabilmektedir (Kayalıdere, 2014: 3). Bu tanımlama, siyasi otoritelerin yapacakları vergisel teşviklerin uzun vadede kamu gelirlerinde artışlar oluşturacağı düşüncesi ile temellendirilmiştir. Nitekim ülkelerin gelişmişlik seviyeleri ve politika uygulama dönemleri mali alan için tercih edecekleri uygulamaları şekillendirmektedir.

Mali alan, daha verimli ve daha esnek olması arzu edilen vergi sistemi yapısında meydana getirilecek değişiklikler yoluyla da oluşturulabilmektedir. Ekonominin daha hızlı büyümesi ve daha esnek bir vergi sistemi ilave kaynak oluşturmaya elverişli olabildiği için mali alanı, ekonomiye herhangi bir zarar vermeden oluşturmak mümkündür (Tanzi, 2008: 221). Ayrıca devletler, mali alanı vergiler ile genişletmek istediğinde vergi denetimlerini sıklaştırmak, kamu hizmetlerini nitelikli hale getirmek, kayıt dışı ekonomi ile mücadele etmek gibi bir takım önlemler alabilmelidirler.

C. Borçlanma Politikasının Mali Alan Üzerindeki Etkileri

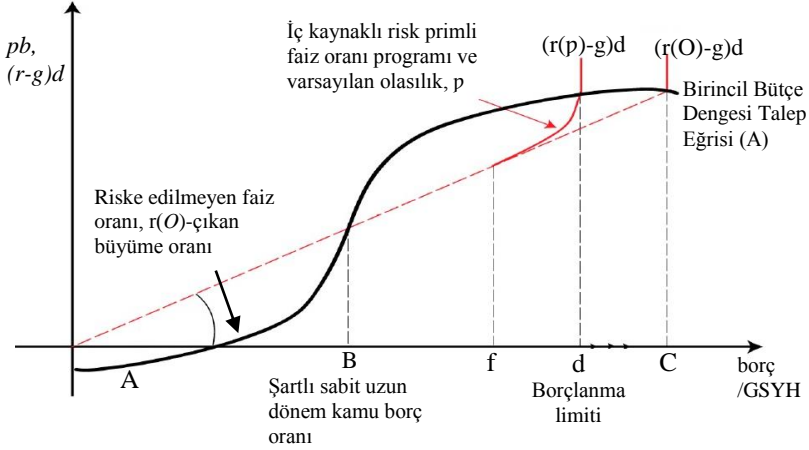
Mali alan oluşumunda oldukça etkili olan bütçe politikası araçlarından biri de borçlanmadır. Devletler, bütçe dengelerine göre karar vererek borçlanma kapasitelerini arttırarak da mali alanlarını genişletebilirler. İşte bu noktada, devletlerin kredibilitelerini ve borçlanma kabiliyetini arttırmaları gerekmektedir (Ulusoy ve diğerleri, 2014: 226). Devletin kredibilitésinin artması, düşük maliyetlerde ve uygun koşullarda borçlanma yapabilmelerini sağlamaktadır. Bu anlamda mali alanın genişletilmesinde, borçlanmadan ziyade etkin bir borç yönetimi önem taşımaktadır (Heller, 2005: 9). Etkin bir borç yönetimi ile devletler, borçlanmadan kaynaklanan ve bütçe içinde oldukça önemli bir yer kaplayan faiz ödemelerine daha az kaynak ayıracak ve ekonomik kalkınma için gerekli harcamalarının finansmanını kolaylıkla temin edebileceklerdir.

Borçlanma politikası kapsamında borçların sürdürülebilirliğini sarsmadan borçlanmada meydana gelen artışlar ile mali alanın oluşturulabileceği öne sürülmüştür. Bunun içeriğinde, borçlanma limitinin tespiti oldukça önemlidir. Bu durumda mali alan, cari borç düzeyi ile borçlanma limiti arasındaki fark olarak belirlenmektedir (Nerlich ve Reuter, 2015: 23).

Borçların sürdürülemez bir noktaya geldiği zamanlarda ise, kamu borç stokunun sürdürülebilir bir noktaya getirilmesi, birincil açık ve reel faiz oranının düşürülmesi ve faiz dışı fazlanın arttırılması gerekmektedir (Ostry ve diğerleri,

2010: 4). Bu önlemlerin alınmadığı durumlarda ise mali alanın daralması kaçınılmazdır.

Grafik 2. Borçlanma Limitinin Belirleyicileri



Kaynak: Ostry D., Atish R. Ghosh, Jun I. Kim, and Mahvash S. Qureshi, (2010). Fiscal Space, IMF Staff Position Note, SPN/10/11, September, s. 8.

Grafik 2’de, mali alanın borçlanma politikası karşısında oluşumu gösterilmiştir. Buna göre A eğrisi birincil bütçe dengesi tepki eğrisini, düz doğru ise ekonomik büyümeye göre belirlenen faiz ödemeleri doğrusunu ifade etmektedir. B ile C noktaları arasında yer alan noktalar borç/GSYH oranını belirtmektedir. Borçlanma limitini ifade eden d noktası ile C noktası arasındaki alan ise ‘mali alanın boyutu’ nu göstermektedir. Şekil 11’e göre, A eğrisinin kesiksiz olması, ekonomik görünümümüz pozitif seyrettiği anlamına gelmektedir. Böyle bir durumda d noktası ile C noktası arasında pozitif bir mali alan söz konusu olduğu sonucuna varılır. Ekonomik görünüm negatif olursa, A eğrisi aşağı doğru kayacak, faiz ödemelerinin altında kalacak ve borç/GSYH oranı dengesi bozulacak ve mali alanda daralma meydana gelecektir.

III. TÜRKİYE’DE BÜTÇE POLİTİKALARI VE MALİ ALAN UYGULAMASI

Mali alan uygulaması ağırlıklı olarak bütçe politikalarının etkili olduğu bir kavram değil aynı zamanda ekonomide büyüme oranını artıracak politikalardan oldukça etkilenen bir kavramdır. Mali alanın oluşumu için gerekli büyüme hedefi için Türkiye ilave bir kaynak oluşturabilme politikası olarak genellikle vergi artışlarını, özelleştirme gelirlerini ve borçlanma gelirlerini kullanmıştır (Atabey, 2013: 181).

Türkiye’de bütçe politikaları uygulamaları kapsamında araçların mali alan üzerinde etkileri genel olarak; kaynak yetersizliğinin yol açtığı dış finansman gereksinimini ile sonuçlanmıştır (Çaşkurlu, 2011: 34). Örneğin, mali alan

oluşturma noktasında, 1994 Krizinde uygulanan vergi politikalarının etkileri; 5 Nisan 1994 Kararlarıyla birlikte ek vergi alınarak kamu gelirlerinin artırılması yönünde gerçekleşmiştir. Bu mali alanı genişleten bir adım gibi görünse de aynı yıllarda borçlanmanın artması mali alanın genişlemesini durduran önemli bir faktördür. 2000 yılında ‘Enflasyonu Düşürme Programı’ çerçevesinde oluşturulan kararlar doğrultusunda kamu gelirleri artarken kamu harcamaları azalmış ve iç borçlanma faiz oranları düşüş eğilimi göstermiştir (Pekkaya ve Tosuner, 2006: 48).

Mali alan, krizler nedeniyle ekonomide meydana gelen refah kayıplarını gidermek amacıyla kullanılmak istenen bir “kaynak deposu” dur (Ünsal ve Durucan, 2014: 28). Bu nedenle krizlerin ekonomide yol açtığı hasarları hükümetler benimsedikleri politika araçları ile müdahale ederek gidermeye çalışmaktadırlar.

Türkiye’de 2001 yılında meydana gelen kriz sonrası ‘Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’ uygulanması, mali alan oluşumu ile doğrudan ilişkili olan sıkı maliye politikası uygulaması ve bu kapsamda kamu kesimi borçlarını azaltmak böylece faiz harcamalarını düşürmek, uzun yıllar açık veren sosyal güvenlik kurum bütçeleri gibi kamu kurumlarında yapısal reformları hayata geçirmek, özelleştirme gelirlerinin artırılması gibi kararlar alınmıştır. Bu kararlarla mali disiplinin sağlanması ve mali alanın oluşturulmasına yönelik adımlar atılmıştır.

24.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulanmaya başlaması ile kamuda köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Özellikle kamu harcamaları konusunda kaynakların etkin kullanımı ön plana çıkmıştır. Kamu kesiminde yer alan kurumların harcamalarının denetiminin kapsamı genişletilmiştir. Hesap verebilirlik, mali saydamlık, verimlilik ve stratejik planlama gibi mali disiplin ilkelerinin kamu kesiminde uygulama alanı bulması, Türkiye’de mali alanın genişlemesine yönelik atılan önemli adımlardır.

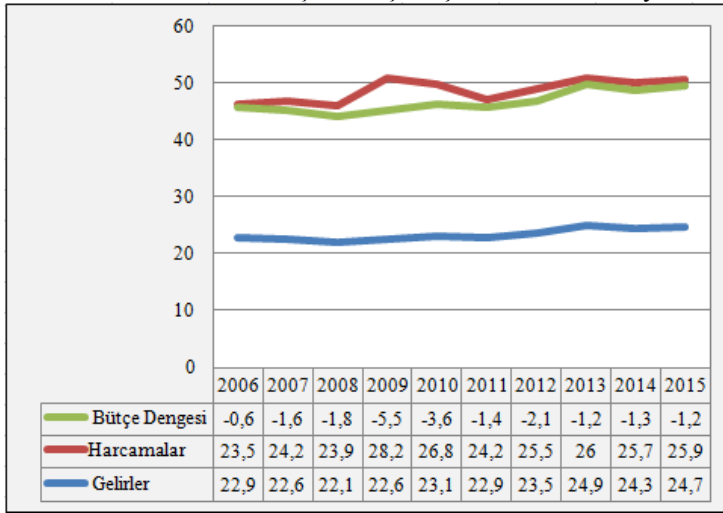
2008 yılında meydana gelen ekonomik kriz, dünya ülkeleri ve Türkiye’de özellikle finansal piyasalar ve reel ekonomi üzerinde etkili olmuştur (Yıldırım, 2010: 49). 2008 yılı sonrasında mali alan oluşumu incelendiğinde, kamu harcamaları yönünden mali disiplin uygulamaları çerçevesinde faiz ödemelerinde meydana gelen azalışların mali alanın genişlemesine katkı sağladığı görülmüştür. Bütçe politikası araçlarından biri olan borçlanma yönünden mali alan oluşumu, özellikle kriz sonrası dönemde iç borçlanma stokunda meydana gelen artışların mali alanı daralttığı, dış borçlanma yönünden bakıldığında ise, kamu borç stokunda meydana gelen azalışların mali alan oluşumunda olumlu etkiler oluşturduğu ortaya çıkmıştır. Ancak söz konusu yıllarda mali alanın boyutu hakkında net bir sonuca varmak için söz konusu politikaların uyumlu bir seyir izlemesi gerekirdi.

2008 krizinin Türkiye ekonomisi üzerindeki olumsuz etkilerini gidermek amacıyla benimsenen bir diğer politika kamu-özel ortaklığı olmuştur. Kamu sektörü ile özel sektör bir araya gelerek, kamu hizmetlerini özellikle alt-yapı yatırımlarını belirlenen paylaşımlar çerçevesinde gerçekleştirmişlerdir (Karaca,

2012: 425). Bu paylaşımın, daha az kamu harcaması yapılarak daha fazla hizmet sunumu sağlaması nedeniyle ekonomik büyümeye olumlu katkısı olmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de 1984 yılından itibaren çeşitli alanlarda Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kirala, İşletme Hakkı Devri gibi modeller uygulanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 14-21). Bu uygulamaların Türkiye’de mali alanın genişlemesinde oldukça önemli bir role sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye’de 2006-2015 dönemi mali alan oluşumunda bütçe politikalarının etkilerinin boyutuna ilişkin çalışmanın bu bölümünde yer alan grafikleri değerlendirmek gerekmektedir.

Grafik 3. Merkezi Yönetim Bütçesi Gerçekleşmelerinin GSYH’ya Oranı (%)

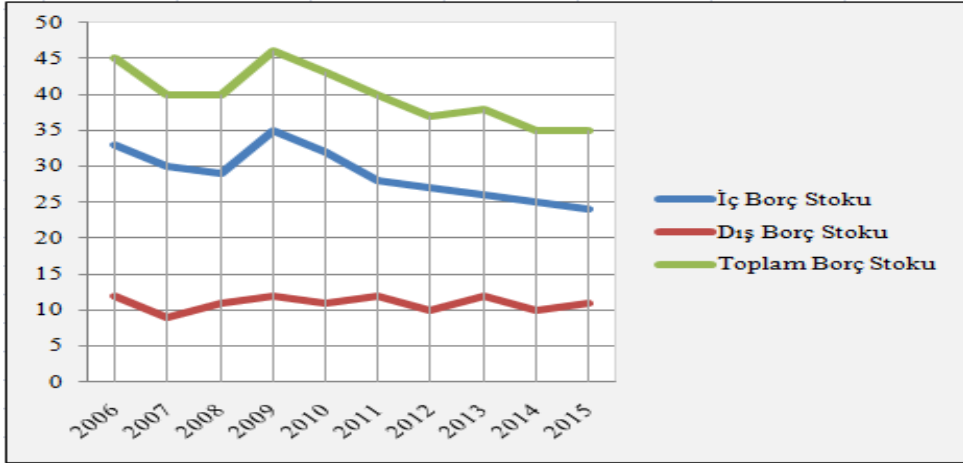


Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır, <http://www.bumko.gov.tr/>, (27.10.2016).

Grafik 3’ten, bütçe dengesinin GSYH’ye oranı incelendiğinde, Türkiye’de 2006 yılından 2015 yılına kadar bütçe açığının giderek düşmesi, mali alanın genişlemesine pozitif etkisinin olduğu sonucuna ulaştırmaktadır. Yalnızca 2008 küresel krizinin etkilerini gidermek amacıyla gelirler azaltılıp, harcamaların artırılması ile merkezi yönetim bütçe dengesi olumsuz etkilenmiş, bütçe açığının GSYH içindeki payı 2009 itibariyle % -5.5’e yükselmiştir. 2011 yılından itibaren bütçe dengesinde görülen iyileşmede ekonomik canlanmanın etkisiyle vergi gelirlerinin artması ve faiz giderlerindeki azalma etkili olmuştur. Ayrıca, faiz dışı harcamalardaki artış hızının görece yavaşlaması da bütçe açığındaki azalmaya olumlu katkı sağlamıştır (TC Merkez Bankası Enflasyon Raporu, 2011: s.99). Buradan hareketle, 2006-2015 döneminde Türkiye’de merkezi yönetim gelir ve giderlerinin mali alanın genişlemesini kolaylaştıran bir seyir izlediği sonucuna ulaşılmaktadır.

Mali alan oluşumunu doğrudan etkileyen bir diğer bütçe politikası aracı da borçlanmadır. Türkiye’de merkezi yönetim borç stokunun GSYH’ye oranlarına Grafik 4’te yer verilmiştir.

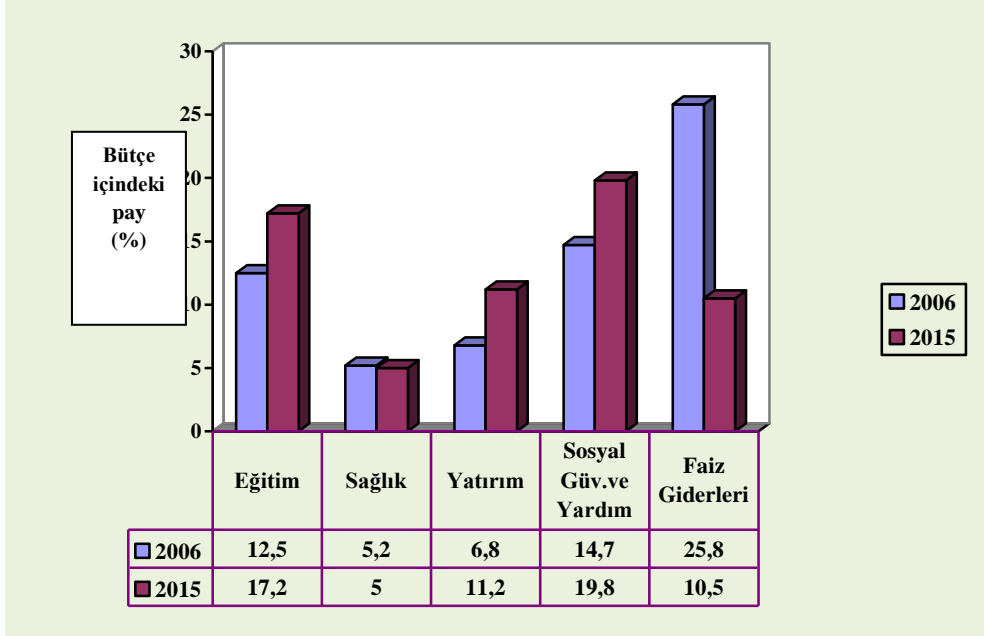
Grafik 4. Merkezi Yönetim Borç Stokunun GSYH’ya Oranı (%)



Kaynak: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır, <https://www.hazine.gov.tr/tr>, (27.10.2016).

Grafik 4, Merkezi yönetim borç stokunun gayri safi yurtiçi hasılaya oranını göstermektedir. Türkiye’de merkezi yönetim bütçesi giderek dengeye ulaştığı için borçlanmaya başvurma da o ölçüde azalmaktadır. Merkezi yönetim toplam borç stoku içinde ağırlıklı olarak iç borçlanmaya yer verilmesi mali alan üzerinde pozitif bir etki oluşturmaktadır. Şekil 4’e göre, Türkiye’de 2006 yılından 2015 yılına doğru genel olarak hem iç hem de dış borç stokunun GSYH’ye oranında düşüş gözlenmektedir. 2006 yılında iç borç stoku/GSYH % 33 iken, 2015 yılına gelindiğinde % 24’e, dış borç stoku/GSYH % 12 iken, % 11’e, toplam dış borç stoku ise % 45 iken, % 35’e gerilemiştir. Yalnızca 2008 küresel krizi sonrasında Türkiye ekonomisi olumsuz etkilenmiş ve toplam borç stoku/GSYH’de ciddi bir artış meydana gelmiştir. Fakat Türkiye ekonomisi 2009 yılının son çeyreğinden itibaren olumlu değerlendirilebilecek bir sürecine girmiştir. Bu düşüncenin altında yatan neden ise, Türkiye’nin net dış borç stoku artmasına rağmen, net merkezi yönetim borç stokunun hem düzey hem de GSYH’ye oranı azalmasıdır (Taban, 2011: 17-18).

Türkiye’de mali alan oluşumuna ilişkin son yıllarda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelerden biri olan faiz giderlerinin, hem bütçe giderleri içinde hem de GSYH içinde payının azalmasıdır. Gerek faiz giderlerinin gerekse faiz dışı giderlerin nasıl önceliklendirilmesi gerektiği bütçe politikası araçlarının uygulama biçimine göre mali alan oluşumunu şekillendirmektedir. Türkiye’de kamu harcamalarının önceliklendirilmesi ve mali alan kullanımına Grafik 5’te yer verilmiştir.

Grafik 5. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Önceliklendirilmesi ve Mali Alan Kullanımı

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Grafik 5’e göre, faiz giderlerinin bütçe içindeki payı 2006 yılından 2015 yılına %60 oranında gerilemiştir. Faiz giderlerinin bütçe içindeki payının azalması ile oluşturulan mali alan eğitim, sağlık ve altyapı gibi alanlara aktarılmıştır (Yıllık Ekonomik Rapor, 2015: 49). Bu anlamda Türkiye’de son yıllarda mali alan oluşturma için gerekli harcamalara öncelik verildiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Harcama programlarının önceliklendirilmesi ve etkinliğinin artırılması, bütçede faiz dışı giderlerin hem kontrol altına alınmasını hem de finansman kullanımında etkinlik sağlamaktadır. Türkiye’de eğitim harcamalarının 2006 yılından 2015 yılına % 40, yatırım harcamalarının % 65, sosyal güvenlik ve yardım hizmetlerinin ise % 35 oranında yükseldiği görülmektedir. Söz konusu bu artışların, ekonomik kalkınma sürecinde toplumun sosyo-ekonomik yapısına yönelik iyileşmelere yol açtığı düşünülmektedir. Şekil 5’e göre 2006-2015 döneminde yalnızca sağlık harcamalarında az da olsa bir gerileme görülmektedir. Bunun temel nedeni olarak, Türkiye’de kamu-özel işbirliği modelinin ağırlıklı olarak bu alanda uygulanıyor olması gösterilebilmektedir.

Türkiye’de 2014-2018 dönemini kapsayan 10. Kalkınma Planı kapsamında 2015 yılında “Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı Eylem Planı” yürürlüğe konulmuştur. Bu program ile uygulamadaki harcama programları ele alınıp verimli olmayan harcamalara son verilmesi, mali alan oluşumu için harcamaların önceliklendirilmesi ve faiz dışı harcamaların kontrolde

tutulması amaçlanmıştır. Program kapsamında aşağıda yer alan maddelerin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir (Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı Eylem Planı, 2015: 13-16):

- “Büyüme için gereken altyapı yatırımlarını tespit etmek üzere büyümeye daha fazla katkı sağlayacak öncelikli alanların belirlenmesine yönelik bir çalışma yürütülmesi,
- Sektörel ve bölgesel yıllık yatırım tahsislerinin plan hedefleriyle uyumunun sağlanması,
- Yatırım Programındaki mevcut proje stoku önceliği ve etkinliği bakımından gözden geçirilerek stoktaki sorunlu projelerin tespit edilmesi ve gerekli tedbirler alınarak yatırım programının sürdürülebilirliğinin artırılması,
- Bütçe sisteminde yatırım-cari harcama sınıflandırması gözden geçirilerek söz konusu sınıflandırmaların kapsamları ile ilgili gerekli düzenlemelerin yapılması,
- Kamu Yatırım Programı Yönetim Sürecinin bütüncül bir bakış açısıyla yürütülmesi,
- Program-bütçe bağlantısının güçlendirilmesi ve bu kapsamda “Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi”nin kurulması,
- Kaynak tahsis sürecinin etkinliğinin sağlanması için stratejik plan-bütçe bağlantısını kuracak araçların plana uygunluğunun artırılması ve bu kapsamda program bütçe yapısına kademeli olarak geçilmesi,
- Yatırım projelerinin finansmanının (iç kaynak, dış kredi, hibe, KÖİ vb.) en uygun yöntemle sağlanmasına yönelik tedbirlerin alınması planlanmaktadır.”

SONUÇ

Ülkelerin benimsedikleri bütçe politikaları çerçevesinde kullanacakları araçlara bağlı olarak mali alanlarını hangi yönde belirleyecekleri ve uygulayacakları, siyasi, ekonomik ve sosyal yapılarına göre değişmektedir.

Türkiye’de merkezi yönetim bütçesi 2006-2015 dönemi değerlendirildiğinde, mali disiplin çerçevesinde alınan önlemlerin etkisiyle harcamalarda düşüş, gelirlere ise artış gözlenmiştir. Gelirlerdeki artışın gerçekleşmesinde kayıt-dışı ekonomi ile mücadele programı çerçevesinde alınan önlemler, vergi gelirlerinin denetimi ve e-beyanname gibi elektronik ortamda gerçekleştirilen bir takım yeniliklerin etkili olduğu görülmektedir.

Türkiye’de mali alan ile ilgili bütçe politikası kararları ekonomik ve mali krizlerden etkilenmektedir. 2006-2015 döneminde, dünyada ve Türkiye’de etkileri hissedilen 2008 krizinden mali yapının olumsuz etkilenmesini önlemek için uygulanan genişletici maliye politikalarının sonuçları her ne kadar bütçe açığına bağlı olarak borçlanmaya neden olsa da 2009 yılı sonrası bütçe göstergelerinde görülen toparlanma mali alan oluşumunu olumlu yönde etkilemiştir.

Türkiye’de mali yapının, borç yükümlülükleri ve etkilerinin derinlemesine analiz edilmesi ve yabancı sermaye girişlerinin artırılması gerekmektedir. Bu anlamda mali alanın oluşturulması, harcamalarda

önceliklendirmelerin ve gelirlerde artışın (kayıt dışı ekonomi ile mücadele kapsamında etkin bir vergi sistemi oluşturularak ve vergi dışı gelirlerin arttırılması ile) orta ve uzun vadeli programlar çerçevesinde belirlenmesi ile başarılabilir. Ayrıca, faiz dışı fazla verilerek, dış yardımlar etkin kullanılarak, senyorej geliri elde edilerek, para ve maliye politikalarının yönetiminde koordinasyon sağlanarak, kaynak kullanımında etkinlik ve iyi yönetim çerçevesinde katılımcı bütçeleme hayata geçirilerek ve kamu-özel işbirliklerinin etkin kullanılması ile Türkiye’de mali alanı genişleten tedbirler ve atılması gereken adımlar bulunmaktadır. Mali alanı genişletmek ise Türkiye’de mali sürdürülebilirliğin, ekonomik büyümenin ve konjonktür dönemlerine uygun bütçe politikası uygulamalarının gerçekleştirilebilmesini kolaylaştıracaktır.

KAYNAKÇA

- Alesina A. and Ardagna S. (2013), The Design of Fiscal Adjustment, Tax Policy and the Economy, Vol:27, University of Chicago Press, pp.19-67.
- Atabey S. E. (2013), Genç İşsizliğine Çözümde Alternatif Bir Politika Önerisi: Mali Alan Uygulaması, Gençlik Araştırma Dergisi, Yıl:1, Cilt: 1, Sayı:1, ss. 170-187.
- Çaşkurlu, E. (2011), Bağımsız Maliye Politikası Uygulama Olanaklarının Kısıtlanması: Mali Alan Daralması ve Etkileri, Ekonomik Yaklaşım, Cilt:22, Sayı:79, ss. 21-44.
- Doherty, Laura and Yeaman, L. (2008). Fiscal Space in the G-20, Economic Roundup Issue, 3, pp. 79 – 87.
- Doorn R.V. Suri V. and Gooptu S. (2010), Do Middle-Income Countries Continue to Have the Ability to Deal with Global Financial Crisis?, The World Bank Policy Research Working Paper 5381, pp.1-19.
- Gökbunar R. ve Yanikkaya H. (2004), Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme, Ankara: Odak Yayınları.
- Hay R. and Williams G. (2005), Fiscal Space and Sustainability from the Perspective of the Health Sector, High-Level Forum on the Health MDGs, Paris, France, 14-15 November.
- Heller, Peter S. (2005). Understanding Fiscal Space, IMF Policy Discussion Paper, Fiscal Affairs Department, PDP/05/4, pp.1-18.
- IMF (2015), Fiscal Policy and Long-Term Growth, International Monetary Fund Policy Papers, Washington, DC.
- Karaca C. (2012), İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları, Maliye Dergisi, Sayı:163, ss.416-430.
- Kaya, A. (2012). Mali Sürdürülebilirlik: Teori ve Türkiye Uygulaması, Doktora Tezi.
- Kayalıdere, G. (2014). Mali Alan ve Kamu Maliyesi Perspektifinden Mali Alan Oluşturma Yöntemleri. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Laffer A. B. (2004), The Laffer Curve: Past, Present, and Future, Background, Published by The Heritage Foundation, No.1765, pp.1-16.
- Mitchell D. J. (2012), “The Laffer Curve Shows that Tax Increases Are a Very Bad Idea Even if They Generate More Tax Revenue”, <http://onforb.es/HUitzS>, (01.11.2016).
- Nerlich C. and Reuter W. H. (2015), Fiscal Rules, Fiscal Space and Procyclical Fiscal Policy, European Central Bank Working Paper Series, No:1872, pp.1-31.
- Ostry D., Atish R. Ghosh, Jun I. Kim, and Mahvash S. Q. (2010). Fiscal Space, IMF Staff Position Note, SPN/10/11, September, pp. 1-24.
- Park, S. G. (2012), Quantifying Impact of Aging Population on Fiscal Space, IMF Working Paper, WP/12/164, pp.1-25.
- Pekkaya S. ve Tosuner A. (2006), 2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programına Eleştirel Bir Yaklaşım: 1990-99 Dönemine Yönelik Eşbütünlüşme Analizi, İktisat İşletme ve Finans, Yıl:21, ss.36-63.

- Perotti R. (2007), Fiscal Policy in Developing Countries: A Framework and Some Questions, The World Bank Policy Research Working Paper 4365, pp.1-43.
- Schick A. (2008), Managing Public Expenditure, Fiscal Policy: Fiscal Elements of Growth and Development, Proceedings of G-20 Workshop, İstanbul-Turkey 1-2 July 2007, pp.191-219.
- Stiglitz J. E. (1994), Kamu Kesimi Ekonomisi, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No:396 (Çev:Ömer Faruk Batırel), İkinci Baskı.
- Taban S. (2011), Küresel Finans Krizi Öncesi ve Sonrası Dönemde Türkiye’de Ekonomik Büyümenin Dinamikleri, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Sayı:37.
- Tanzi V. (2008), Can Fiscal Decentralization Create Fiscal Space?, Fiscal Policy: Fiscal Elements of Growth and Development, Proceedings of G-20 Workshop, İstanbul-Turkey 1-2 July 2007, pp. 220-235.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2016), Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler 2015, <http://www.kalkinma.gov.tr/>, (25.10.2016).
- T.C. Maliye Bakanlığı (2016), Yıllık Ekonomik Rapor 2015, http://www.maliye.gov.tr, (01.11.2016).
- The World Bank, (2013), Beyond The Annual Budget: Global Experience With Medium Term Expenditures Frameworks, The World Bank Publishing, Washington.
- Ulusoy, A. & T. Akdemir & B. Karakurt (2014), Küresel Kriz ve AB’nin Kriz Karşıtı Maliye Politikalarının Etkinliği: Mali Alan Açısından Bir Değerlendirme, 28.Türkiye Maliye Sempozyumu Küresel Kriz ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı, pp. 218-257.
- UNICEF, (2009), Fiscal Space For Strengthened Social Protection West And Central Africa, UNICEF Regional Office Of West and Central Africa, pp.1-53.
- Ünsal H. ve Durucan A. (2014). Kriz Ortamında Büyümenin Sağlanmasına İlişkin Yeni Bir Politika Önerisi: Mali Alan Uygulamaları ve Değerlendirilmesi, 28.Türkiye Maliye Sempozyumu Küresel Kriz ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı, pp. 27-45.
- Yıldırım S. (2010), 2008 Yılı Küresel Ekonomi Krizinin Dünya ve Türkiye Üzerine Etkileri, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 12(18), ss.47-55

SUMMARY

Fiscal space is a space reserved from the government budget, without restraining the economic stabilization, to provide the growth in the economy. That is to say, fiscal space is the capacity of providing a source to objectives and implement the policies of countries (for example, Monetary, Fiscal and Budget policy etc.) oriented towards providing fiscal sustainability of countries.

Today, countries are seeking new sources of income with the aim of financing rising public spending, economic growth, income distribution, political and socio-economic stability. The financial space consisting of the resources that the government budget can use in order to realize the economic growth without any harm to the economic stability gives flexibility to the government budget with the budget policy tools applied especially during the crisis periods.

In a country like Turkey where the government budget has been deficient for many years and thus it is in a situation where borrowing and public spending are financing, the determination of the fiscal space is quite conservative. Therefore, the contraction or expansion of the fiscal space depends on the budget policy instruments applied and the implementation time.

The way in which countries determine their financial space, depending on the tools they will use within the framework of their budgetary policies, depends on their political, economic, social structures and the conjuncture periods they are in. These determinants include the need to develop policies appropriate to the conjuncture periods. There are different ways in which a government can create a fiscal space. These are; to increase public revenues (especially tax revenues), to specify of priorities for public expenditures, to optimization for public debt management, to get access to the advantage of foreign aids and to provide sustainable economic development etc. Tax revenues, public expenditures, and public borrowing policies which mean the implementation of budgetary policy are among the methods for creating a fiscal space.

Structural reforms in the context of fiscal spending policies can be summarized as follows: a. By reducing public spending by eliminating waste in the framework of existing programs; b. Utilizing the presence of a strong and efficient staff structure in the public sector. When the fiscal space is addressed within the scope of tax policies, it can be created through changes that will make the tax system more productive and more flexible. Within the scope of borrowing policies, governments need to increase their credibility and their ability to borrow. The increase in the government's credibility allows them to borrow at low costs and on favorable terms. In this sense, in expanding the fiscal scape, effective debt management is crucial rather than borrowing.

Expansion of the fiscal space in Turkey could be achieved by setting priorities in spending and increasing incomes (by establishing an effective tax system in the fight against the informal economy and increasing non-tax revenues) within medium and long-term programs. In addition, by providing foreign currency surplus, using foreign aid effectively, obtaining senyorage income, coordinating the management of monetary and fiscal policies, passing on participatory budgeting within the framework of efficiency and good governance in resource utilization and effective use of public-private partnerships, measures and steps to be taken.

In this paper, first of all, fiscal space term and the necessity of fiscal space are explained. Then, the methods to create a fiscal space are mentioned and evaluated to effects of implementations of budgetary policy on fiscal space are applied in Turkey. In the discussion, it is concluded that Turkey has to create fiscal space for its fiscal sustainability, economic development and in order to struggle with extraordinary conditions to occur.