

KRİZ ORTAMINDA BÜYÜMENİN SAĞLANMASINA İLİŞKİN YENİ BİR POLİTİKA ÖNERİSİ: MALİ ALAN UYGULAMALARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Doç. Dr. Hilmi ÜNSAL²¹

Arş. Gör. Ayşegül DURUCAN²²

ÖZET

2008 yılında ABD finans piyasalarında başlayıp etkisini hala sürdüren küresel kriz, sadece ABD ekonomisini etkilememiş global düzeyde tahribata neden olmuştur. Ekonomik kriz, sadece istikrarsızlığa yol açmakla kalmamakta aynı zamanda ekonomik büyümeyi de negatif yönde etkilemektedir. Krizin yol açtığı bu etkileri azaltmak veya ortadan kaldırmak için teoride ve pratikte yeni politika arayışları gündeme gelmiştir. Mali alan, bahse konu politika arayışlarından birisidir.

Mali alan, ekonomik istikrarı bozmadan, büyümeyi sağlayabilmek üzere devlet bütçesinde herhangi bir amaç için ayrılmış kaynaklardan oluşturulmuş alandır. Mali alan oluşturulmasından beklenen amaç, sürdürülebilir ve dengeli bir büyüme ile beraber fiyat istikrarını sağlamaktır. Daha da önemlisi zor da olsa fiyat istikrarı ile finansal istikrarın eş zamanlı olarak sağlanmasıdır. Böylece yeni krizlerin çıkması önlenmiş olacaktır.

Sektörler arasında rasyonel olarak paylaştırıldığında/iyi yönetildiğinde avantaj sağlayabileceği düşünülen mali alan, dengesiz dağıtılması/iyi yönetilememesi durumunda toplumsal huzursuzluklara yol açabilecek kadar önemli bir kavramdır. Bu nedenle nasıl oluşturulacağı yanı sıra nasıl yönetileceği de yoğun tartışmalara sebep olmuştur.

Bu tebliğ çalışmasıyla amaçlanan maliye literatüründe teorik ve pratik olarak yeni tartışılmaya başlanan mali alan önerisinin analizi ve değerlendirilmesidir. Çalışmada öncelikle kavramsal düzeyde açıklamalar yapılacak, ardından ülke uygulamalarına değinilecek ve Türkiye açısından uygulanabilirliği değerlendirilecektir.

²¹ Kırıkkale Üniversitesi İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, unsal.hilmi@gmail.com

²² Kırıkkale Üniversitesi İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, ayseguldurucan@gmail.com

1.GİRİŞ

Bir ülkenin yaşadığı ekonomik kriz, sadece istikrarsızlığa yol açmakla kalmamakta aynı zamanda ekonomik büyümeyi de negatif yönde etkilemektedir. Hatta bir ülkede yaşanan ekonomik kriz, küresel kanallarla diğer ülkelere de yayılmaktadır. ABD mortgage piyasalarında başlayıp etkisini hala sürdüren son küresel kriz, sadece ABD ekonomisini etkilemekle kalmamış, global düzeyde tahribata neden olmuştur. Globalleşme süreciyle beraber yaşanan krizler, finans piyasalarında ortaya çıkarak reel sektöre de sıçradığı için ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarını tehdit eder hale gelmiş ve tehditlerin giderilmesinde yeni politika arayışları gündeme gelmiştir. Mali alan, bahse konu politika arayışlarından birisidir.

Mali alan, ekonomik istikrarı bozmadan, büyümeyi sağlayabilmek üzere devlet bütçesinde özel amaçlar için ayrılmış kaynaklardan oluşturulmuş alandır. Mali alandan beklenen amaç, sürdürülebilir ve dengeli bir büyüme ile beraber fiyat istikrarını sağlamaktır. Daha da önemlisi zor da olsa fiyat istikrarı ile finansal istikrarın eş zamanlı olarak sağlanmasıdır. Böylece yeni krizlerin çıkması önlenmiş olacaktır.

Oluşturulan mali alandaki kaynaklar, sektörler ve kesimler arasında dengeli biçimde paylaştırıldığında ve iyi yönetildiğinde, ekonomik büyüme ve refah dağılımını düzeltirken aksi durumlarda sosyo-ekonomik sorunlara yol açabilecektir. Bu yüzden mali alanın oluşturulması kadar yönetimi de yoğun tartışmalara sebep olmuştur.

Bu çalışmanın amacı, maliye literatüründe yeni tartışılmaya başlanan mali alan önerisinin analizi ve değerlendirilmesidir. Çalışmada öncelikle, ekonomik büyüme, kriz ve mali alan ilişkisi açıklanacak, mali alana ilişkin kavramsal düzeyde açıklamalar yapılacaktır. Ardından Türkiye ekonomisinin mevcut yapısı içerisinde mali alanın durumu incelenecek ve değerlendirilecektir.

2. KRİZLER, EKONOMİK BÜYÜME VE MALİ ALAN

2.1.Krizler ve Ekonomik Büyüme Sorunu

Modern ekonomik yapılarda yaşanan ekonomik ve mali krizler; para, bankacılık, borç ve sistematik finansal krizlerdir (Karluk, 2010: 904). Bahse konu krizleri 1990'lardan bu yana çeşitli dönemlerde Güney Asya ülkeleri, Latin Amerika ülkeleri, Rusya ve Türkiye yaşamıştır. 2008 yılında ise daha derin olarak dünyanın en gelişmiş finans ve reel piyasalarına sahip olan ABD ekonomisi yaşamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde, ülke düzeyinde yaşanan krizler, bölge düzeyine yayılmış (Sever vd, 2010: 2046), ABD'nin krizi ise bütün dünyaya yayılarak global bir yapıya dönüşmüştür. Yaşanan krizler, önce finans piyasalarında başlamış zamanla reel rektörü de etkilemiş ve küreselleşmeyle oluşan etkileşim kanallarıyla ekonomik göstergeleri güçlü olan ülkelere de yayılmıştır.

Yaşanan finansal krizlerin tipik özelliği, önce hızlı bir sermaye çıkışı, hisse senetlerinin düşmesi, faiz oranlarının yükselmesi, altına olan talebin artması, risk ve belirsizliklerin artması vb.dir. Finansal krizle hareketlenen bu bozulmalar, reel sektöre de yayılarak ekonomik büyümeye zarar vermektedir. Bu yayılımın işleyiş mekanizması şu biçimdedir; faiz oranlarının yükselmesiyle yatırım maliyetleri artmakta, risk ve belirsizliklerin artmasıyla firmaların yatırım şevki düşmektedir. Nihayetinde sanayi üretimi düşmektedir. Bütün bu sürecin sonunda mal ve hizmet üretimi azalmakta ve ekonomik büyüme düşmekte hatta küçülme yaşanmaktadır.

Bahsedilen bu olgular yaşanan bir krizin ekonomik büyümeye olan etkisidir. Bir de krizin etkilerinin giderilmesi ve kriz ortamından çıkılması için alınan önlemler, ekonomik büyümeye zarar verebilmektedir. Küresel krizin neden olduğu ekonomik yavaşlama, global talebi de düşürmekte ve özellikle gelişmekte olan ülkelerin ihracatını azaltarak büyümelerini negatif yönde etkilemektedir (Şen vd, 2010: 2265).

2.2.Kriz Ortamında Mali Alanın Gerekliliği

Son 40 yıllık süreçte özellikle gelişmekte olan ülkelere yaşanan krizlerde oluşan bütçe açıkları, çok borçluluk, cari açık ve yüksek enflasyon sorunlarına da yol açmıştır. Bahse konu sorunların çözümünde her ülke tek başına yetersiz kalmış ve IMF/Dünya Bankası'nın öncülüğünde istikrar programları oluşturulmuştur. Oluşturulan istikrar programları, sıkı para, maliye politikaları, ekonomik serbestleşme ve yurt içi faiz oranlarının yükseltilmesi çerçevesine oturtulan yapısal dönüşüm politikalarıdır. Yapısal dönüşüm politikaları çerçevesinde hazırlanan istikrar programlarının gerektirdiği kaynaklar, IMF ve Dünya Bankası kaynaklarından ve ilgili ülke kaynaklarından sağlanmaktadır. Bu gerekçeyle, her devletin yeterli bütçesel kaynaklara sahip olması bir zorunluluk haline gelmiştir.

Yapısal dönüşüm politikalarının mali boyutu ise mali uyum politikalarıdır. Mali uyum politikaları, dönüşüm yaşayan ülkelere oluşan mali açıkların sürdürülebilir seviyede tutulmasını ve ekonomik büyümeye olan zararının minimize edilmesini amaçlamaktadır. Mali uyum politikalarıyla beraber, kamu maliyesinde reform çabaları gündeme gelmiştir (Gray vd, t.y. 3-4). Reformun özünde mali uyum politikaları oluşturarak mali açıkların azaltılması yatmaktadır (Gray vd, t.y. 4). Büyümeye zarar vermeden mali açıkların azaltılması, optimal bir mali alanın oluşturulmasıyla mümkün olabilecektir.

Krizlerle mücadele politikalarının enflasyonu düşürme odaklı olması, yurt içi üretimi düşürerek bir taraftan büyümeye zarar vermiş, bir taraftan da gelir dağılımını bozmuştur. Bu süreç, yeni arayışları beraberinde getirmiştir. Arayışların önemli bir kısmı, kamu bütçesi üzerine yoğunlaşmıştır. Kamu bütçesinin miktar ve içeriğinin yeniden düzenlenmesine ilişkin politika önerileri geliştirilmiştir.

Bunlardan birisi de, hükümetlerin hareket alanını genişletecek bir mali alana sahip olmaktır. Mali alan özellikle krizlerin neden olduğu refah kaybının telafisi için kullanılabilir bir “kaynak deposu” niteliğindedir.

Gelinen son noktada global krizle beraber, maliye politikasının tekrar gündeme gelmesi, krizin uzun süreli etkilerinin giderilmesinde genişletici politikaların uygulanmasını gerekli kılmıştır (Bocutoğlu, 2009: 76). Genişletici politikalar için hükümetin her an kullanıma hazır bir mali kaynak deposunun var olması zorunluluğu mali alan tartışmalarını derinleştirmiştir.

3.MALİ ALAN KAVRAMI VE KAPSAMI

3.1.Mali Alan Kavramı

Mali alan kavramı, farklı bakış açılarıyla tanımlanmakta, ancak nihai olarak aynı anlamı ifade etmektedir. Burada bu tanımlamalardan ikisine yer verilecektir. Birinci tanıma göre mali alan, hükümetin makroekonomik amaçları için, orta ve uzun dönemde finansal pozisyonunu sürdürmesine zarar vermeyecek bir finansal kaynak yaratma kapasitesidir (Heller, 2008: 11). İkinci tanıma göre “hükümetin mali pozisyonunun sürdürülebilirliğine zarar vermeksizin, ulaşmak istediği amaçlarına kaynak sağlayabilecek bir bütçesel kaynak havuzu sağlanabilmesidir” (Heller, 2005: 3).

Her iki tanımda da dikkat çeken üç nokta vardır. Bunlar; “mali sürdürülebilirlik”, “amaçlar ve karşılaşılabilecek riskler” ve “bir kaynak havuzu” oluşturulmasıdır. Mali alan konusu incelenirken bu üç nokta göz önünde bulundurulmalıdır.

Mali sürdürülebilirlik, devletin gelecek dönemlerde yapacağı harcamalarını ve birikmiş borçlarını finanse etmede kullanabileceği gelir kaynaklarına, gelecek dönemlerde sahip olabilmesi durumudur (Heller, 2005: 3). Mali alanı şekillendiren aslında mali sürdürülebilirlik ve bunun için şart olan mali disiplindir. Mali disiplin, bütçe dengesinin disipline edilmesini ifade etmektedir. Mali disiplin için, özellikle risklerin arttığı dönemlerde bütçe açıklarının finansmanını sağlamak üzere bir mali alanın hazır olması gereklidir. Mali disiplin ile mali sürdürülebilirlik olguları birbirlerinin tamamlayıcısı niteliğindedir ve mali disiplinin sağlanmasıyla mali sürdürülebilirlik sağlanacaktır.

Mali alanın ikinci boyutu olan “istenilen amaçlar” ise hükümetlerin belirlediği uzun vadeli ekonomik ve sosyal amaçlardır. Bahse konu amaçlar, ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre farklılaşmaktadır. Gerçekleştirilmesi düşünülen amaçları az gelişmiş ülkeler, gelişme sürecini tamamlamak üzere olan ülkeler ve gelişmiş ülkeler için ayrı ayrı düşünmek gerekmektedir. Çünkü her ülke grubu için mali sorunlar farklı, mali alan oluşturulabilecek kaynaklar farklıdır.

Üçüncü boyut ise mali alanın esasını temsil eden “kaynak havuzunun” oluşturulmasıdır. Kaynak havuzu, gelir artışları ve giderlerden tasarruf biçiminde ikili bir yapı arz etmektedir. Bu durumda mali alan oluşturmak ülkenin kendi iç dinamiklerinin yanında dış âlemde ortaya çıkan gelişmelerle de yakından ilgilidir.

Mali alan kavramı, Binyıl Kalkınma Hedefleri'yle beraber gündeme gelmiştir (Karel, 2009: 325-399). Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri, Birleşmiş Milletlere üye olan 192 ülke tarafından 2015'e kadar yerine getirilmesi planlanan sekiz hedeftir ve Eylül 2000' de Birleşmiş Milletlerin New York Binyıl Zirvesi'nde hüküm altına alınmıştır. Bu hedefler şunlardır (Diaw vd, 2009: 300);

1. Hedef: Aşırı yoksulluğu ve açlığı ortadan kaldırmak
2. Hedef: Global düzeyde temel eğitimi sağlamak
3. Hedef: Cinsiyet eşitliğini sağlamak ve kadının güçlendirilmesini sağlamak
4. Hedef: Çocuk ölümlerini azaltmak
5. Hedef: Anne sağlığını iyileştirmek
6. Hedef: HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele
7. Hedef: Çevresel sürdürülebilirliği sağlama

8. Hedef: Kalkınma için küresel bir ortaklığı geliştirmektir.

Her ülke, bahse konu hedefleri kendi kalkınma politikalarıyla uyumlu hale getirmek durumundadır. Yoksullukla mücadele, eğitim-sağlık hizmetlerinin kalitesini artırma ve bu hizmetlere ulaşılabilirliği kolaylaştırma, kişi başına geliri artırma ve barınma ihtiyaçlarını karşılama gibi hedefler ancak yeterli düzeyde mali alana sahip olmakla gerçekleştirilebilir. Bunun için yeterli seviyede vergi geliri sağlayacak bir büyüme ve ilaveten sosyal içeriği güçlü olan özel harcama programları gereklidir (Karel, 2009: 325).

3.2. Mali Alanın Kapsamı

Mali alan, kapsam itibariyle mali alan dörtgeni olarak ifade edilen dört kısımlı bir yapı ile açıklanmaktadır. Bunlar;

- Vergilerin artırılma olanakları,
- Kamu harcamalarında verimlilik ve tasarruf yapmak,
- İç borçlanma olanaklarının genişliği,
- Dış yardım ve borçla sağlanabilecek dış kaynak imkânlarıdır (Roy vd, 2007: 24).

Yeni mali alan oluşturmak için vergilerin artırılması, çeşitli biçimlerde gerçekleştirilebilir. Vergi oranlarının nispeten düşük olduğu ülkelerde oranlar artırılabilir, vergi tabanı genişletilebilir, vergi avantajları azaltılabilir, vergi yönetimi etkinleştirilebilir (Heller, 2005: 13). Kayıt dışı ekonominin yaygın olduğu ülkelerde kayıt dışılıkla mücadele edilebilir. Bu politikalar vergi idaresinin üzerine düşen görevlerdir.

Ancak vergilerin artırılmasının bir de mükellef boyutu vardır. Bu noktada vergi psikolojisi ve mükellefin vergilendirme sürecinde katlandığı maliyetler devreye girmektedir. Eğer ki ülkede vergi bilinci yüksek değilse, mükelleflerin vergilendirme işlemlerine karşı davranışları bozulmuşsa mali alanın genişletilmesi başarısızlığa uğrayacaktır. Öte yandan, vergi hâsılatını artırarak mali alanı genişletmede vergi idaresinin de büyük önemi vardır. Zira kayıt dışı ekonomik faaliyetlerle mücadele için vergi idaresinin yeterli personele, teknik donanıma ve iyi işleyen bir mekanizmaya sahip olması şarttır (Bağdınlı, 2006: 11).

Vergilerin artırılması, ekonomik büyüme ve mali sürdürülebilirlik açısından zıt sonuçlara da yol açabilir. Şöyle ki, vergilerin artırılması, bir yandan bütçe açıklarını azaltarak mali sürdürülebilirliğe katkı sağlayabilir ancak diğer taraftan özel kesimin vergi yükünü artırarak yatırımları azaltabilir. Vergilerin artırılması biçiminde bir politika uygulanırken, tercih edilen politikanın çevrenin korunmasına, yoksulluğun azaltılmasına ve sosyal içeriğinin genişliğine de dikkat etmek gerekir (Valenduc, 2007: 72). Bu sebeple mali alan oluşumunda vergiler kullanılırken mevcut mükelleflerin yükünü artırmaktan ziyade, vergilendirilmeyen kesimlerin vergilendirilmesi ve vergi idaresinin etkinliğinin artırılması tercih edilmelidir.

Kamu harcamalarında yapılacak ayarlamalarla da mali alan yaratılabilir. Burada kamu harcamalarının ekonomik büyümeye olan katkısı ve gelir dağılımı üzerindeki etkiler de dikkate alınmak zorundadır (Herrera, 2007: 120). Sübvansiyon politikası gözden geçirilerek verimsiz sübvansiyon uygulamaları elenebilir. Kamu harcamalarının verimliliğini artırıcı performans bütçe uygulamaları da harcamaların etkinliğine katkı sağlayarak mali alan oluşturulmasına katkıda bulunabilir. Bu açıdan mali disiplin, mali şeffaflık, hesap verilebilirlik ve performans denetimi uygulamalarının yaygınlaştırılması mali alan oluşumunu kolaylaştıracaktır.

Kamu harcamalarının bileşimi değiştirilerek de mali alan genişletilebilir. Bu çerçevede faiz harcamalarının azaltılması, sosyal güvenlik sistemine aktarılan kaynakların azaltılması, tarımsal desteklemelerin rasyonalize edilmesiyle kaynak tasarrufları sağlanabilir. Tasarruf edilen kaynaklar, enerji, iletişim, ulaştırma gibi alanlara veya sosyal içerikli alanlara aktarılabilir. Öte yandan kamu hizmet sunumunda özel sektörün de katılımı sağlanarak (PPP) ve özelleştirmeler yoluyla da kamu harcamalarında tasarruf yapılabilir.

İç ve dış borçlanma ve dış yardımlar da mali alan oluşturulmasında alternatif kaynaklar arasında yer almaktadır. İç borç stokunun azaltılması, mali alan oluşumu için gerekli şartların başında gelmektedir. Çünkü iç borç, mali alanın belirleyicisi olan faiz oranları, enflasyon oranları ve faiz dışı fazla gibi değişkenleri doğrudan etkilemektedir. Enflasyon ve faiz oranları ne kadar düşükse, faiz dışı fazla ne kadar yüksekse mali aşan o kadar geniş olacaktır. Zira piyasa faiz oranlarındaki bir artış veya devlet tahvillerinin faiz oranlarındaki artış, borç stokunun değerini artırarak (Ghosh vd, 2011: 26) mali alan daralmasına yol açabilmektedir.

Dış borçlanma ise döviz kurları ve yine faiz dışı fazla aracılığıyla mali alanı etkilemektedir. Döviz kurlarındaki değişim oranının yüksek olması ve döviz kurunun yükselme eğiliminde olması dış borç stokunun reel değerini artırarak mali alanı daraltabilir.

Özellikle az gelişmiş ülkeler açısından mali alan bulmanın bir diğer yolu dış yardımlardır. Bu noktada Dünya Bankası yardımları ve diğer uluslararası kuruluşların yardımları başta gelmektedir. Ancak dış yardımların çok katı şartlar taşıması ve ilave yükümlülükler getirmesi bu yolla mali alan bulmayı zorlaştırmaktadır.

3.3. Ülke Grubuna Göre Mali Alan Oluşumu ve Kullanımı

Orta ve uzun vadede mali sürdürülebilirliğe uygun politika yenilikleri için gerekli kaynağa sahip olmak, bütün ülkelerin temel önceliğidir. Bu nedenle her ülke kendi yapısına uygun bir mali alan oluşturmalıdır. Oluşturulacak mali alanın kapsamı ülke grupları için farklılık arz etmektedir (Schick, 2008: 3). Mali alanın özellikleri, az gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ülkeler ve gelişmiş ülkeler itibariyle açıklanabilir (Schick, 2008: 3).

Az gelişmiş ülkeler için mali alandan beklenen amaç, kalkınma için ilave kaynak imkânları sağlama ve bu yolla gelecek dönemlerde ekonomik büyümeyi teşvik ederek vergi gelirlerini artırmaktır. Az gelişmiş ülkelerin mali alan oluşturabilmelerinin önünde bazı engeller vardır. Her şeyden önce gelir ve servet birikimi yetersiz olduğu için vergilendirilebilir kaynakları azdır. İç tasarruf oranları düşük olduğu için iç borçlanma olanakları azdır. Kayıt dışı ekonominin yaygınlığı ve siyasi istikrarsızlıklar kamu harcamalarının etkinliğini azaltmaktadır. Bu kısıtlardan dolayı az gelişmiş ülkelerin mali alan yaratabilmeleri dış yardım bulabilmelerine kalmaktadır.

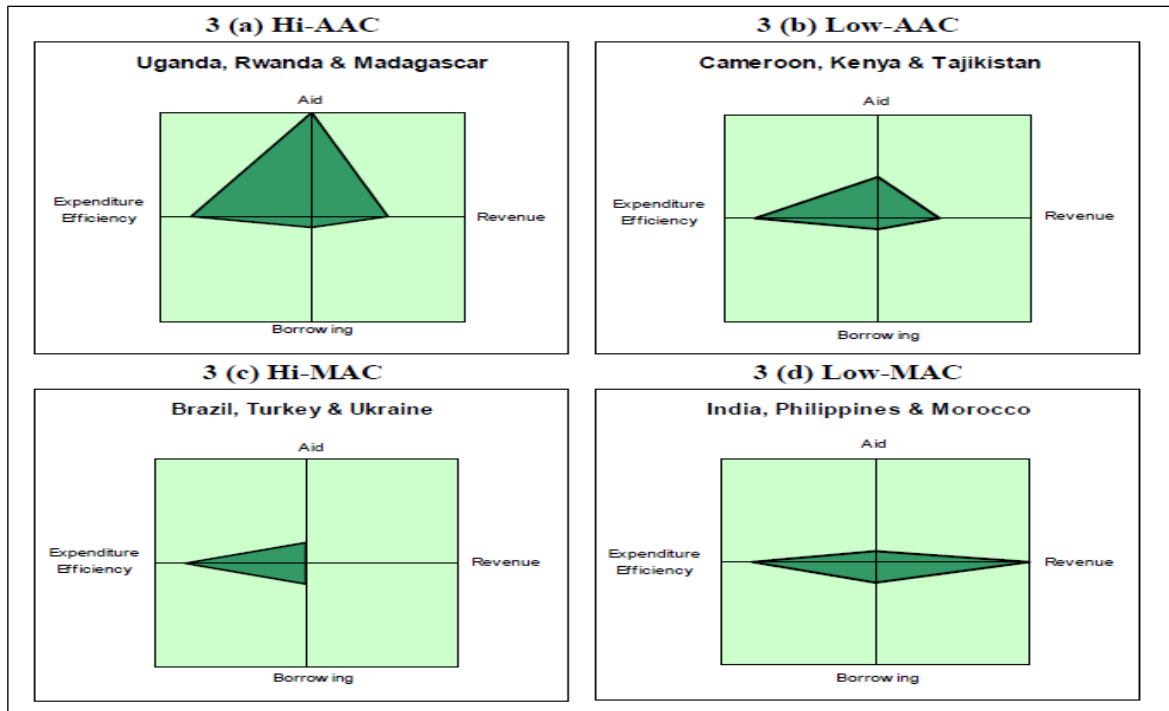
Az gelişmiş ülkelerin öncelikleri kalkınma olduğu için mali alanla sağlanan kaynakların ulaşım, iletişim, enerji, gıda yetersizliğinin giderilmesi ve barınma gibi acil ihtiyaçların karşılanmasına aktarılması gerekir.

Gelişmekte olan ülkeler için mali alandan beklenen amaç, hükümetin gelecekteki mali pozisyonunu aşırı riske maruz bırakmadan hızlı kalkınmasını teşvik etmektir. Gelişmekte olan ülkeler, kalkınma konusunda belli bir ivme kazanmış ülkelerdir. Bu gruba giren ülkelerde özellikle ekonomik ve sosyal alt yapı yatırımlarına ağırlık verilir. Bahse konu alt yapı yatırımları, bütçe açıklarının oluşma riskini de beraberinde getirir. Gelişmekte olan ülkelerin mali alan yaratma konusundaki kısıtları, mali sürdürülebilirlik ve kalkınma amaçları arasında uyum sağlama zorluğudur.

Gelişmekte olan ülkeler, mali alanın kullanımında, kesimler arası refah farklılıklarını dikkate alarak özel harcama programları hazırlamalıdır. Eğitim ve sağlık hizmetlerinin kalitesini artırıcı programlar hayata geçirilmeli, enerji ihtiyacının karşılanmasında yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelik projeler oluşturulmalıdır.

Gelişmiş ülkeler için mali alandan beklenen amaç, yıllık ve orta vadeli bütçeleme kararlarıyla makroekonomik hedeflere uygun biçimde kaynakların tahsisini yapmaktır. Gelişmiş ülkelerde, kalkınma sorunu söz konusu olmadığı için mali alan yaratmada öncelikli hedef toplumun çeşitli katmalarının göz önünde bulundurularak bütçe kaynaklarının tahsisidir. Gelir düzeyi nispeten daha az olan alanlara kaynak aktarmak, yaşlılar için, kadınlar için kimsesizler için bütçe programları yapmak, mali alan yaratmanın temel amaçları olmaktadır. Gelişmiş ülkelerde oluşturulan mali alanın kullanımında az gelişmiş ülkeler de gözetilmeli, özellikle salgın hastalıklar ve bölgesel düzeyde çıkan çatışmalardan zarar gören kesimlere yönelik özel destek programları yapılmalıdır. Zira fakir bir ülkede yaşanan salgın hastalık gelişmiş ülkelere de yayılabilir. Bu nedenle gelişmiş ülkelerin oluşturduğu mali alanların sınır ötesi dışsal fayda sağlayacak alanlara kanalize edilmesi de önem arz etmektedir.

Dünya Bankası, 2007 yılında farklı gelişmişlik düzeyine sahip on iki ülke itibariyle mali alan belirlenmesine ilişkin rapor hazırlattırılmıştır²³. Bu ülkelerden 6 tanesi düşük gelir düzeyine sahip ülkeler (Ruanda, Uganda, Madagaskar, Kamerun, Kenya, Tacikistan,) olup mali alan açısından dış kaynağa muhtaçtırlar. Genellikle mali kaynakları, dış yardımlarla sağlanmaktadır. Geri kalan ülkeler ise orta gelir düzeyine sahip ülkeler (Hindistan, Fas, Filipinler, Ukrayna, Türkiye, Brezilya) olup mali alan açısından iç tasarruflarını kullanabilecek durumdadırlar. Aşağıdaki tablo, bahse konu ülkelerin mali alan dörtgenini göstermekte olup, mali alan olanaklarını göstermektedir.



Kaynak : Fiscal Policy For Growth and Development Further Analysis and Lessons From Country Case Studies, International Bank for Reconstruction and Development and the International Development Association,

²³Fiscal Policy For Growth and Development Further Analysis and Lessons From Country Case Studies, International Bank for Reconstruction and Development and the International Development Association, March 28, 2007, [http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/DC2007-0004\(E\)-FiscalPolicy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/DC2007-0004(E)-FiscalPolicy.pdf), Erişim, 01.02.2013

March 28, 2007, [http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/DC2007-0004\(E\)-FiscalPolicy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/DC2007-0004(E)-FiscalPolicy.pdf) ,
Erişim, 01.02.2013, s.13

Bu ÷lkelerden orta gelir düzeyine sahip olan ÷lkelerden en gelişmiş olan üç ÷lkede (Brezilya, Ukrayna, T÷rkiye) mali alan d÷rtgeninin harcama boyutunun yetersiz olduğu anlaşılmaktadır. D÷şük gelir düzeyine sahip ÷lkelerde (Uganda, Ruanda ve Madagaskar) mali alan d÷rtgeninin yardım boyutu dikkat çekmektedir. Bu grup ÷lkeler, mali alan oluşumu için dış kaynağa ihtiyaç duymaktadırlar.

3. TÜRKİYE'DE EKONOMİK KRİZLER-BÜYÜME SORUNU VE MALİ ALAN

3.1.Yaşanan Ekonomik Krizler ve Büyüme Sorunu

Türkiye ekonomisi, 1980 sonrası süreçte, 1994 krizini, 1999 dar boğazını, 2001 krizini yaşamıştır. 2008 global krizinden de etkilenmiştir. Esasen 1980 yılına girerken de ekonomik darboğazla girmiştir. Yaşanan krizler, başta ekonomik büyüme olmak üzere mali alanı etkileyen faiz oranları, enflasyon oranları, döviz kurları ve faiz dışı fazla oranlarını negatif yönde etkilemiştir. Bahse konu sorunların temelinde ise 1980 öncesi yapı ve 1980 sonrası alınan kararlar yatmaktadır.

1980 öncesi Türkiye ekonomisi, ithal ikameci bir yapıda, ithalat yerine yurt içi üretimi önceleyen bir anlayışa sahiptir. Yurt içi sanayi üretimi, ucuz girdi temini (enerji, makine-teçhizat vb.) gerektirdiği için değerli kur politikası uygulanmıştır. Değerli kur, döviz darboğazına, cari açığa yol açmış ve bu açıkları kapatmak için dış borçlanmayı artırmıştır. Dış borcun ödeme zorlukları, para basımına ve nihayet enflasyona yol açmıştır. Aynı dönemde KİT zararları bütçe açıklarını artırmıştır. Sonuçta Türkiye ekonomisi, 1980'lere girerken, döviz dar boğazı, çok borçluluk, yüksek enflasyon ve cari açık problemiyle karşı karşıya kalmıştır. Bahse konu sorunların kökten çözümü için, 24 Ocak 1980 Kararları yürürlüğe konulmuştur.

24 Ocak Kararları ana hatlarıyla, ithal ikamecilik yerine ihracata yönelik sanayileşme politikası, faize devlet müdahalesi yerine fon piyasasında faizlerin oluşması, döviz kuru politikasında aşırı değerli kur yerine piyasada oluşacak bir döviz kuru, kamu harcamalarının kısılması, vergi reformu yapılması ve böylece bütçenin denkleştirilmesini esas alan ekonomik serbestleşme politikaları biçimindedir (Karabulut, 2010: 985). Bu politikalar, devletin ekonomideki payının azaltılıp, piyasa mekanizmasının yaygınlaştırılması görüşü üzerine bina edilmiştir (Ataç, 1997: 224). 24 Ocak Kararları'nın önceki istikrar programlarından farkı, uzun vadeli yapısal dönüşüm hedeflerini içermesidir (Karluk, 2010: 917).

24 Ocak Kararları'nda öngörülen faiz, döviz kuru ve büyüme politikalarının uygulanma süreci ve sonuçları bu dönemden sonra Türkiye'nin mali yapısını şekillendirmiştir. Dolayısıyla mali alan oluşumunu etkileyen etmenler aslında açıkça ortaya çıkmıştır. Aşağıdaki tablodan bu durum gözlemlenebilir.

Tablo 1: Türkiye'de Kriz Dönemlerinde Bazı Ekonomik Göstergeler

	Büyüme Oranları	Ortalama Döviz Kuru(Dolar)	Faiz Dışı Fazla/GSYİH	Enflasyon Oranı	Faiz Oranları
1979	-0,6	37,6	-1,9	75,1	20,0
1980	-2,4	76,0	-1,9	90,3	33,0
1993	8,0	10.986,0	-0,6	55,2	74,8
1994	-5,5	29.704,3	2,8	120,5	95,6
1998	3,1	260.040,1	3,3	68,8	95,5
1999	-3,4	420.126,2	1,4	43,7	46,7
2000	6,8	623.704,0	4	53,7	45,6
2001	-5,7	1.225.411,8	4,7	57,7	62,5
2007	4,7	1,3015	4,2	8,7	21,0
2008	0,7	1,2929	3,5	11,4	25,7
2009	-4,8	1,5471	0	12	15,7

Kaynak:

<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC5A73E5CFAD2D9676>

Döviz kurlarına ilişkin 2007,2008 ve 2009 yılları verileri, yeni TL olarak verilmiştir.

Tablo 1’de kriz yıllarındaki büyüme oranlarının negatif olduğu ve ortalama %5’lere varan bir küçülmenin yaşandığı gözlemlenmektedir. Yaşanan küçülmelerin telafisi için gerekli mali alanın da olmadığı anlaşılmaktadır. Çünkü en başta faiz dışı fazla oranları azalmış, döviz kurlarında hızlı yükselişler olmuş, enflasyon ve faiz oranları artmıştır. Bu süreçte yaşanan döviz kuru yükselişleri ve enflasyon artışları para ikamesini beraberinde getirmiştir. Özellikle 1994 krizinden sonra para ikamesiyle beraber, para basmadan elde edilen senyoraaj gelir ve enflasyon vergisi azalmıştır (Parasız, 2001: 360).

2001 krizinden sonra uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’yla beraber mali disiplin bir ölçüde sağlanmış ve mali alan oluşturma konusunda önemli adımlar atılmıştır. Kamu harcamalarının denetiminde kapsamın genişletilmesi, fonların tasfiyesi ve 5018 sayılı Kanun’un uygulanmaya başlanmasıyla kamu harcamalarında önemli ölçüde disiplin sağlanmıştır. Faiz oranları, enflasyon oranları hızla düşmüş ve faiz dışı fazla artmıştır. Bu olgular Türkiye’de mali alanı genişletici katkılar sağlamıştır.

2008 global krizine geline süreçte, Türkiye’de borç stokunun milli gelire oranı düşmüş, mali disiplin önemli ölçüde sağlanmış, bankacılık kesiminin aktif yapısı güçlenmiş ve Merkez Bankası rezervleri artmıştır (Batirel, 2008: 9). Ancak bütçe faiz harcamaları hala yüksek, döviz kuru değerli ve enerji maliyetleri yüksektir (Batirel, 2008: 9). Bu veriler ışığında değerlendirildiğinde Türkiye ekonomisi 2008 krizine güçlü; ancak cari açık boyutuyla riskli bir halde girmiştir. Süreci Türkiye ekonomisi %5 küçülmeye, borç stokundaki artışla atlatmış ve 2008’e geline süreçte ortaya çıkan mali alan genişlemesi, global krizle beraber daralma sürecine girmiştir.

3.2.Türkiye’de Mali Alan Oluşumu ve Gelecek Beklentileri

Türkiye’de mali alan, gelir boyutu, harcama boyutu, dış yardım boyutu ve kamu varlıklarındaki artış boyutu esas alınarak incelenebilir. Gelir boyutunda, vergi gelirlerinin artırılabilirliği ve borçlanma durumu analiz edilebilir. Harcama boyutunda bütçe harcamalarının miktar ve içeriği, mali alan oluşumu açısından analiz edilebilir. Dış yardım boyutundaysa uluslararası kuruluşlardan sağlanan yardımlar analiz edilebilir. Kamu varlıklarındaki artış boyutunda TCMB Rezervleri, İşsizlik Sigortası Fonu kaynakları ve bankalardaki kamu mevduatları ve menkul kıymetler esas alınarak incelenebilir.

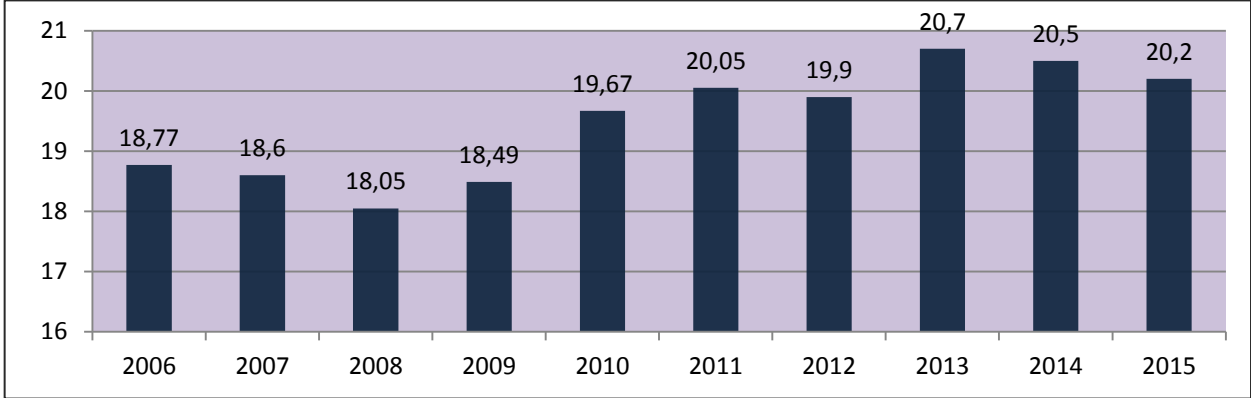
3.2.1. Mali Alanın Vergi Boyutu

Türkiye’de vergi gelirlerinin GSYİH’ya oranı, mevcut durum itibariyle sosyal güvenlik kesintileri hariç %20’ler civarındadır. Sosyal güvenlik kesintileriyle beraber %25 civarına çıkmaktadır. OECD ülkelerinde bahse konu oran sosyal güvenlik kesintileri hariç %25 civarındayken sosyal güvenlik dâhil %34 civarındadır²⁴. Türkiye’de vergi yükü, OECD ülkeleriyle kıyaslandığında, sosyal güvenlik hariç tutulduğunda 5 puan daha düşük kalmakta, sosyal güvenlik dâhil olduğundaysa 9 puan daha düşük kalmaktadır. Bu kıyaslama, Türkiye’de aslında mali alanın daralmasına yol açan etmenlerden birisinin sosyal güvenlik kesintileri olduğu sonucuna götürmektedir. Zira kayıt dışı istihdam ve bordroların asgari ücretten yapılması gibi sorunlar, sosyal güvenlik sisteminin finansman imkânlarını kısıtlamaktadır. Bu olgu, merkezi bütçeden bu alana kaynak aktarılmasına neden olarak mali alan dörtgeninin gelir boyutunu zayıflatmaktadır.

Türkiye’de vergi gelirlerinin yıllar itibariyle seyri ve gelecek perspektifi orta vadeli programa bakılarak anlaşılabilir. Orta vadeli programa bakıldığında zaman içerisinde bahse konu oranın daha da azalacağı gözlemlenmektedir. Vergi gelirlerindeki azalış trendi mali alan dörtgeninin bu kısmı için bir daralmanın olacağını işaret etmektedir.

²⁴ http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/OECD/Tablo_2.xls.htm, Erişim, 01.02.2013

Grafik 1: Vergi Gelirleri/GSYH (2006-2015)

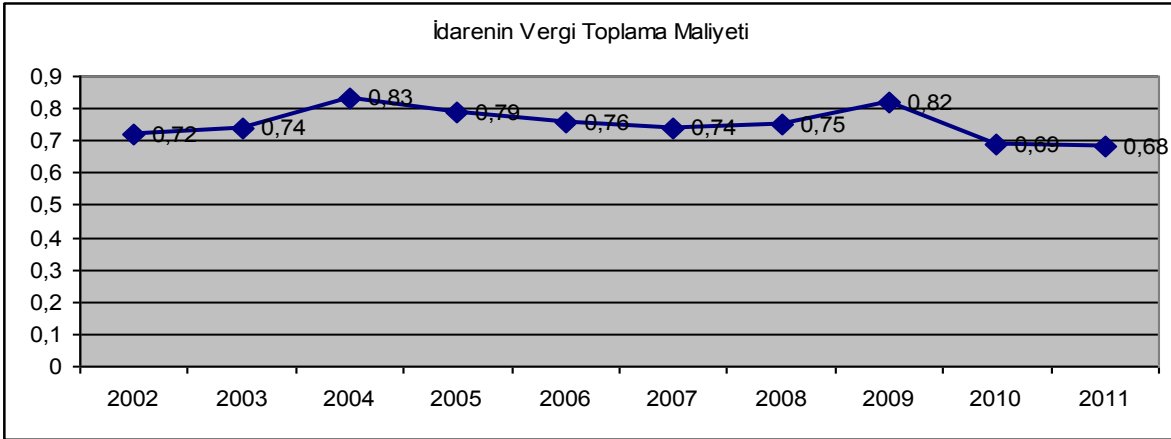


Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, OVP (2013-2015), *Oran (%)

Vergilerden kaynaklanan mali alan daralması, birkaç gerekçeyle açıklanabilir. En başta vergi sisteminin yapısı ve kayıt dışı ekonomi, mali alan daralmasına yol açmaktadır. Bu iki sorunun çözümü için vergi sisteminin yapısının gelir ve servet vergileri üzerine yük kaydırıcı biçimde dönüştürülmesi ve kayıt dışı faaliyetleri azaltarak vergi tabanının genişletilmesi gereklidir. Ancak bu tür politik karar ve icraatlar, mükelleflerin siyasi otoriteye bakışını değiştirebileceği için hükümetler tarafından cesurca uygulanamamaktadır. Bu olgu bahse konu alanlarda yapılacak reformları zorlaştırmaktadır.

Vergi idaresinin ve denetiminin etkinliği de mali alanı etkilemektedir. Vergi idaresinin etkinliği, vergi maliyetlerine ve vergi tahakkuk-tahsilât oranlarına bakılarak anlaşılabilir.

Grafik 2: Türkiye’de İdarenin Vergi Toplama Maliyeti



Kaynak: http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/CVI/Tablo_62.xls.htm, Erişim, 01.02.2013

İdarenin vergi toplama maliyeti, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın 100 TL'lik vergi toplamak için ne kadar masraf yaptığını göstermektedir. Bu oran, genel bütçe vergi gelirlerinin Gelir İdaresi Başkanlığı'nın harcamalarına oranlanmasıyla bulunmuştur. Oran incelendiğinde vergi maliyetinde azalma olduğu gözlemlenmektedir. Bu azalmada stopajla alınan vergilerin önemli katkısının olduğu unutulmamalıdır.

Vergi türleri itibariyle tahakkuk-tahsilât oranları da vergi idaresinin etkinliğinin bir göstergesidir. Tahakkuk-tahsilât oranları aşağıdaki tablodan gözlemlenebilir. İlk dikkat çeken nokta, tahsilâtın tahakkuka oranının düştüğüdür. Bu durum tahakkuk ettiği halde çeşitli nedenlerle tahsil edilemeyen

vergilerin arttığını göstermektedir. 2011 yılı itibariyle tahakkuk eden vergilerin yaklaşık %15 i tahsil edilememiştir.

Tablo 2: Türkiye’de Vergi Tahsilâtının Vergi Tahakkukuna Oranları (2006-2011)

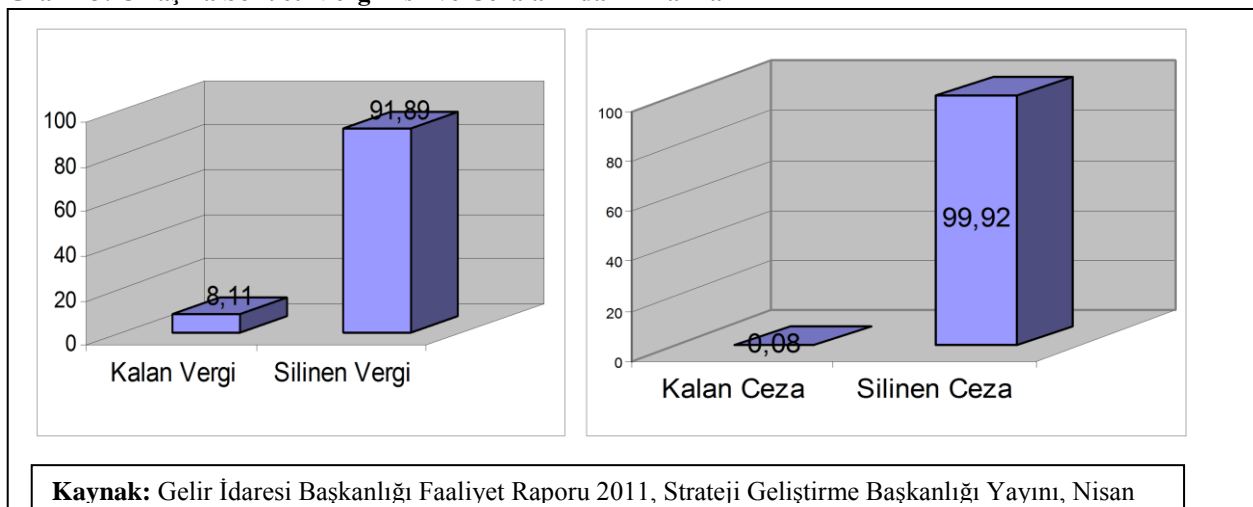
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vergi Gelirleri	92,2	91,1	89,7	87,4	86,2	85,6
- Gelir Vergisi	87,7	87,6	86,9	85,1	82,9	83,6
- Kurumlar Vergisi	90,5	88,6	88,3	84,6	79,3	77,9
-Veraset Ve İntikal Vergisi	57,5	57,0	45,9	56,1	55,2	57,5
-Motorlu Taşıtlar Vergisi	68,2	68,0	65,5	64,9	65,7	70,4
-Dahilde Alınan KDV	86,9	85,9	81,5	80,2	76,3	72,9
-Özel Tüketim Vergisi	98,5	98,0	97,3	96,8	96,5	95,2
-BSMV	97,6	95,5	95,9	96,4	95,9	96,5
-Şans Oyunları Vergisi	100,0	99,9	70,0	65,9	67,8	91,3
-Özel İletişim Vergisi	99,9	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8
-Gümrük Vergileri	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
-İthalde Alınan KDV	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
-Damga Vergisi	84,4	82,7	79,4	75,8	74,5	76,8

Kaynak: http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm, Erişim, 01.02.2013

Tahakkuk-tahsilât oranları açısından bakıldığında ortalamanın altında (2011 yılı itibariyle %85) kalan vergiler, Gelir, Kurumlar, Dâhilde KDV, MTV ve VİV olduğu gözlemlenmektedir. Aslında burada Gelir, Kurumlar ve Dâhilde KDV konu ve mükellef açısından birbirleriyle ilişkili olan vergilerdir. Tahakkuk ettiği halde tamamen tahsil edilememelerinin gerekçesi üçlü bir incelemeyle buradan kolayca çıkartılabilir ve tahsilât tamamlanabilir. Çünkü bu olgu mali alan daralmasını beraberinde getirmektedir. Ayrıca kayıt dışı kesimlerin vergilendirilmesi açısından da bu üç vergi belirleyici noktadadır. Dolayısıyla aslında vergiler aracılığıyla mali alan genişlemesi yapılacaksa bu üç vergi üzerine odaklanılması gerekmektedir. Motorlu taşıtlar vergisi, kayıt dışılığın en az olduğu vergilerden birisidir. Ancak tahsilât noktasında %30'lara varan bir sapma söz konusudur. Bu sapma taşıtın trafiğe çıkışına konulacak kurullarla azaltılabilir.

Uzlaşma sonuçları da vergi idaresinin etkinliğini göstermesi açısından bir ölçüt olarak değerlendirilebilir. Grafik 3, 2011 yılı itibariyle vergi incelemesi sonucu kesilen vergi ve cezaların uzlaşma sonucu ne kadar azaldığını göstermektedir.

Grafik 3: Uzlaşma Sonucu Vergi Aşlı ve Cezalarındaki Azalma



Grafik incelendiğinde vergilerin %91,8'inin cezaların ise neredeyse tamamının silindiği görülmektedir. Uzlaşma müessesesinin evveliyatı, vergi incelemesidir. Vergi incelemesiyle ilave vergi maliyetleri oluşmakta vergi idaresi para ve zaman kaybına uğramaktadır. Vergi incelemesi sonucu tarh edilen ilave vergilerin ve kesilen cezaların tamamına yakının uzlaşma müessesesiyle silindiği anlaşılmaktadır.

Vergi denetiminin etkinliği, mali alanı etkileyen bir başka olgudur. Gelir İdaresi Başkanlığı'nın 2011 yılı Faaliyet Raporu'na bakıldığında, 3,4 milyon mükellefin yaygın ve yoğun vergi denetimine tabi tutulduğu anlaşılmaktadır²⁵. Aynı yıl gelir, kurumlar vergisi ve KDV mükelleflerinin toplamı, 8,8 milyondur. Bu durumda yaygın ve yoğun denetime tabi tutulan mükellefler, bu üç verginin mükelleflerinin %39'udur. Ancak, konuya, vergi incelemesi açısından bakıldığında incelenebilen mükelleflerin sayısının oldukça az olduğu gözlemlenmektedir.

Tablo 3:Türkiye'de Vergi İncelemesi ve Denetim Sonuçları

	Gelir Vergisi(1)	KV(2)	KDV(3)	Toplam(1,2,3)
Toplam Mük. Sayısı	5.846.183	663.967	2.293.765	8.803.915
İncelenen Mük. Sayısı	1.641	709	4.536	6.886
İncelenen Mük. /Toplam Mük. Sayısı	0,03	0,11	0,20	0,08
İncelenen Matrah	1.586.197.618	4.251.799.781	9.136.386.241	14.974.383.640
Bulunan Matrah Farkı	18.430.305	18.600.315	334.385.008	371.415.628
Bulunan Matrah Farkı/İncelenen Matrah	1,16	0,44	3,66	2,48
Tarh Edilen İlave Vergi	5.180.306	4.581.149	142.277.905	152.039.360

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı Faaliyet Raporu 2011, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Nisan 2012. adlı yayından düzenlenmiştir.

Yukarıdaki tabloya göre, incelenen matrah ile bulunan matrah farklarının da oldukça düşük olduğu gözlemlenmektedir. Ayrıca denetim elemanları kadrolarının önemli bir kısmı da boştur.

Tahakkuk- tahsilât oranının fazlalığı, denetim miktarının azlığı, ilave vergilerin ve kesilen cezaların tamamına yakınının uzlaşma yoluyla silinmesi ve nihayet denetim kadrolarının yetersizliği mali alan oluşturulmasını olumsuz etkilemektedir.

Bütün bu bilgilerin sonunda vergi hâsılatının artırılması yoluyla mali alanın genişletilmesi için Türkiye'de aslında yapılabilecek ilave çabaların olduğu gözlemlenmektedir. Bu noktada öteden beri sorun olan kayıt dışı ekonomi, vergi denetiminin yetersizlikleri ve tahsilât sorunlarının mali alanı daraltan önemli unsurlar olduğu anlaşılmaktadır.

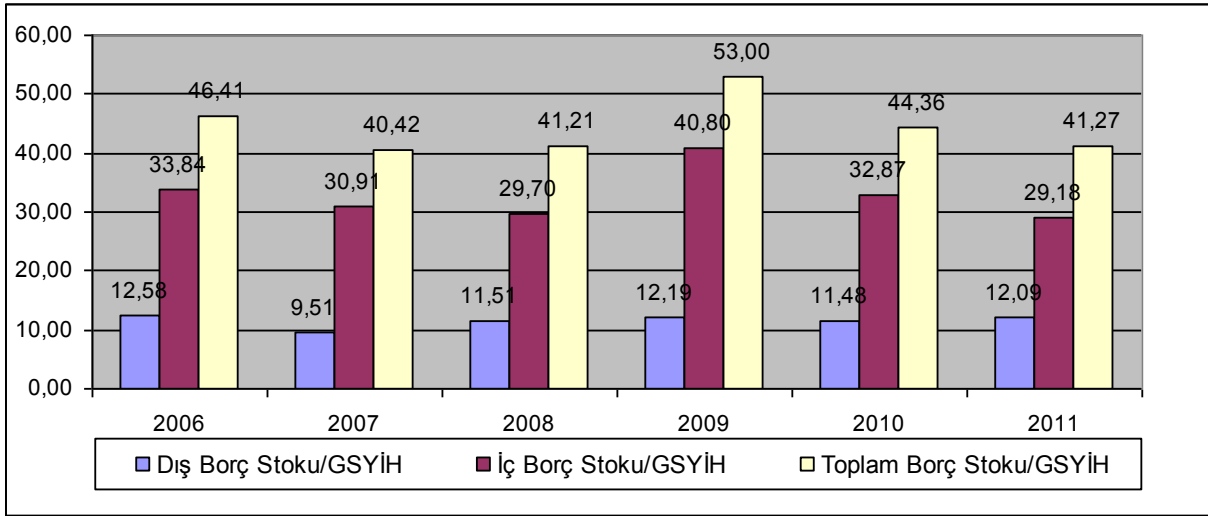
3.2.2.Mali Alanın Borçlanma Boyutu

1989 yılından itibaren yabancı sermaye hareketlerinin serbest bırakılmasıyla, Türkiye'de kamu finansman politikası iç borçlanma ağırlıklı bir yapıya bürünmüştür. Yurt dışından gelen spekülâtif amaçlı yabancı sermaye, devlet borçlanmasına aktarılmıştır. Böyle bir politika, bir taraftan borç stokunu artırırken bir taraftan faiz-kur makasının açılmasından dolayı cari açığı artırmıştır. Aynı dönemde bütçe açıklarının finansmanında Merkez Bankası'nın karşılıksız avans sağlaması enflasyonu artırmıştır. Sonuçta; yüksek borç stoku, yüksek enflasyon, cari açık ve ardından 1994 krizi yaşanmıştır.

²⁵ Gelir İdaresi Başkanlığı Faaliyet Raporu 2011, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Nisan 2012, s. 39

1994-2001 yılları arasında yurt içinde siyasi ve ekonomik istikrarın olmadığı, diğer taraftan Asya-Rusya ve Latin Amerika ülke krizlerinin yaşandığı bir dönemdir. 2001 yılı, yukarıda bahsedilen problemlerin çözülememesinin neden olduğu büyük krizin yaşandığı ve borç stokunun milli gelirin %107'sine ulaştığı yıldır. Ardından, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı yürürlüğe konulmuş ve yeni oluşan siyasi yapı programı devam ettirmiş ve süreç içerisinde iç borç stoku azalmaya başlamıştır. Bu azalma 2008 yılına kadar devam etmiş, ancak global krizin Türkiye'ye yansımaları sonucu 2009 yılında borç stokunda bir artış yaşanmış, ardından tekrar azalma seyrine girmiştir. 2012 yılında kamu harcamalarındaki gevşeme ve rasyonel olmayan vergi politikalarından dolayı borç stoku artmıştır. Ardından 2015 perspektifinde borç stokunun azalacağı hedeflenmektedir.

Grafik 3: Türkiye'de Kamu Borç Stokunun GSYİH'ya Oranı



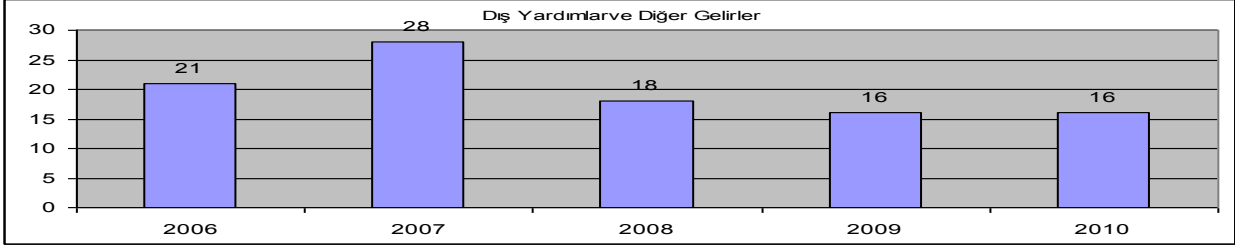
Kaynak : <http://www.hazine.gov.tr/default.aspx?nsw=BKsmUPQeFbnBXCDAhrXm1A==H7deC+LxBI8=&mid=614&cid=22&nm=40#>

İç borç stokundaki artışların kriz yılları olan 1994, 2001, 2009 yıllarında olduğu gözlemlenmektedir. Bu görünümünden, kriz yıllarında iç borçlanmanın mali alanı daralttığı sonucu çıkmaktadır. Orta vadeli program hedefleri dikkate alındığında, iç borç stokunun GSYİH'ya oranının azalacağı anlaşılmaktadır. Aynı dönemde finansal derinliğin de artacağı göz önünde bulundurulduğunda, iç borçlanma açısından mali alanın genişleyeceği söylenebilir.

Dış borç boyutundaysa 2007 yılı hariç ortalama olarak milli gelirin %12'si civarında bir dış borç stokunun olduğu gözlemlenmektedir. Bu oranlar, 1990'lı yıllara göre dış borç stoku açısından bir rahatlamanın olduğunu göstermektedir. Toplam kamu borç yükü açısından bakıldığında, Maastricht Kriterlerinin çok altına düştüğü gözlemlenmektedir. Bu bilgiler ışığında Türkiye'de kamu borç yükünün düzeyinin düşmesi, mali alan oluşumu açısından olumlu bir tablo sergilemektedir.

Öte yandan Türkiye'ye sağlanan dış yardımlarda bir azalma olduğu Grafik 4'ten izlenebilir.

Grafik 4: Türkiye’de Yardımlar ve Diğer Gelirler (2006-2010)



Kaynak: <http://databank.worldbank.org> , Dünya Bankası, *Oran (%), Erişim, 01.02.2013

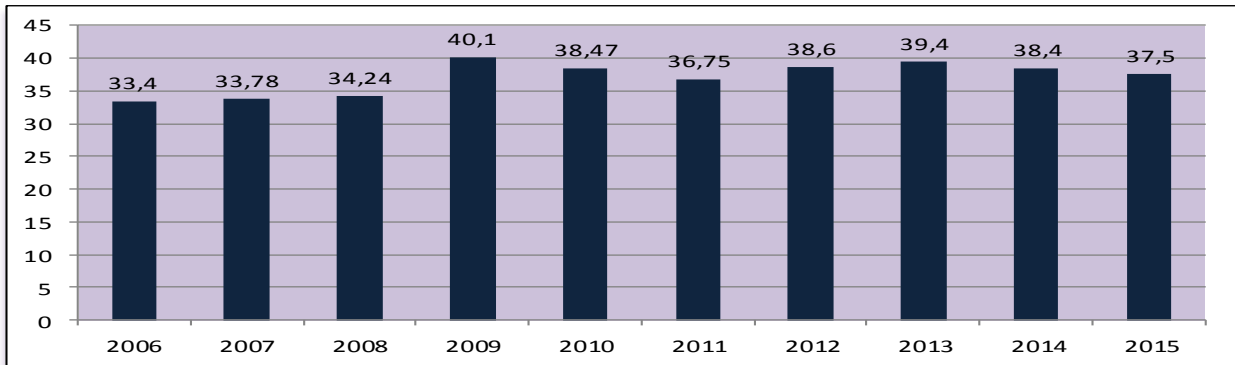
Yardımlar, daha çok az gelişmiş ülkelerle gelişme sürecine yeni girmiş ülkelerin mali alanını genişletme açısından gereklidir. Türkiye’nin belli bir gelişme trendini yakalamış olması sebebiyle, dış yardımlarla mali alanı genişletmesinin çok fazla gerekli bir durum olmadığı sonucuna varılabilir.

3.2.3.Mali Alanın Kamu Harcamaları Boyutu

Mali alanın kamu harcamaları boyutu, kamu harcamalarının mümkün olduğu kadar kısılması, yapılan harcamaların da etkin ve verimli olarak yapılması esasına dayanmaktadır. Bu çerçevede, özellikle faiz harcamalarında kısıntıların yapılması, kamu harcamalarının denetim sürecinin güçlendirilmesi, daha çok sosyal amaçlı harcamalarla, alt yapı harcamalarına kaynak aktarılması gerekli hale gelmektedir.

Türkiye’de kamu harcamalarının seyri izlendiğinde milli gelire oranla %35-%40 bandında seyrettiği gözlemlenmektedir.

Grafik 5: Toplam Harcamalar /GSYİH (2006-2015)



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, OVP (2013-2015), *Oran (%)

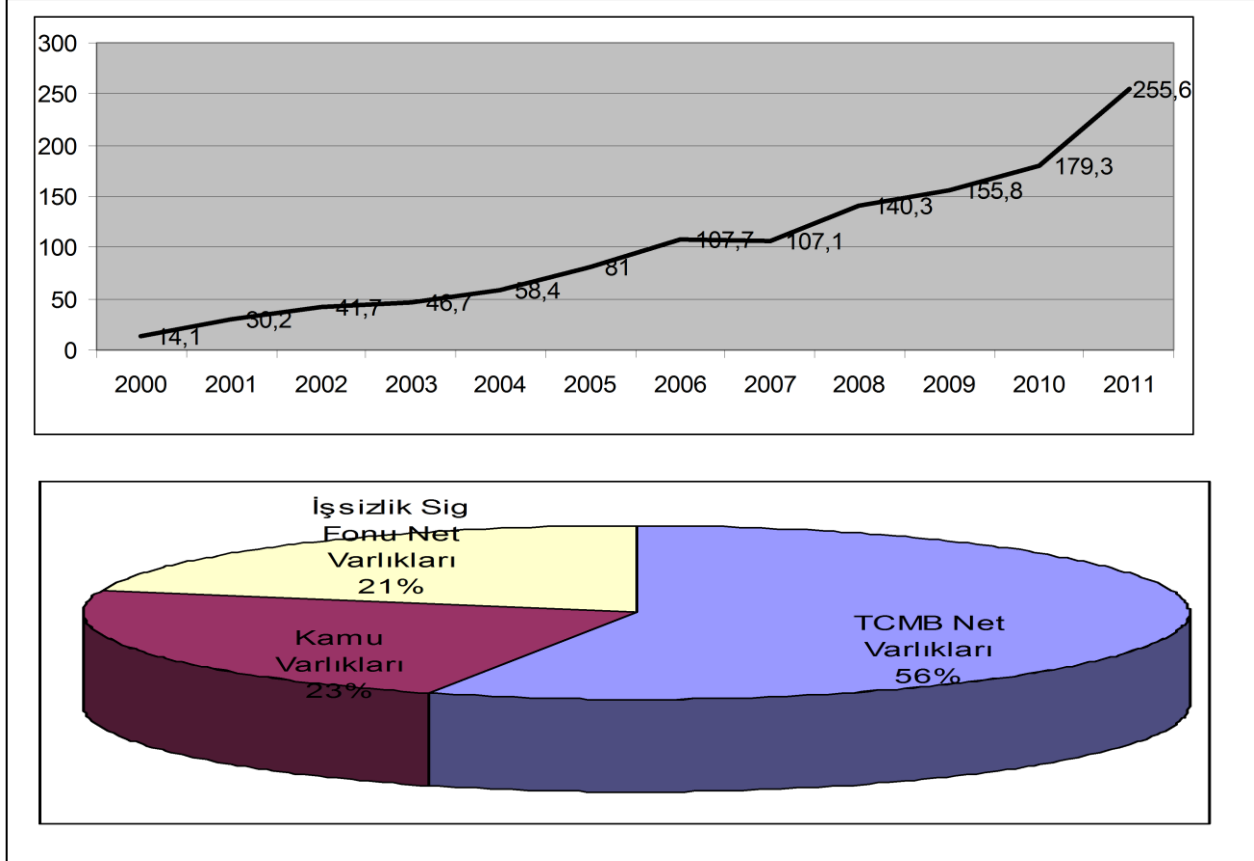
Gelecek perspektifi de dikkate alınarak bir yorum yapılırsa, bahse konu oranda bir azalmanın olmayacağı anlaşılmaktadır. Ancak, aşırı bir artış da söz konusu değildir. Artışın söz konusu olmamasında, 5018 sayılı Kanun’la getirilen Performans Esaslı Bütçeleme, mali şeffaflık, hesap verilebilirlik, mali disiplin ilkeleri ve denetimin kapsamının genişletilmesinin önemli payları vardır.

Türkiye’de kamu harcamaları boyutuyla mali alanı kısıtlayan üç önemli kalem vardır. Bunlar sırasıyla borç faiz ödemeleri, sosyal güvenlik açıkları için yapılan transferler ve tarımsal desteklemelerdir. Öte yandan sosyal içerikli yatırım harcamaları da oldukça yetersizdir.

3.2.4.Mali Alan Genişlemesi Açısından Kamu Varlıkları

Mali alanı genişletmenin bir başka unsuru, kamu varlıklarındaki artıştır. Türkiye’de kamu varlıkları TCMB’nin Net Varlıklarından, Kamu Net Varlığından (mevduat ve menkul kıymetler) ve İşsizlik Sigortası Fonu varlıklarından oluşmaktadır. Yıllar itibariyle bakıldığında kamu varlıklarının hızlı bir şekilde arttığı gözlemlenmektedir. Bu artışta, 2001 yılından itibaren uygulamaya konulan parasal ve mali disiplin politikalarının rolü büyüktür.

Grafik 6: Türkiye’de Kamu Varlıkları



Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr/default.aspx?nsw=BKsmUPQeFbnBXCDahrXm1A==&H7deC+LxBI8=&mid=614&cid=22&nm=40#>, Erişim, 02.02.2013

2011 yılı itibariyle kamunun toplam varlıkları içerisinde en önemli pay, Merkez Bankası varlıklarına ait olup ikinci sırayı kamu varlıkları, üçüncü sırayı ise işsizlik sigortası fonu varlıkları almaktadır. Kamunun toplam varlıklarının artması, özellikle kriz dönemlerinde ortaya çıkan mali sorunların çözümü için önemlidir. Dolayısıyla kamu varlıklarındaki artış, Türkiye’de mali alan oluşumunun önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Mali alanın diğer unsurlarıyla karşılaştırıldığında, mali alan oluşumuna en büyük katkının bu kısımdan geldiği gözlemlenmektedir.

4. SONUÇ

Küreselleşme süreciyle beraber finans piyasalarının derinleşmesi, hızlı entegrasyonu, finansal araçların çeşitlenmesi ve menkul kıymetleştirme finansal riskleri de beraberinde getirmiştir. Bu riskler sadece bir ülkeyi veya belli bir ülke grubunu etkilemekle kalmamakta bütün dünyada yaşayan herkesi tehdit eder hale gelmektedir. Risklerin artması, finansal ve ekonomik istikrarı bozmaktadır. Ancak bir taraftan gelişmekte olan ülkeler için kalkınma, gelişmiş ülkeler için de büyüme bir makro ekonomik amaç olarak varlığını devam ettirmektedir. Bahse konu sorunla amaç birleştiğinde, kriz ve risk ortamında büyüme olgusu ortaya çıkmaktadır.

Kriz veya risk ortamında büyüme, her ülkede kamu otoritesinin devreye girerek mali sürdürülebilirliğe zarar vermeden bir mali kaynak deposunun varlığını gerekli kılmaktadır. Bu kaynak deposu mali alan olarak adlandırılmaktadır. Mali alanın oluşumu ve genişletilmesi konusundaki akademik çalışmalar, IMF ve Dünya Bankası'nın önerileri çerçevesinde gündeme gelmiştir ve bu konudaki tartışmalar gün geçtikçe derinleşmektedir.

Yakın dönemlerde iki büyük kriz (1994-2001) yaşayan Türkiye, mali alan konusunda kendi durumunu gözden geçirme ihtiyacı hissetmiştir. Bu çerçevede Merkez Bankası öncülüğünde G-20 ülkelerinin katılımıyla Çalıştay düzenlenmiştir. Ardından konuya olan ilgi artmıştır.

Türkiye'nin mevcut verileri ve sosyo-ekonomik durumu açısından bakıldığında mali alan oluşumu için yeterli kaynakların olduğu gözlemlenmektedir. Her şeyden, yıllık makul bir büyüme hızına ulaşılmış, borç stoku azalmış, finansal piyasaları derinleşmiş, faiz oranları ve enflasyon oranları tek haneli rakamlara düşmüştür. Global krizin etkisinin hissedildiği yılın haricinde (2009) faiz dışı fazla oranları belli bir seviyede tutulmuş ve kamu harcamalarının artışı stabil hale getirilmiştir. Benzer şekilde kamu mal varlığında ciddi artışlar söz konusudur. Bütün bu olgular mali alan oluşumunu pozitif yönde etkilemektedir.

Ancak değerli kur ve cari açık hala sorun olmaya devam etmektedir. Özellikle enerjide dışa bağımlılık bir risk unsuru olarak varlığını devam ettirmektedir. Mali alan daralmasına yol açan veya mali alan oluşumunu engelleyen iki önemli olgu, vergi hâsılatının artmasını engelleyen etmenlerle kamu harcamalarında verimliliği engelleyen etmenlerdir.

Vergi hâsılatının artmasını engelleyen etmenler olarak, kayıt dışı ekonomi, vergi idaresinin ve denetiminin etkinsizliği ve vergi sisteminin yapısı hala bir sorun olarak devam etmektedir. Bu sorunların giderilmesi ve mali alanın genişletilmesi için siyasi iktidara önemli görev düşmektedir. 1980'lerden sonra sağlıklı bir vergi politikasının oluşturulamaması, borçlanmaların, emisyonun ve finansman açısından dışa bağımlılığın ana gerekçesini oluşturmuştur. Bu olgular ise Türkiye'de bahse konu dönemlerdeki mali alan daralmasına yol açmıştır.

Dünya Bankası'nın 2007 yılı itibariyle yaptığı bir çalışmada Türkiye için mali alan hesaplaması yapılmıştır. Mali alan dörtgeni çerçevesinde yapılan çalışmada, Türkiye'de mali alan sorununun daha çok kamu harcamalarında verimlilik ve etkinliğin artırılmasıyla sağlanabileceği gözlemlenmektedir. Özellikle kamu harcamalarında performans denetimi uygulamalarıyla bu sorun önemli ölçüde çözümlenebilecektir. Ancak kamu harcamalarının bileşimi açısından konu incelendiğinde mali alan genişlemesi için yapılması gerekenler vardır. Bu çerçevede, kamu harcamalarının sosyal içerikli

alanlara yönelik özel programlar çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Tarımsal destekleme sisteminin tekrar gözden geçirilerek bütçe üzerindeki yükün azaltılması gerekmektedir. Öte yandan bütçenin çevreye duyarlı, cinsiyeti ve yaşı gözetilen bir yapıya dönüştürülmesi ve böylece çevre kirliliği, yoksulluk ve kimsesizlik gibi ortaya çıkabilecek sosyal, çevresel sorunlar için önlem alınması gerekmektedir.

Gelinen son durum itibarıyla şu söylenebilir ki, Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede mali alan oluşumu ekonomik istikrarın sürekliliğine bağlıdır. Ekonomik istikrarın sürekliliği ise siyasi istikrarın sürekliliğine bağlıdır. Siyasi istikrarın sürekliliği, iktidar ve muhalefet partilerinin toplumsal ve ekonomik sorunlara duyarlılığına ve yeterliliğine bağlıdır. Mali alan oluşumu ve genişletilmesi noktasında iktidarın politikalarının ve muhalefetin alternatif politika önerilerinin gücü ve gerçekliği büyük önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Ataç, Beyhan. (Ağustos 1997) Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları, Genişletilmiş Dördüncü Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eğitim, Sağlık Ve Bilimsel Araştırma Vakfı Yayınları, Yayın No; 118, Eskişehir.
- Bağdınlı, Halil. (10-14 Mayıs 2006) Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadelede Gelir İdaresi ve Vergi Denetiminin Yeniden Organizasyonu, *Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler, 21.Türkiye Maliye Sempozyumu*, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Titanic Beach Resort Otel, Lara Antalya.
- Batirel, Ömer Faruk. (Bahar 2008) Global Ekonomik Kriz ve Türk Kamu Maliyesi, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:7, Sayı:13.
- Bocutoğlu, Ersan, Aykut Ekinci. (Ocak-Haziran 2009) Genel Teori, Küresel Krizler ve Yeniden Maliye Politikası, *Maliye Dergisi*, Sayı 156.
- Diaw, Adama, Samuel Guerineau, Sylviane Guillaumont Jeanneney. (UK 2009) Securing Fiscal Space For the Millennium Development Goals in Senegal, Rathinro and Antonie Heuty (Ed.) *Fiscal Space, Policy Options for Financing Human Development*, içinde, Earthscan, London Sterling.
- Fiscal Policy For Growth and Development Further Analysis and Lessons From Country Case Studies. (March 28, 2007) International Bank for Reconstruction and Development and the International Development Association, [http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/DC2007-0004\(E\)-FiscalPolicy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/DC2007-0004(E)-FiscalPolicy.pdf), Erişim, 01.02.2013
- Ghosh, Atish, R. Jun I. Kim Enrique, G. Mendoza, Jonathan D. Ostry, Mahvash S. Qureshi. (Şubat 2011) Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies, Working Paper 16782, *National Bureau of Economic Research*, 1050 Massachusetts Avenue, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf>, Erişim, 31.01.2013
- Gray, Cheryl Tracey Lane, Aristomene Varoudakis. *Fiscal Policy and Economic Growth, Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, The World Bank, Washington, DC.
- Heller, Peter S. (Mart, 2008) Fiscal Policy For Growth And Development: The Fiscal Space Debate, *Fiscal Policy: The Fiscal Element of Development, Proceedings of A G-20 Workshop*, İstanbul, Turkey, 1-2 July 2007, Central Bank of The Republic of Turkey, Ankara.
- Heller, Peter S. (March, 2005) Understanding Fiscal Space, *IMF Policy Discussion Paper*, Fiscal Affairs Department.

- Herrera, Santiago. (1-2 July 2007) Public Expenditure and Growth, *Fiscal Policy: The Fiscal Element of Development, Proceedings of A G-20 Workshop*, İstanbul, Turkey, Central Bank of The Republic of Turkey, Ankara Mart.
- Karabulut, Kerem. (16 Nisan 2010) Özal Dönemi Türkiye'nin Ekonomi-Politiği, *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi - I Küresel Krizler ve Ekonomik Yönetim*, Malatya. <http://iys.inonu.edu.tr/?web=ozal.congress&mw=7908&dil=tr>, Erişim 03.01.2013
- Karel, Jansen and Khannabha, Choedchai. (2009) The Fiscal Space of Thailand: A Historical Analysis, Rathin Roy and Antoine Heuty (Ed.) *Policy Options for Financing Human Development: Fiscal Space*, içinde, Earthscan Press, 325-399.
- Karluk, S. Rıdvan. (16 Nisan 2010) Türkiye Turgut Özal'ın Ekonomi Politikaları Kapsamında Krizlere Karşı Uygulamaya Koyduğu Ekonomi Politikaları, *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi - I Küresel Krizler ve Ekonomik Yönetim*, Malatya. <http://iys.inonu.edu.tr/?web=ozal.congress&mw=7908&dil=tr>, Erişim 03.01.2013
- Parasız, İlker. (Mart 2001) Enflasyon Kriz ve Ayarlamalar, *Dünyada ve Ülkemizde Kalkınma Makro Ekonomisi Sorunları*, Ezgi Kitapevi, Bursa.
- Roy, Rathin Antonio Heuty, Emmanuel Letouze. (1-2 July 2007) Analytical Framework and Policy Instruments, *Fiscal Policy: The Fiscal Element of Development, Proceedings of A G-20 Workshop*, İstanbul, Turkey, Central Bank of The Republic of Turkey, Ankara Mart.
- Schick, Allen. (January 2008) Budgeting For Fiscal Space, *Asian OECD Senior Budget Officials Meeting*, Bangkok, Thailand. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39944230.pdf>, Erişim 31.01.2013
- Sever, Erşan, Zekai Özdemir, Zekeriya Mızrak. (16 Nisan 2010) Finansal Globalleşme, Krizler ve Ekonomik Büyüme: Yükselen Piyasa Ekonomileri Örneğinde Bir İnceleme, *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi-I, Küresel Değişim ve Demokratikleşme*, Malatya, Türkiye, Bildiri e-Kitabı. <http://iys.inonu.edu.tr/?web=ozal.congress&mw=7908&dil=tr>, Erişim 03.01.2013
- Şen, Ali, Mehmet Ozan SARAY. (16 Nisan 2010) Küresel Krizler Ve Gelişmekte Olan Ülkeler: İstikrar İçinde Büyümenin Zorlukları Nasıl Aşılır?, *Turgut Özal uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi - I Küresel Krizler ve Ekonomik Yönetim*, Malatya, Bildiri e-Kitabı. <http://iys.inonu.edu.tr/?web=ozal.congress&mw=7908&dil=tr>, Erişim 03.01.2013

Valenduc, Christian. (1-2 July 2007) Taxation and Growth:Some Insights Fromthe Economic Literature and Questions For Tax Policy, *Fiscal Policy: The Fiscal Element of Development, Proceedings of A G-20 Workshop*, İstanbul, Turkey, Central Bank of The Republic of Turkey, Ankara Mart.