MALİ ALAN OLUŞTURMA YÖNTEMLERİ

Doç. Dr. Mustafa ÇELEN*
Erdem YAVUZ**

ÖZET

Mali alan mevcut kamu borç stoku ile kamu borçlanma sınırı arasındaki fark olarak tanımlanabilir. Mali alan ekonomik kriz, doğal afet, savaş vb. olağanüstü durumlara karşı kamu bütçesine esneklik sağlar. Mali alan oluşturma ve genişletme amacına hizmet edecek çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Br yöntemler; ekonomik büyüme oranının arttırılması, kamu kesimi harcama önceliklerinin belirlenmesi, kamu gelirlerinin yükseltilmesi, senyoraj geliri meydana getirilmesi, kamu özel ortaklıklarından faydalanılması, kamu borç yönetiminde etkinliğin arttırılması ve dış yardımlardan yararlanılmasıdır. Mali alan oluşturmak için kullanılan yöntemler arasında birbirlerini tamamlayıcı ve ikame edici ilişkiler gözlenebilmektedir.

ABSTRACT

The difference of current public debt and public debt limit may be defined as fiscal space. Fiscal space provides flexibility to the public sector budget against extraordinary risks like economic crisis, natural disasters and wars. Various methods can be used for creating and increasing fiscal space. These are; to increase the rate of economic growth, to redefine of priorities for public sector spending, to gain flexibility to the public expenditure management, to rise of public sector revenues, to create seigniorage incomes, to utilize of public-private partnerships, to gain effectiveness public debt management, to take advantage of foreign aids. Among the methods used to create fiscal space can be observed to complementary and substitution relations.

GİRİŞ

Mali alan, genelde uygulanacak iktisat politikalarına özelde maliye politikalarına esneklik sağlamanın bir yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik kriz dönemlerinde özel karar alıcıların hareket kabiliyetlerinin ortadan kalması veya kısıtlanması durumlarında, makroekonomik dengelerin sağlanmasında kamu otoritesine daha fazla görev düşmektedir. Bu görevlerin yerine getirilebilmesi, öncelikle bütçe daha sonra ise borçlanma imkânlarına bağlı olmaktadır. Genellikle yıllık bütçelerin en iyi ihtimal ile denk daha çok ise, açık veriyor olması kriz ile mücadelede borçlanma imkânlarının ön plana çıkması sonucunu doğurmaktadır. Mali alanın bir anlamda mevcut kamu borç stoku ile kamu borçlanma sınırı arasındaki fark olarak ifade etmek mümkündür. Bu farkın arttırılmasına yönelik çabalar mali alan oluşturma gayretler olarak nitelendirilebilmektedir. Mali alanın oluşturulması yönünde hem IMF, Dünya

* Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, mcelen@marmara.edu.tr
** Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, erdem.yavuz@yahoo.com.tr

Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşlar hem de akademik çevreler tarafından çeşitli öneriler gündeme getirilmektedir.

Bu çalışmada temel olarak mali alan oluşturma yöntemleri incelemektedir. Analiz çerçevesi, makroekonomik yapı ile olan ilişkisi üzerinden şekillendirilmektedir. Çalışmada öncelikle mali alanın ne olduğu ve içerimleri ortaya konmakta, daha sonra oluşturma yöntemleri iki ana başlık altında incelenmektedir. Burada maliye politikasına yönelik yöntemlere ağırlık verilmekte, ekonomik büyümenin arttırılması yönelik önlemler ise daha genel çerçevede ele alınmaktadır.Son bölümde ise, mali alan oluşturma yöntemlerinin birbirleri ile olan ilişkisi; hem ikame hem de tamamlayıcılık ölçütlerine göre analiz edilmektedir.

1. MALİ ALAN VE MAKROEKONOMİK YAPI

Bir ülkede makroekonomik yapının istikrarlı olup olmadığı çeşitli göstergelere bağlı olarak anlaşılabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında fiyat istikrarı, finansal istikrar, kamu kesimi dengesi, döviz kurları, faiz politikası, ödemeler dengesi, toplam faktör verimliliği, yurtiçi tasarrufların, beşeri sermayenin ve yatırımların durumu önemli göstergelerdir. İktisat politikalarının temel amacı para, maliye, gelirler politikası araçlarını kullanarak ekonomik istikrarın ve sürdürülebilir büyümenin sağlanmasıdır.

Bu yönüyle bakıldığında mali alanın oluşturulması ve genişletilmesine yönelik çabalar sadece maliye politikasının uygulamaları neticesinde değil, aynı zamanda bu politikaların, para politikası ile ulusal ve uluslararası finans çevreleri tarafından da desteklenmesi sonucu mümkün hale gelebilmektedir. (UN Conference on Tradeand Development 2011, s. 76). Mali alan oluşturulmasına yönelik politika karması belirlenirken hangi aracın ne tür katkılar yapacağı üzerinde durulması ve birbiriyle uyumlu şekilde çalışıp çalışmayacağının analiz edilmesi gerekmektedir. Ancak bu sayede makroekonomik yapının, kırılganlıklarından arındırılarak sürdürülebilir hale getirilmesi ve tutarlı ve etkili makroekonomi politikalarının izlenmesi yoluyla mali alan oluşturulması söz konusu olabilir (Heller, 2006, s. 78).

İstikrarlı bir makroekonomik yapıya ulaşılabilmesi için para politikasının en önemli katkısı fiyat istikrarının ve finansal istikrarın sağlanmasıdır. Merkez bankasının operasyonel bağımsızlığının sağlanması siyasi otoritenin para politikası üzerindeki baskınlığını günden güne azaltmakta ve anti–enflasyonist politikaların kredibilitesini arttırabilmektedir. Ancak merkez bankasının enflasyon hedeflemesi aracılığıyla fiyat istikrarına odaklanması, zaman zaman yüksek faiz–düşük kur tartışmalarını gündeme getirmekle beraber bu durumun yatırımları ve ihracatı olumsuz yönde etkilediği yönünde iddialar mevcuttur. Merkez bankasının fiyat istikrarına odaklanırken, büyüme hızının da olanaklar elverdiğince potansiyel büyüme hızı seviyelerinde gerçekleşmesi reel ekonominin canlı kalmasına imkân sağlayacaktır. Bir diğer ifade ile para politikası, bağımsız merkez bankasının sorumluluğunda iken ekonomi yönetimi, maliye politikası araçları yardımıyla iktisadi büyümeyi yönlendirebilecektir(Rodrik 2008, s. 9).

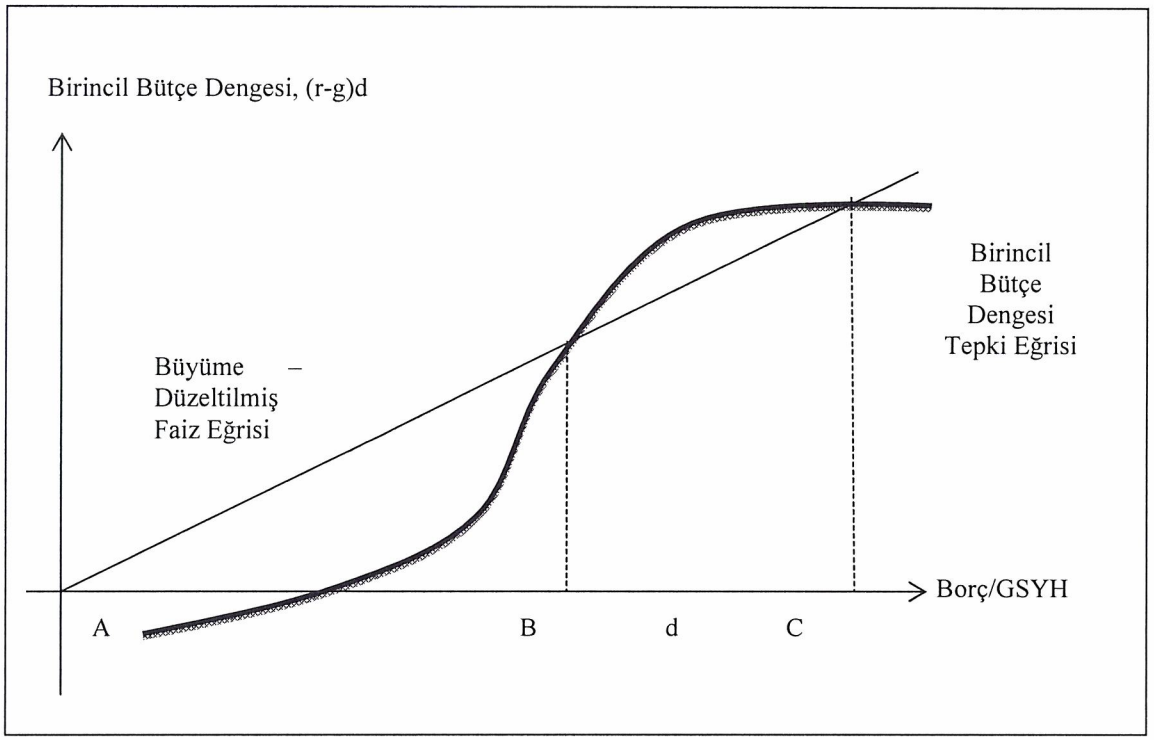
Politika karmasının bir diğer ayağını maliye politikası oluşturmaktadır. Sürdürülebilir maliye politikasının temelinde mali disiplinin yer aldığı ve gevşek maliye politikası ile artan borçluluk neticesinde maliye politikasındaki esnekliğin büyük ölçüde sınırlandığı iddia edilmektedir. Oysa mali disiplinin sağlandığı bir ekonomide, kamu borç stokunun düşük olması mali alana doğrudan katkı sağlayabileceği gibi makroekonomik istikrarın, uygun yatırım iklimi oluşturması sayesinde dolaylı bir

etkisinden de söz edilebilmektedir. Zira mali baskınlığın azalması, ileriye yönelik kamu kesimi yatırımlarına daha fazla kaynağın ayrılmasına katkı sunabileceği gibi özel sektör yatırımlarının dışlanması riskini de azaltabilecektir. Bu durumda dolaylı da olsa kamu kesiminin özel sektör yatırımlarını desteklemesi fonksiyonundan söz edilebilir. Kamu bütçesinin iyi durumda olması, altyapı ve beşeri sermaye artışına yönelik yatırımların borçlanma yoluyla finansmanı için daha fazla imkân sağlamakla, beraberce oluşturulan istikrar ortamı, yatırım kararlarını olumlu yönde etkileyebilmektedir.

Uygulamada iktisat politikalarının diğer bir amacı sürdürülebilir bir kamu borçlanma yapısı inşa edebilmektir. Mevcut kamu borç stoku sürdürülemez olduğu zaman, kamu borcunu azaltıcı yönde politikalar geliştirilmelidir(IMF, 2012, s. 5). Özellikle gelişmekte olan bir ekonomide en önemli nokta borçluluk düzeyinin katlanılabilir bir seviyede, istikrarlı bir biçimde tutulabilmesidir. Bunun için de birincil açığın ve reel faiz oranının azaltılması gerekmektedir. Bu koşullara reel büyüme hızı artışı eşlik ettiğinde kamu borç stokunun azalma eğilimine girmesi kaçınılmazdır. Ayrıca ekonomi yönetiminin, yüksek kamu borç stokunu azaltmaya yönelik vergi artışları veya tasarruf artışına yönelik uygulamalara yönelmesi yukarıdaki politikaları destekleyici sonuçlar doğuracaktır(Zandi ve diğ., 2011, s. 4). Sağlanan kaynaklar mali alanı genişletme potansiyelini beraberinde getirecektir.

Faiz dışı fazlanın izleyen dönemlerde artması, yüksek faiz ödemelerini dengelemek için elverişli bir ortam oluşturacak, ancak bu şekilde borçluluk düzeyi uzun dönem değerine doğru yaklaşacaktır. Çünkü yapılan ampirik çalışmalara göre borçların yüksek seviyede olması, faiz dışı fazla verilmesini gerekli kılmaktadır (Ghosh ve diğ, 2011, s. 4). Bir başka deyişle faiz dışı fazlanın zorunlu faiz ödemelerinden daha büyük olması, ilerleyen dönemde anaparanın da ödenmesi imkânını beraberinde getirmektedir. Bu durum Şekil I'de incelenmektedir. A eğrisi birincil bütçe dengesi tepki eğrisini, düz doğru ise ekonomik büyümeye göre uyarlanan faiz ödemeleri eğrisini ifade etmektedir. B noktası cari borç düzeyini belirtirken C noktası borçlanma limitini göstermektedir. D noktası ile C noktası arası ise mali alanı ifade etmektedir. Aşağıdaki şekilde birincil bütçe dengesinin zorunlu faiz ödemelerinden daha büyük olduğu görülmektedir. Sahip olunan mali alan sayesinde faiz ödemeleri gerçekleştikten sonra artan miktar, anaparanın ödenmesini sağlamaktadır. Böylece kararlı denge olan B noktasına geri dönülebilmektedir.

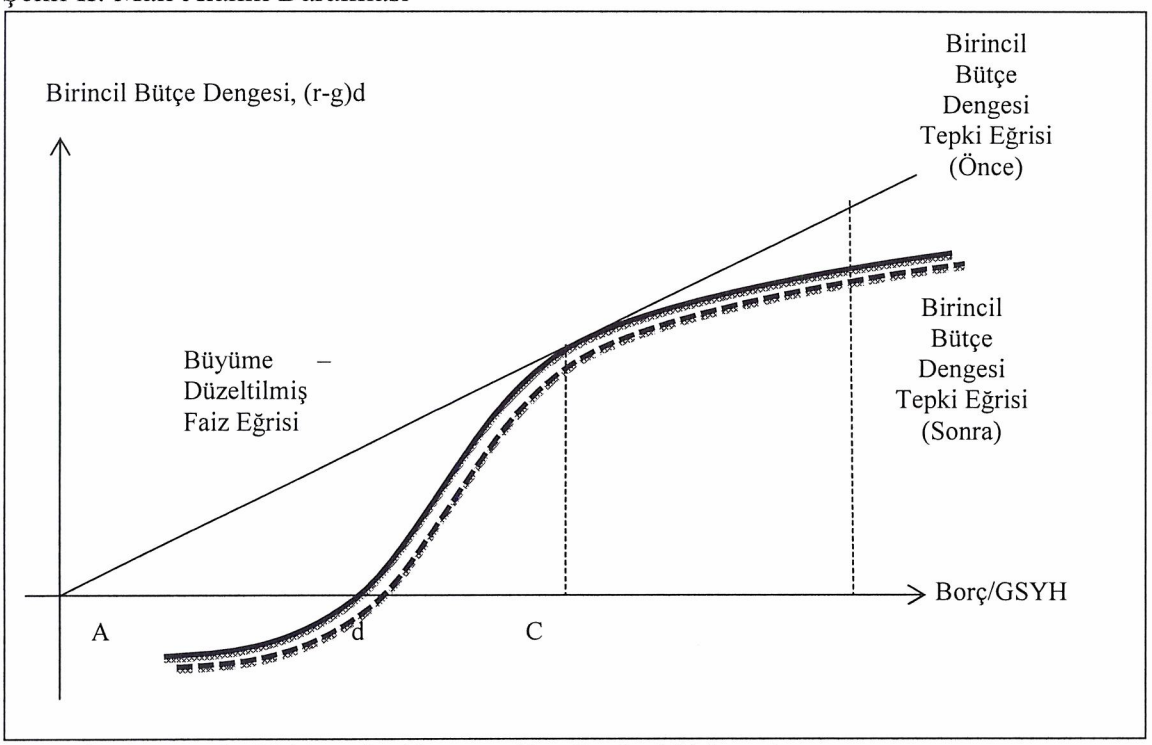
Şekil I. Kamu Borç Dinamikleri



Kaynak: Ostry vd., 2010, s. 8, Aktaran: Zandi vd., 2011, s. 4.

Öte yandan kamu borç dengesine ilişkin veriler bozulduğunda mali alan aniden daralabilmektedir. Bu durum Şekil II'de incelenmektedir. A eğrisi, daralmadan önceki birincil bütçe dengesi tepki eğrisini, kesikli eğri daralma sonrasındaki birincil bütçe dengesi tepki eğrisini ve düz doğru ise ekonomik büyümeye göre uyarlanan faiz ödemeleri eğrisini ifade etmektedir. C noktası borçlanma limitini göstermektedir. D noktası ile C noktası arası, kamu borçlanma dinamiklerindeki bozulma sonucu kaybedilen mali alanı ifade etmektedir. Ekonomik görünüm pozitif seyrederken birincil bütçe dengesi tepki eğrisi kesiksiz haldedir ve borçlanma limiti C noktasıdır. Bu durumda D noktası ile C noktası arasında pozitif mali alan mevcuttur. Ülkenin temel makroekonomik göstergelerinin bozulduğu varsayımı altında birincil bütçe dengesi tepki eğrisi aşağı doğru kayarak faiz ödemelerinin altında kalacaktır. Borç Stoku/GSYH oranı dengeden uzaklaşacak ve önceki dönemde sahip olunan mali alan kaybedilebilecektir.

Şekil II: Mali Alanın Daralması



Kaynak: Ostry vd., 2010, s. 8, Aktaran: Zandi vd., 2011, s. 4.

Mali alan oluşumu için kamu borç stokunun yanı sıra kamu kesimi bilançosu kapsamında kamu borçlanma limitinin ne şekilde artırılabileceği üzerine de düşünmek gerekmektedir. Bu tür bir çalışma ülkenin sahip olduğu doğal kaynakları kapsayabileceği gibi özelleştirme politikasını da gündeme getirebilecektir. Doğal kaynak bakımından zengin olan ülkelerin kamu kesimi bilançosunda varlık toplamlarının yüksek olma olasılığı bulunmakta olup bu durum kamu borçlanma limitinin daha sağda olmasına ve mali alanın genişlemesine imkân tanıyacaktır. Öte yandan uluslararası emtia fiyatlarındaki volatilite nedeniyle ekonomide zaman zaman kırılganlıklar oluşabilmekte ve sahip olunan mali alan, konjonktürel dalgalanmaların giderilmesine katkı sağlayabilmektedir.

Mali alan bu tür konjonktürel dalgalanmaların ortadan kaldırılmasında ve etkilerinin hafifletilmesinde kullanılabileceği gibi ekonomik kriz veya savaş gibi beklenmeyen şoklara karşı ülke ekonomisinin direncini artırma işlevi de görebilecektir(Zandi ve diğ. 2011, s. 11). Diğer bir deyişle mali alan sayesinde kamu maliyesinin esnekliği artırılmış olacaktır. Ekonominin genel seyri dikkate alındığında, kamu gelirleri ve kamu harcamaları arasındaki zıt yönlü ilişki sayesinde bütçenin; yükseliş dönemlerinde mali alanın genişlemesini ve düşüş dönemlerinde de var olan mali alanın kullanılmasını sağlayacak otomatik istikrar sağlayıcıların varlığına işaret edilebilir. İktisadi dalgalanmalar kavramından yola çıkarak, genişleme ve daralma dönemleri temel alınırsa, genişleme dönemlerinde oluşturulacak mali alan, daralma dönemlerinde ekonomi yönetimine bir manevra alanı sağlayacaktır. Hükümetin kullanabileceği bu alan sayesinde toparlanmayı hızlandıracak iktisat politikalarının uygulanması mümkün hale gelecek ve konjonktür dalgalanmalarının istihdam üzerindeki olası olumsuz etkileri kısa sürede giderilmiş olacaktır(Schick, 2009, s. 8).

2. MALİ ALAN OLUŞTURMA YÖNTEMLERİ

Mali alan oluşturma yöntemleri olarak temelde ikili bir ayrımdan bahsedilebilir. Bunlardan birincisi kamu borçlarının nispi ağırlığının düşürülmesi, diğer bir ifade ile cari büyüme hızının potansiyel büyüme hızına yaklaştırılması yönündeki önlemlerdir. İkincisi ise, cari ekonomik büyüme hızı veri kabul edilerek maliye politikası önlemleri ile mevcut borç stokunun düşürülmesidir.

Mali alan oluşturma yöntemlerini nominal kamu borç yükünden ziyade reel borç yükü temelli bir analiz çerçevesinde değerlendirmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Çünkü birçok ülkede nominal kamu borç miktarı, yeni yapılan borçlanmalar, enflasyon, döviz kuru vb. faktörlerden dolayı sürekli artış gösterirken, meydana gelen artış Gayrisafi Yurtiçi Hasıla'daki (GSYH) artışın gerisinde kalabilmektedir. Bu nedenle genelde kamu borç stoku hesaplamaları ulusal paranın nominal değeri üzerinden değil, dolar ve euro gibi uluslararası geçerliliği yüksek dövizler ve/veya önemli makro ekonomik büyüklük olan GSYH'nın oranı üzerinden hesaplanmakta ve gerek ulusal gerekse uluslararası istatistiklere bu şekilde yansıtılmaktadır.

Mali alan oluşturmada kullanılan yöntemler tek tek uygulanabileceği gibi birbirleri ile uyumlu yöntemlerin bir bileşkesi şeklinde de dizayn edilebilmektedir. Mali alan oluşturma yöntemlerinin kendi aralarındaki ilişkileri bazen zıt yönlü etkiler meydana getirebilmektedir. Diğer bir ifade ile yöntemler kendi arasında tamamlayıcılık ve ikame özelliği gösterebilmektedir. İkame özelliği ortaya koyan yöntemleri beraberce uygulama imkânı bulunmazken, tamamlayıcı niteliktekilerin genelde beraberce kullanıldıkları gözlenmektedir.

Mali alan oluşturmaya yönelik çeşitli yöntemler daha önceki bazı çalışmalarda (Heller, 2005a, ss.3-4) ortaya konmuştur. Bu bölümde ortaya konacak yöntemler daha önceki uluslararası çalışmalar temel alınarak şekillendirilecektir.

2.1. EKONOMİK BÜYÜME HIZININ ARTIRILMASI

Modern dünyada iktisat politikalarının odaklandıkları iki temel hedeften söz edilebilir. Bunlardan birincisi üretimin ve dolayısıyla ekonomik refahın arttırılmasıdır. İkincisi ise, üretilen çıktının toplumun bütünlüğünü koruyacak ölçüde adaletli bir şekilde vatandaşlar arasındaki dağılımının sağlanmasıdır. Bu amaç daha çok demokratik siyasi rejimler tarafından öncellenmektedir.

Ekonomik büyüme hızının arttırılmasında kısa ve orta vadeli kısıtı üretim potansiyeli oluşturmaktadır. Potansiyel büyüme hızını, ekonominin mevcut üretim faktörleri ile mevcut teknoloji düzeyi kullanılarak ulaşılabilecek büyüme oranı şeklinde ifade etmek mümkündür. Bu bağlamda ekonomik büyüme hızı ya üretim faktörlerinin arzının arttırılması, ya da mevcut üretim süreçlerindeki üretim faktörlerinin verimliliklerinin arttırılmasıyla mümkün olabilecektir.

Üretim faktörlerinin arzının arttırılması ancak uzun vadede gerçekleştirilebilecek ve çok yönlü sınırlamalara sahip bir politika seçeneğidir. Ayrıca ülke örneklerinde bütün üretim faktörlerinin arzının arttırılmasında daha ziyade kıt olan üretim faktörlerinin arzının arttırılması sorunundan bahsetmek daha doğru olacaktır. Çünkü ülkeler arasındaki üretim faktörü arzının dağılımı genellikle dengesiz bir yapı arz etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde sermaye ve girişimci kısıtı söz konu iken,

gelişmiş ülkelerde emek ve doğal kaynak arzında sorunlar ile karşılaşılmaktadır. Bu nedenle üretim süreçlerinde üretim faktörü optimal dengesinin sağlanması amacıyla eksik üretim faktörünün arz esnekliğini arttırıcı çabaların öne çıkması beklenir. Ama gerek gelişmekte olan ülkelerde sermaye arzının gerekse gelişmiş ülkelerde çalışabilir nüfus yönüyle emek arzının arttırılması çeşitli teşvik önlemlerine rağmen çok da kolay gerçekleştirilememektedir.

Küreselleşme, seçili faktör arzı kısıtlarının aşılmasında ülkelere çeşitli imkânlar sunabilmektedir. Çünkü tek tek ülkelerin üretim faktörü arz esnekliklerinin düşüklüğü, başka ülkelerin faktör arzı imkânlarını gerekli kılabilmektedir. Yalnız burada eksik üretim faktörünün ülkeye ithal edilebilir olması önemlidir. Çünkü farklı milli gelir tanımlarında üretimin gerçekleştirme yeri, üretimin sahipliliği gibi belirleyicilik taşımaktadır. GSYH hesabına göre ülke sınırları içerisinde üretilen ekonomik varlıklar milli gelir hesabı içerisine katılırken GSYH hesaplarında üretim faktörünün ulusal aidiyetine göre farklı ülkelerin milli gelir hesaplarına dâhil edilebilmektedir. Ama yine de küreselleşme ülkelerin kısa dönemde girdi kısıtlarının hafifletilmesinde rol oynayabilmektedir. Burada şöyle bir sonuca ulaşılabilir. Küreselleşme kısa ve orta dönemde faktör arzına dayalı büyüme sorunlarının aşılmasında ve dolayısıyla ekonominin reel olarak büyütülüp ek mali alan oluşturulmasında destekleyici bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

Üretim faktörü arzının arttırılması dışında büyüme konusunda yapılabilecek diğer bir çaba, atıl durumdaki üretim faktörlerinin üretim süreçlerine sokulmasıdır. Genelde milli gelirin artırılması süreçlerinde görülen sorun, üretim faktörü eksikliğinden ziyade atıl/işsiz üretim faktörünün bulunmasıdır. Atıl üretim faktörünün iki temel nedeninden bahsedilebilir. Bunlardan birincisi optimal üretim bileşimi sağlama sürecinde bir veya birkaç üretim faktöründe görülen arz fazlalıklarıdır. İstihdam edilemeyen bu üretim faktörlerinin üretim potansiyelini düşürmesi kaçınılmazdır. Burada yapılması gereken eksikliği gözlenen diğer üretim faktörü arzını arttırmak veya orta ve uzun dönemde fazla olan üretim faktörü arzını ihtiyaç düzeyinde sınırlamaktır. Ayrıca üretim süreçlerinin arz fazlası olan üretim faktörlerinin ağırlıklı kullanacak şekilde dizayn edilmesi seçeneğinden de söz edilebilir. Eğer bir ülkede emek fazlası varsa, üretim süreçlerinin emek yoğun sektörleri, sermaye fazlası varsa sermaye yoğun sektörleri ön plana çıkaracak şekilde yeniden düzenlemesi gerekmektedir. Bu tür politika tercihleri ancak uzun ve orta vadeli ekonomik planlar ile tespit edilip, çözüm üretilebilir.

Atıl durumdaki üretim faktörlerinin üretim sürecine sokulamamasındaki başka bir sıkıntı üretim faktörleri bileşiminde sorun olmasa bile gerek ekonomik organizasyon eksikliği gerekse uyumlaştırma/eşleştirme (matching) problemleri nedeniyle potansiyele erişilememesidir. Burada mekânsal ve zamansal eşleştirme sorunlarının aşılması gerekmektedir. Üretim faktörlerine hareketlilik kazandırmak mekânsal eşleme sorunlarının çözümünde anahtar kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Örnek uygulamalar göstermektedir ki sermaye ve müteşebbislerin hareketliliği emek hareketliliğine nazaran daha esnek bir yapı arz etmektedir. Emek hareketliliğinin arttırılması yönelik çabalarda ise, ücret ve ailelerin yaşam koşulları gibi unsurlar tarafından belirlenmektedir. Zamansal eşleştirme daha problemli bir yapı arz etmektedir. Bu durumda üretim faktörü eksikliğinin en azından bu eşleşme sorunu ortadan kalkma aşamasına gelesiye kadar ülke dışından ithal edilmesi veya kiralanması yoluna gidilebilir.

Ekonomik büyümenin üretim faktörü arzının arttırılmasına veya üretim süreçlerine katılmasına dayalı olarak yapılandırılması ciddi bazı kısıtlara tabi olmaktadır. 1950 sonrası Sovyetler Birliği'ndeki hızlı büyüme bu bağlamda değerlendirilebilir. Ülke 1970'lerin sonuna kadar üretim sürecine katılmamış atıl üretim faktörlerini (başta emek olmak üzere) kullanarak büyüme oranlarını yukarı çekebilmiştir. Sürece katılacak üretim faktörü azalınca büyüme oranları da buna bağlı olarak yavaşlamıştır. Bu kısıtı aşabilmenin en önemli yolu mevcut üretim düzeyinin üretim faktörlerinin miktarına değil, verimlilik artışlarına bağlı olarak büyüme süreçlerinin yeniden yapılandırılmasıdır. Bu durumda faktör kısıtı aşılarak mevcut üretim girdileri ile daha çok çıktı üretmek mümkün olabilecektir.

Sovyetler Birliği'nin tersine (Federal) Almanya'nın ekonomik büyümesi, üretimin faktör kullanımının sınırlarına dayanmadan faktör verimliliklerinin arttırılması yoluyla gerçekleştirilmesine iyi bir örnektir. Faktör verimliliğine dayalı büyüme modeli mevcut teknoloji düzeyinin ilerletilmesi zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Bu durumda teknoloji büyümenin anahtar kavramı haline gelmektedir. Bilgi girdisinin arttırılması, hem emek hem de sermayeden tasarruf etme imkânını sağlamakta hem de daha iyi bir yönetim ve organizasyon kabiliyetini beraberinde getirmektedir.

Faktör verimliliğine dayalı büyüme modelleri üretim süreçlerindeki girdilerin üretim süreçlerinde daha fazla pay almasını da sağladığı için artan gelirin farklı toplumsal sınıflara çatışmaya yol açmadan daha kolay yansıyabilmesi imkânlarını yaratabilmektedir. Böylelikle hem üretim artışı hem de geniş kitlelerin refah ve yaşama kalitesi artışı sağlanabilmektedir. Faktör verimliliğine dayalı büyüme modellerinin diğer bir yararı uluslararası ekonomik yapı içerisinde ciddi bir rekabet avantajı sağlamasıdır. Böylelikle verimliliğe dayalı büyüyen ülkelerin rakiplerine karşı birim maliyet düşüşlerine bağlı olarak fiyat rekabetine girişmeleri mümkün olabilmektedir.

Ekonomik büyümeyi arttırıcı politikaların diğer bir unsurunu ülkedeki fiziki ve beşeri sermayenin nitelik ve niceliğini yükseltici önlemler oluşturmaktadır. Fiziki sermayenin en önemli ayağının altyapı yatırımları oluşturmaktadır. Ülkedeki altyapı üretken üst yapı yatırımları için bir ön koşul durumundadır. Özel sektöre dayalı büyüme politikalarında altyapı kamunun bir görevi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir ülkede sağlıklı bir altyapı varsa özel sektör üst yapı yatırımları ile üretim kapasitesinin oluşturulması mümkün olmaktadır. Aksi halde altyapı eksikliği hem üretim düzeyini düşürücü hem de üretim maliyetlerini arttırıcı bir etki meydana getirebilmektedir. Kamu altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi ile mali alan oluşturulması interaktif/karşılıklı bir ilişki düzeyini gerektirmektedir.

Kamu altyapı yatırımlarının finansmanı maliye yazınında diğer kamu harcama kalemlerine göre farklı bir değerlendirmeye tabi tutulabilmektedir. Örneğin kamu cari ve transfer harcamalarının vergi ve vergi dışı kamu gelirleri ile finansmanı öngörülürken, yatırım harcamalarının borçlanma ile finansmanı izin verilebilmektedir. Altın kural olarak adlandırılan bu yaklaşım yatırım harcamalarının bir süre sonra ülkenin potansiyel üretim kapasitesini ve dolayısıyla kamu gelirlerini arttıracağı öngörüsüne dayanmaktadır. Hatta kamu altyapı yatırımlarının bütçe açıklarının hesaplanmasında dışarıda tutulması gerektiğine dair yaklaşımlar bile mevcuttur. Kamu altyapı yatırımları yapıldığı dönemde borçlanma ile finansmanı mali alanı daraltıcı bir etki meydana getirse bile üretim sürecine katkı yapmaya başladığında hem kamu gelirlerini hem de ülkenin üretim imkânlarını yükseltecek ve mali alanı çift taraflı bir şekilde genişletebilecektir.

Fiziki altyapı haricinde orta ve uzun vadede ülkelerin potansiyel büyüme imkânları beşeri sermaye düzeyi ile doğru orantılı gelişmektedir. Beşeri sermaye stokunun arttırmanın temel iki yolundan söz edilebilir. Bunlardan birincisi ülkede yaşayan insanların sağlık düzeyinin iyileştirilmesi, ikincisi ise eğitim olanaklarının arttırılmasıdır.

Bir üretim faktörü olarak sağlık, emeğin hem üretime katılma süresini hem de toplam üretime katkı düzeyini doğrudan etkilemekte, çalışabilir kalma imkânlarını yükseltmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde tüm nüfusun kendi gelirleri ile sağlık hizmetlerine erişimi kısıtlı olduğundan sağlık hizmetlerinin bir kamu hizmeti olarak bütün nüfusu kapsayacak şekilde üretilmesi ve sunulması gündeme gelmektedir. Sağlık imkânlarında geniş halk kitlelerinin yararlanması birçok sağlık temelli kalkınma kriterlerinde (bebek ve çocuk ölüm oranları, yaşam beklentisi vb.) iyileşmeye, işgücüne katılım oranlarının artmasına, bağımlılık oranının düşmesine yol açmaktadır. Ayrıca gerek bedensel ve gerek zihinsel sağlık durumu üretim süresine katılmayı ve üretim verimliliğini arttırmakta, ülkelerin potansiyel yüküme hızını yükselmekte (UN Conference on Tradeand Development, 2011, s. 68) ve mali alanın genişlemesi sonucunu doğurmaktadır.

Beşeri sermaye formasyonunda ikinci unsur eğitimdir. Eğitim orta ve uzun vadede sadece büyümenin değil kalkınmanın da en önemli öğelerinden birini oluşturmaktadır. Eğitim hizmeti ağırlıklı olarak kamu hizmeti kapsamında değerlendirilmekte ve vatandaşların hem ekonomik, hem siyasal ve sosyal kapasitelerinin gelişmesine imkân tanımaktadır. Ülkedeki okullaşma oranının artması ve kitlesel yaygın eğitim imkânlarının yükselmesi, üretim faktörü olarak emeğin niteliğinin arttırılmasını da beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda eğitim doğrudan faktör verimliliğini arttıran bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Yirmibirinci yüzyılda mavi yakalı/kol emeğinin hızla makineler ile ikame edildiği durumda beyaz yakalı zihinsel emeğin ön plana çıktığı görülmektedir. Bilgi çağında üretim faktörleri bileşiminde de değişim yaşanmaktadır. Daha önce sanayi üretiminde sermaye ana girdi kalemi iken, bilgi toplumlarında bunun yerini beyaz yakalı eğitimli emek almakta, sermaye ikircilleşebilmektedir. Son yıllarda dünyadaki en zengin insanların yazılım ve bilgi teknolojileri üreticileri olması bunun kanıtıdır.

Katma değeri yüksek üretim sektörlerinin ana girdisi eğitimli beşeri sermayedir. Bu sektörlerin hem ekonomik büyüme hem de karlılık üzerindeki etkileri tartışma götürmez bir gerçektir. Eğitim düzeyinin yükseltilmesi, ülkelerin buluş, yenilik ve ar-ge kapasitelerinin oluşturulmasında da temel unsurdur. Ancak bu şekilde gelişen piyasa ekonomilerinin gelişmek ülkeleri yakalaması, hatta geçmesi mümkün olacaktır. Bu nedenle eğitime yapılan yatırımın geri dönüşüm oranları yükselmektedir. Eğitim sadece emek faktörünü değil belki bundan daha fazla girişimcilik imkânlarının arttırabilmektedir. Böylelikle toplam faktör verimliliği daha da yükselmekte, üretim kapasitesi ve potansiyeli önemli ölçüde genişlemekte ve hem GSYH'de hem de kamu gelirlerinde hızlı artışlar ortaya çıkabilmektedir.

Büyüme hızının arttırılması konusunda son olarak kurumsal yapıların önemine değinmek gerekmektedir. Kurumsal yapıların bir ülkeye katkılarını hem ekonomik hem de sosyal ve siyasal düzlemde incelemek mümkündür. Ülkedeki vatandaşları kapsayıcı kurumların oluşturulması hem ekonomik hem de sosyal kalkınmanın ana unsuru olduğu unutulmamalıdır. Bunu tarihsel düzlemde ve farklı coğrafyalarda gözlemek mümkündür. Dışlayıcı kurumsal yapıların ise, azgelişmişliği ve fakirliği beraberinde

getirdikleri ortaya konmaktadır(Acemoglu ve Robinson, 2012). Olaya ekonomik düzlemde bakıldığında ise, kalkınmanın sağlanması, sürdürülmesi ve gelişmiş bir ekonomi olunabilmesinde kurumsal yapıların daha da etkili olduğu sonucuna varılabilmektedir. Gerek mal ve hizmet piyasalarının şekillendirilmesi gerekse finansal piyasaların denetlenip düzenlenmesinde sağlıklı kurumların varlığı yadsınamaz. Bu yapıların olmadığı ülkelerde idari ve kurumsal reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Reformlar hem işlevsel kurumsal yapıların şekillendirilmesinde hem de potansiyel büyüme düzeyine yükseltilmesinde kritik bir rol oynamaktadır. Genelde ekonomik, özelde ise kamu mali kurumlarının sağlıklı bir şekilde yapılandırılması mali alanın oluşturulması ve genişletilmesi için de zorunlu bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak bir değerlendirme yapmak gerekirse, mali alanın genişletilmesi ekonomik büyüme imkânları ile doğru orantılı gelişmektedir. Büyüme hızının artırılması, sadece kamu otoritelerinin bütçe ve gelecekteki gelir potansiyelini artırmakla kalmayacak, aynı zamanda kamu borç stokunun ve borç servisinin de azalması olasılığını doğuracaktır. Kamu borç stokundaki azalma, mali alanın genişlemesini sağlayacağı gibi özel sektör yatırımlarının da daha uygun koşullarda fonlanmasına imkân verecektir(Heller, 2007, s. 3).

2.2. MALİYE POLİTİKASI TEMELLİ MALİ ALAN OLUTURMA YÖNTEMLERİ

Mali alan oluşturulmasında maliye politikası temelli çeşitli yöntemlere başvurulabilmektedir. Bunlar arasında; kamu harcamalarının öncelik sırasına göre düzenlenmesi, kamu gelirlerinin artırılması, mali ve finansal dengeleri korumak şartıyla borçlanma veya senyoraj gelirinden faydalanma seçeneklerinin değerlendirilmesi, ekonomiye dâhil olan yabancı sermayenin miktarının ve kalitesinin iyileştirilmesi ve dış yardımlardan yararlanılması bulunmaktadır. Öte yandan özellikle gelişmekte olan ülkeler ile yükselen piyasa ekonomileri açısından büyük öneme sahip altyapı yatırımlarının artarak sürmesi için mali alan oluşturma fikri tartışılmakla beraber (Afonso ve diğ. 2005, s. 11) söz konusu mali alanın kamu-özel işbirliği modelleri vasıtasıyla oluşturulması önerileri de gündeme gelebilmektedir.

2.2.1. HARCAMA ÖNCELİKLERİNİN BELİRLENMESİ

Kamu kesiminin büyüklüğü ve kamu harcamalarının kapsamı, siyasi iktidarların tercihlerine ve iktisadi konjonktüre bağlı olarak değişebilmektedir. Kamu harcamalarının önceliklendirilmesi ve kompozisyonunun değiştirilip rasyonelleştirilmesi ülkelerin mali alan oluşturulmasında kullanabileceklerin önemli araçlardan biridir. Burada uygulanan bütçe sistemlerinin kritik öneme haiz olduğundan söz edilebilir. Bütçeleme sistemleri kamu kaynaklarının etkin, verimli ve hukuki prosedürlere uygun olarak kullanılması amaçlayan yapılardır. Bütçe sistemlerinde makroekonomik istikrar ve kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre dağılımı kritik önem taşıyan unsurlardır. Bu amaçları gerçekleştirmek için klasik ödenek tabanlı bütçelerden sıfır tabanlı ve performansa dayalı bütçelere doğru bir gelişim çizgisini gözlemlemek mümkündür.

Normalde harcama önceliklendirilmesi ve rasyonelleştirilmesi her mali yıl, kullanılan bütçeleme sistemlerinin ışığında yapılması gereken bir faaliyet olması

gerekirken, pratikte istenilen düzeyde yapılamadığı gözlenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde genelde yapılan uygulama, ödenek tabanlı bütçelerin bir önceki yıl harcama düzeylerinin deflatör veya enflasyon oranında arttırılması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu uygulama da herhangi bir mali alan genişletme çabasına imkân tanımamaktadır.

Olması gereken sıfır tabanlı veya performans bütçeleme süreçlerine uygun olarak önceliklerin her mali yılda yeniden belirlenmesi ve bütçenin kaynak kullanım performanslarının ölçülmesidir. Burada makroekonomik öngörülerin, mali planların ve stratejik tercihlerin doğru dizayn edilmesi önem taşımaktadır. Stratejik tercihlere bağlı olarak öncelikli programlarını genişletmek isteyen hükümetlerin ilk seçeneğinin, önceliğini yitirmiş ve etkin olmayan kamu harcamalarını azaltmak veya ortadan kaldırmak olduğu ileri sürülebilir. Bu amaçla; uygulanan sübvansiyon politikalarında, savunma sanayi, kolluk hizmetleri, yurtdışı ziyaretleri ve diplomasi giderlerinde kısıtlamaya gitmek ve verimsiz kamu çalışanlarının nitelik ve niceliklerinin akılcı hale getirilmesi öneriler arasındadır (Heller 2005b, s. 7).

Kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi her zaman bütün kamu harcamaları kalemlerinde kesinti yapılması anlamına gelmemektedir. Buradaki rasyonelleşmenin toplum refahının arttırılmasında ayrı düşünülmemesi gerekmektedir. Böyle olunca politik getirisine rağmen ekonomik getirisi kısıtlı harcamalarda kesintiye gidilirken, politik ve ekonomik getirisi uzun dönemde ortaya çıkan fiziki ve beşeri altyapı yatırımları konusunda daha dikkatli olunması tercihi karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda eğitim, sağlık, ar–ge gibi verimli harcamaların yeterli seviyede fonlanması önemlidir. Çünkü bu tür kilit sektörlere yeterince kaynak ayırmamak, sektörün zayıflamasına neden olacak ve ilerleyen süreçte yeniden yapılandırılması için daha fazla zaman ve kaynak gerekecektir(Heller 2005a, s. 3). Sonuçta ise, kısa döneme ortaya çıkacak mali alan genişlemesi uzun dönemde tersine dönüp ciddi daralma olasılıklarını da beraberinde getirecektir. Diğer bir ifade ile mali alan oluşturulmasında zamanlararası tercihlerin sonuçlarını dikkate alınması gerekmektedir.

Kamu harcamalarının önceliklerinin belirlenmesinde teknik gereklilikler ve siyasi tercihler olmak üzere iki konu ön plana çıkmaktadır. Teknik gereklilikler daha çok bütçeleme sistemi ile ilgili iken siyasal tercihler ülkelerin siyasi yapısı, hükümetlerin tercihleri gibi siyasal karar almayı etkileyen faktörler tarafından belirlenmektedir. Bütçeleme süreçleri özünde siyasi süreçlerdir. Demokratik ülkelerde siyasi iktidarlar toplumun kamusal mal tercihlerine/taleplerine uygun politikalara dizayn etmek durumundadırlar. Aksi halde iktidara gelebilmeleri ve/veya iktidarda kalabilmeleri pek mümkün olamamaktadır. Bu bağlamda bütçe gelirleri sabit varsayımı altında siyasi iktidarlar, eldeki finansman kaynağı ile en iyi ve en doğru kamu harcama demetini oluşturmaya çalışırlar. Bu kamu harcama paketindeki öncelikler hükümetin öncelikleri gibi görülse bile esasen seçmen kitlesinin önceliklerini yansıtmak durumundadır. Önceliklerin belirlenmesinde farklı kamu hizmet demetlerinin meydana getirdiği marjinal toplumsal faydanın en çoklanması amaçlanmaktadır. Böylelikle gelir kısıtı altında toplumsal talebi en etkin şekilde karşılayan harcama demetine ulaşılabilir.

Yukarıdaki analiz çerçevesinde farklı hükümetlerin farklı harcama öncelikleri belirlemesi sonucunu da doğurabilmektedir. Çünkü farklı siyasi eğilimlerin hitap ettikleri toplumsal kesimler birbirinden ayrışabilmektedir. Ayrıca toplumsal öncelikler zaman içerisinde farklı boyutlara ve içeriğe sahip olabilmektedir. Toplumun çoğunluğunun desteğine sahip iktidar partilerinin dönüşen ve değişen harcama

taleplerini iyi okuyabilmeleri ve buna uygun kamu hizmeti arzını gerçekleştirebilmeleri gerekmektedir.

Bazen de kısa ve uzun vadedeki seçmen tercihlerinin birbirleri ile dengelenmesi gerekmektedir. Seçmenler miyop davranış kalıpları gösterip kısa vadede daha az toplumsal fayda sağlayacak kamu hizmetlerini uzun vadede daha fazla toplumsal fayda sağlayacak hizmetlere tercih edebilmektedirler. Bu durumda siyasi iktidarın yönlendiriciliği önemli hale gelebilmektedir. Kamu harcamalarında öncelik sıralamasının sadece aynı zaman dilimi içerisindeki alternatifler arasında etkin ve verimli olanlar tercih edilmesi olarak anlaşılması eksik bir yaklaşım olacaktır. Kamu harcamalarında öncelikler belirlenirken aynı zamanda hem kısa hem de uzun vadedeki kamu hizmet taleplerinin optimal bir noktada dengelenmesine gayret edilmelidir. Ancak bu şekilde toplumun kamu hizmetinden beklentileri karşılanıp refah düzeyi arttırılırken, aynı zamanda sağlıklı bir mali alan oluşumuna imkân tanınabilir.

Harcama önceliklerinin belirlenmesi ve sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesinde anahtar bir kavramda katılımcılıktır. Temsili demokrasilerde katılımcılık bütçe kararlarının alınmasındaki asil-vekil (agency) problemini en aza indirgeyen bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Katılımcılık yoluyla hem hesap verilebilirliğin hem de şeffaflığı artırılması mümkün olabilmektedir. Katılımcılık öncelik sıralamasındaki bürokrasideki ve siyasi iradedeki doğabilecek sapmaları azaltacaktır. Böylelikle arkasında seçmen iradesi ve onayı bulunan mali alan genişlemeleri gündeme gelebilecektir.

2.2.2. KAMU GELİRLERİNİN ARTIRILMASI

Kamu gelirlerinin en önemli kısmını vergi gelirleri oluşturmaktadır. Vergi gelirleri siyasi irade tarafından yönetilmesi vergi dışı gelir kalemlerine nazaran daha kolay ve meydana getirdiği hâsıla yönüyle daha sürdürülebilirliği yüksek gelirlerdir. Bu nedenle kamu gelir artışlarının daha çok vergi gelir artışları ile sağlanması gerekmektedir.

Bir ülkedeki kamu gelir artışları vergi kapasitesi ve gayreti ile yakından ilişkilidir. Vergi kapasitesi ve vergilenen tabanın büyüklüğü ve potansiyelini gösterirken vergileme gayreti daha çok vergi ödeme gücü ve isteğine vurgu yapan kavramlardır. Vergi gelirlerinin arttırılabilmesi için vergilenecek potansiyelin ve ödeme gücü ve isteğinin varolması gerekmektedir. Vergi kapasitesinin makul ölçülerde zorlanması ve vergi ödeme gücü ve isteğinin arttırılması sonucunda mali alan oluşturulması gündeme gelebilir. Bu amaca ulaşmak için vergi oranlarını yükseltmek ve/veya gelir idaresini güçlendirmek öneriler arasındadır(Heller, 2005b, s. 3). Ayrıca kayıtdışı ekonominin azaltılarak vergi tabanın genişletilmesi çabalarından da söz edilebilir.

Vergi oranlarının arttırılmasının her zaman hâsıla artışı meydana getirmeyeceği küreselleşmenin ve sermaye hareketlerinin arttığı günümüzde genel kabul gören bir yaklaşımdır. Burada vergi oran artışı yoluyla elde edilecek hasıla artışı ancak optimum vergi oranına varıncaya kadar mümkün olabilmektedir. Eğer bir ekonomideki vergi oranları optimum orana erişmiş ise, oran artışı yoluyla hasıla artışı mümkün olamamaktadır. Hatta optimum noktanın üzerindeki vergi oranlarında oran azaltımı yoluyla hasıla artışı meydana getirilmesi bile söz konusu olabilmektedir. Buradaki temel sorun optimum vergi oranının ne olacağı üzerinde düğümlenmektedir. Optimum vergi oranı konusunda yapılan çalışmalara göre birçok sanayileşmiş ülkede vergilerin

GSYH'ye oranının yüzde 40-45'ler seviyesinde olduğu ve bu oranı daha fazla arttırmanın ekonomik ve siyasi yönden güç olduğu sonucuna varılmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde vergi payları gelişmiş ülkelere nazaran daha düşük olsa da vergi oranlarını yükseltmenin politik riskler açısından arzulanmayan bir yöntem olduğu söylenebilir. Buna rağmen vergi oranlarının yüzde 15 üzerinde olmasının, kamu gelirleri açısından yararlı olacağını ileri sürmektedir(Heller 2005b, s. 7).

Bir ekonomideki mali alan yaratma çabalarına vergi oranı artışlarının katkıda bulunabilmesi için yapılan düzenlemelerin vergi kayıp ve kaçağını yükseltecek negatif dışsallıklara sahip olmamasına dikkat edilmelidir. Bu yönüyle karşımıza vergi cezalarının caydırıcılığı, denetleme sıklığı ve yönetimin etkinliği gibi kavramların öne çıktığı gözlenmektedir.

Vergi oranlarının düzenlenmesi seçeneği gündeme alınmadan önce yönetimsel iyileştirmelerin yapılması ve denetim sıklığının artırılması ve cezaların yükseltilmesi seçenekleri tartışılmalıdır. Mali denetim ile uğraşan personelin uzmanlaştırılması, toplam kalite yönetiminin idare bünyesinde yaygınlaştırılması, mükellef takibi yapılırken teknolojik yeniliklerden faydalanılması ve özellikle elektronik verilerden yararlanarak mükellefler arasında çapraz denetim mekanizmasının işletilmesi gibi önlemlerin alınması vergilemede yönetim etkinliğini arttırıcı unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Vergi gelirlerinin arttırılması bağlamında vergi cezalarının düzeyi etkili bir parametre olarak karşımıza çıkmaktadır. Cezaların ve yaptırım düzeyi düşüklüğünü vergileme uyumu azaltan bir unsurdur. Benzer bir sorunlu alan mükellefin ödeme gücünü aşan cezalarda da meydana gelebilmektedir. Bu nedenle vergi cezalarının dengeli bir yapılar oluşturulması ve zaman içerisindeki değişmeleri göz önüne alarak güncelliğinin muhafaza edilmesi gerekmektedir. Ayrıca vergi cezalarının düzeyi mükelleflerin risk algısına göre ayarlanmalıdır.

Denetim sıklığı vergi hâsıla artışı amacına erişilmesinde kritik unsurlardan biridir. Vergi teorisine göre bir ekonomideki denetim sıklığı arttığında vergi gelirleri de bununla paralel olarak yükselmektedir. Denetim kavramı ile mükelleflerin davranışlarını inceleyen beklenen fayda modeline göre; vergi kaçakçılığı şeklinde ortaya çıkan mükellef davranışı ile yakalanma riski arasında yakın bir ilişkinin varlığından söz edilebilir(Allingham ve Sandmo 1972, s. 324). Buna göre gelirinin tümünü beyan eden mükellef vergisini eksiksiz ödemiş olmaktadır. Noksan beyan halinde ise, mükellef denetlenmezse getiri açısından ilk duruma göre daha iyi konuma gelebilecektir. Ancak denetlenirse gelirinin tamamını beyan etmesi durumunda uğrayacağı gelir kaybından daha fazlasına katlanacağından vergileme uyumu artabilecektir. Bu sebeple başlangıçta denetimlerin sıklaşması, ilerleyen süreçte risk algısını yükselteceğinden vergi kaçakçılığının önlenmesinde işlevsel sonuçlar doğurabilecektir.

Kayıtdışı ekonominin varlığı, vergi gelirlerini arttırmak yoluyla mali alan meydana getirmek isteyen siyasi otoritelere çeşitli imkânlar sunabilmektedir. Kayıtdışı ekonominin vergilendirilmesi kayıtlı sektör üzerindeki vergi yükünü arttırmadan kamu gelirlerinin yükseltilmesi olasılığını gündeme getirmektedir. Böylelikle vergi oran artışının çalışma şevki ve üretim düzeyi üzerindeki meydana getireceği olumsuz etkiler ile karşılaşılmadan, kamu gelirleri arttırılabilecektir. Burada kamu mali otoritesinin yanında kayıtlı sektörlerinde kayıtdışı ekonominin azaltılması konusunda aktif destek sağladıkları gözlenmektedir. Çünkü kayıtdışılık efektif vergi oranları kadar bir rekabet

eşitsizliği meydana getirmekte, kayıtlı üretici birimlerin piyasadan dışlanması sonucunu doğurabilmektedir.

Vergi oranları artışında vergi tarifelerinde yapılacak değişikler yardımı ile de vergi gelirlerinin arttırılması ve mali alan yaratılması imkânları mevcuttur. Artan oranlı vergi tarifeleri gelir ve servet gibi birçok vergi çeşidi tarafından kullanılmaktadır. Artan oranlı tarifelerin etkin bir vergileme rejimi meydana getirebilmesi için düşük oranlarda başlaması, daha düşük oran artışlı ve daha çok basamaklı bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Bu nedenle yüzde 10 düzeyinde başlayacak ve iki veya üç puanlık artışlar ile gidecek çok basamaklı bir yapı hem gerçek kişilerin ekonomik faaliyette bulunma/çalışma güdüleri engellememiş, hem de gelirleri kayıtdışına kaçmasını imkân tanımadan vergi hâsılasının artması amacını gerçekleştirmiş olacaktır.

Sonuç olarak kamu gelirlerinin arttırılması ve mali alan imkânlarının genişletilmesi için etkin ve yaygın vergi denetim ağının kurulması, denetleme frekansının arttırılması, vergi denetim kadrolarının hem nitelik, hem de nicelik olarak geliştirilmesi ve etkin bir ceza ve yargı sisteminin faaliyete geçirilmesi gereklidir. Tüm bunların yanı sıra enflasyonun düşük olduğu, ekonominin istikrarlı bir şekilde büyüyüp kapasite kullanım oranının ve yatırımların arttığı bir ekonomide, reel geliri artan bireylerin mevcut vergi dilimlerinden daha üstteki dilimlere geçmesi söz konusu olacaktır. Vergi oranlarının ve dilimlerinin etkin belirlendiği ve gerek algılanan risk düzeyinin vergi kaçırmayı engelleyecek düzeye geldiği gerekse yönetimsel iyileştirmelerin yapıldığı bir sistemde hâsılat artışından söz edilebilecektir.

2.2.3. SENYORAJ GELİRİ OLUŞTURULMASI

Senyoraj daha çok kaydi (kâğıt) para rejimlerinde karşımıza çıkan siyasi otoritenin para üretme tekeline dayalı olarak meydana gelen bir kamu geliri türüdür. Senyoraj geliri kaydi olsun ayni (metal/meta) olsun paranın üzerinde yazılı değer ile üretim maliyeti arasındaki farktan oluşmaktadır. Ayni para rejimlerinde para arzı değerli metal üretimi ile sınırlıdır ve dolayısıyla senyoraj geliri de kaydi para rejimlerine göre düşük bir düzeyde gerçekleşmektedir. Modern dünyada kaydi para rejimlerinin ortaya çıkması ile birlikte para arzının arttırılma imkânları ve senyoraj geliri elde edilebilme olanakları ciddi düzeyde yükseliş göstermiştir. Bu aynı zamanda enflasyon olgusunu beraberinde getirmektedir. Emisyon hacminin genişletilmesinin enflasyon riskinden hareketle, arzulanan bir yöntem olmadığı savunulsa da gerekli şartların sağlanması halinde mali alan oluşumuna katkı sağlayabileceği ileri sürülmektedir.

Para basma yetkisi özünde siyasi bir olgudur ve hâkimiyet göstergesidir. Her hükümran devlet kendi coğrafi sınırları içerisinde ekonomik değişim, değer saklama ve hesap birimi aracı olarak kendi ulusal parasını kullanmak ister. Hatta siyasi hâkimiyet sınırları dışında olsa bile ekonomik, politik ve sosyal olarak etki alanındaki ülkelerde bile ulusal parasının kullanılmasını arzular. Bu istek ve arzunun arkasındaki güdü sadece onursal bir tatminin ötesinde elde ettiği senyoraj gelirini arttırma amacıdır.

Kaydi para sistemlerinde senyoraj miktarının muazzam düzeylere ulaşmasında kağıt para üretim maliyetlerinin oldukça düşük seviyelerde gerçekleşmesinin etkisi büyüktür. Örnek vermek gerekirse 200 TL'lik bir banknotun üretim maliyeti (kağıt+mürekkep+basma vb.) 1 TL'nin altında olabilmektedir. Böyle olunca 200 TL'lik bir emisyon yaklaşık 199 TL'lik bir senyoraj geliri meydana getirebilmektedir. Bu da ulusal ekonomisi büyük olan ülkelerde ciddi ölçüde kamu gelir meydana

getirilebilmektedir. Hatta ABD gibi ulusal parası küresel para olarak kullanılan ülkelerde bu gelir kaynağının hacmi de katlanabilmektedir. Örneğin ABD sınırları içerisinde kullanılan dolar miktarının 3-4 katı ulusal sınırların dışında kullanıldığı varsayımı altında yarattığı senyoraj geliri miktarı da bu ilişki ile orantılı artabilmektedir.

Para basma tekeli dünyanın her yerinde merkez bankalarına sağlanmış bir imtiyazdır. Merkez bankaları emisyon hacmini arttırma yoluyla senyoraj geliri elde etme kararlarını siyasi otoriteden müstakil olarak veremez. Bu iddia 1990'larında merkez bankalarının bağımsızlığı kavramının ön plana çıkmadığı dönemlerde daha baskın bir yapı arz etmekte idi. O dönemlerde merkez bankaları kamu kesimi finansman açıklarının kapatılmasında borçlanma ile birlikte en önemi araçlardan birini teşkil etmekteydi. Diğer bir ifade ile merkez bankaları birincil piyasadan kamu borçlanma kağıtları alabilmekte veya bütçenin belli bir yüzdesi kadar hükümete kredi açabilmekte idi. Bunun sonucu olarak fiyat istikrarı amacında ayrıksı bir biçimde emisyon genişlemesi meydana getirilebilmekteydi. Merkez bankası başkanları hem amaçsal hem de araçsal bağımsızlıktan uzak hükümetin bir "memuru" konumuna sahiplerdi. Böyle bir yapı senyorajın fiyat istikrarı amacından bağımsız, ölçüsüzce kullanımı sonucunu doğurmaktaydı. Bu da piyasalara süreğen yüksek düzeyli enflasyon olarak yansımaktaydı.

1990'ların sonunda itibaren özellikle gelişmekte olan ülkelerde fiyat istikrarını sağlamaya yönelik çabalar hem kamu kesimi finansman açıklarının azaltılmasına hem merkez bankası ile siyasi irade arasındaki ilişkileri yeniden düzenlemeye yönelik çabaları beraberinde getirmiştir. Kamu kesimi finansman dengesini sağlamaya yönelik önlemler senyoraj gelirlerine olan ihtiyacı azaltırken, merkez bankalarının bağımsızlığına yönelik çabalar, birincil piyasalardan kamu borçlanma kağıtlarının alımının ve bütçe avanslarının hukuki olarak yasaklanması ve sadece fiyat istikrarına odaklanılması imkanlarını yaratmıştır. Bunun sonucu olarak merkez bankaları siyasi irade ile üzerinde uzlaştıkları enflasyon hedeflerinin tutturmayı amaç edinen ve parasal büyüklükleri ve emisyon hacmini ilgili amaca göre ayarlayan teknokrat ağırlıklı kurumlar haline gelebilmiştir.

Eski durumda enflasyon oranı bütçe açıkları ve senyoraj geliri beklentilerine göre şekillenirken, diğer bir ifade ile enflasyon sonuç, senyoraj gelirleri sebep iken, yeni durumda senyoraj geliri miktarı enflasyonun bir sonucu olarak ortaya çıkan bağımlı değişken halini almıştır.

Bağımsız merkez bankalarının ortaya çıkması ve emisyon hacminin ekonomik faaliyet/üretim düzeyine göre ayarlanması eski duruma göre daha sağlıklı bir senyoraj geliri ve mali alan yaratma imkanlarını beraberinde getirmiştir. Normalde fiyat istikrarının sağlanması için temel denge, para arz ve talebinin birbirine eşitlendiği noktada meydana gelmektedir. Bu noktaya kadar emisyon hacminin arttırılması, piyasaya çıkacak para ekonomik faaliyetleri sağlamak amacıyla talep edileceğinden enflasyon yaratmayacak, buna karşın senyoraj geliri meydana getirebilecektir. Bu bağlamda büyüme oranına bağlı olarak para arzının şekillenmesi gerek enflasyonist gerekse deflasyonist süreçlere yol açmadan sağlıklı bir makroekonomik istikrar ortamının yaratılmasına imkân sağlayacaktır. Bu şekilde oluşacak mali alan ise negatif herhangi bir dışsallık meydana getirmeyeceği için krizlere karşı uygulanacak maliye politikası önlemlerine esneklik kazandırabilecektir.

Aksi durumda ise, bütçe açıklarını kapamak için emisyon hacminin arttırılması, ülkedeki para talebinin üzerinde bir para arzını meydana getirip süreğen ve yüksek bir

enflasyonist döngüye girilmesi sonucunu doğuracaktır. Enflasyonist süreç ulusal paraya olan talebin daha da azalmasını arzdaki artışın hızlanmasına ve para arzının para talebi ile dengede olduğu duruma nazaran daha az bir senyoraj geliri düzeyine yol açacaktır. Ayrıca enflasyonun hızlanması kamu gelirlerinin reel değerini düşürürken, kamu harcamalarının ve döviz kuru artışlarının beraberinde getirecek hem kamu kesimi finansman dengesini hem de ekonominin genel dengesini bozacak etkiler meydana getirebilecektir. Çünkü enflasyonist ortamda en büyük mal ve hizmet alıcısı olan devletin harcaması, enflasyon ve kur artış düzeylerine bağlı olarak artacak ve bütçe tahmin ve gerçekleşmeleri arasındaki fark yükselecektir.

Benzer bir şekilde enflasyon oranın artması kamu vergi gelirlerinin tahsil tahakkuk sürelerinde uzunluğa bağlı olarak reel vergi gelirini düşürecektir. (Tanzi, 1978) Gelir ve kurumlar vergisi gibi yıllık beyanname ile bildirilen ve ödenen vergilerde yıl içerisinde tahakkuk eden gelirleri ancak bir sonraki yılın Mart ve Nisan aylarında beyan edilip ödenmektedir. Geçici/peşin vergi uygulamalarının olmadığı durumda tahakkuk ve tahsil süreleri arasındaki ortalama süreler 8-9 ayı bulmakta ve vergi devletin kasasına girdiğinde bu süre içerisindeki enflasyon oranı kadar aşınmaktadır. Sonuçta bütçe açıklarını kapatmak amaçlı emisyon artışları istenen senyoraj geliri düzeyini gerçekleştiremezken, aynı zamanda hem kamu harcamalarını arttırıp hem de reel kamu gelirlerini aşındırıp, ilk duruma nazaran daha yüksek ve süreğen bir enflasyon oranı ile karşılaşılmasına yol açmaktadır. Bu durumda meydana getirilecek kısıtlı bir mali alana karşılık ciddi ölçüde olumsuz dışsallık meydana gelmekte ve genel ekonomik dengelere bozulabilmektedir.

Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, senyoraj geliri yardımıyla mali alan oluşturulabilmesi için, emisyon hacminin kontrollü ve makro ekonomik dengeleri sarsmayacak bir şekilde arttırılması, belirli limitlere bağlı kalınması gerekmektedir (Heller2005a, s. 4). Ancak bu şekilde üretim ve gelir artışı gerçekleştirilirken, emisyon artışının oluşturacağı reel maliyetler bertaraf edilebilecektir.

2.2.4. KAMU – ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIKLARI

Son yıllarda gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde, kamu-özel ortaklıkları yoluyla altyapı yatırımlarının özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi hızla yaygınlaşan bir uygulamadır. Bu sürecin öncüleri arasında Şili, Yeni Zelanda ve İngiltere sayılabilir.

Altyapı yatırımları genelde kamusal hizmet statüsünde değerlendirilen, kişisel faydadan daha çok toplumsal fayda üreten unsurlardır. Köprüler, karayolları, kamu hizmet binaları, limanlar, otoyollar altyapı yatırımları olarak nitelendirilebilir. Bazı altyapı yatırımları tam kamusal mal ve hizmet üretimine konu olarak vergiler ile finanse edilirler. Bir takım altyapı yatırımlarının ise, karma mal niteliği taşıdıklarından vergiler yanında kullanım harçları ile finanse edildikleri görülebilmektedir. Kimi altyapı yatırımlarının işletme hakkı devirleri karşılığında özel sektör tarafından yapılması ve bu altyapılardan yararlanılmasının belli bir fiyat karşılığında satılması gündeme gelmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki kamu kesimi finansman açıkları, kamu gelir yapısındaki yetersizlikler ve istikrar sorunları göz önüne alındığında altyapı yatırımlarının tek başına kamu kesimi tarafından karşılanmasının imkân dâhilinde olmadığı ifade edilmektedir. 1980'lerden sonra bütün gelişmekte olan ülkelerde görülen

genel eğilim kamu kesimi finansman açıklarının ve dolayısıyla borçlanma ihtiyacının artmasıdır. Bu durum altyapı ihtiyacı devamlı artarken, bunu finanse edecek kamu fonlarının azalması sonucunu doğurmuştur. Altyapı arzı ve talebi arasındaki açığı kapatmakta özel sektörün devreye girmesi bu sürecin bir sonucudur. Kamu altyapı yatırımlarının olması gereken düzeyin altında gerçekleştirilmesi, mevcut altyapı yatırımlarındaki teknik verimsizlikler nedeniyle etkinlik kayıplarının oluşması, özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyümeyi sekteye uğratabilmektedir.

Kamu hizmetlerinin geleneksel tedarik yöntemleri ile karşılanması usulünde kamu idareleri; yatırım projelerinin hazırlanmasından finansmanın teminine, yapım işinin özel kesime devredilmesinden hizmetin arz ve talep sorumluluklarının üstlenilmesine kadar tüm aşamaları kendileri kontrol etmektedir. Kamu–özel ortaklığı ise bir hizmetin finanse edilmesini, yapımını, yenilenmesini, yönetimini ve bakımını tesis etmek amacıyla kamu idaresi ile özel teşebbüsler arasındaki sözleşmeye dayanan işbirliği modelidir. Kamu–özel sektör ortaklığı esas itibariyle genel bütçeden karşılanması gereken yatırım harcamalarının, özel sektör tarafından finanse edilmesidir. Bu sayede mali alanın genişlemesi ve mali kaynakların farklı alanlarda değerlendirilmesi imkânı doğar.

Kamu–özel ortaklığı yöntemlerini; yönetim ve kiralama sözleşmeleri, hizmet imtiyazları, yapım imtiyazları ve özelleştirme ana başlıklarında sıralamak mümkündür (World Bank, 2012). Bu bağlamda kamu-özel ortaklıkları; Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-Devret-İşlet (YDİ), Tasarla-Yap-İşlet-Devret (TYİD), Yap-İşlet (Yİ), İşletme Hakkı Devri (İHD), Yap-Kirala-Devret (YKD), Yap-Kirala (YK), Sat-Kirala (SK), dış kaynak kullanımı, hizmet sözleşmeleri, imtiyaz ve ortak girişim şeklinde ifade edilebilir. Avrupa Birliği (AB) Komisyonu kamu-özel-ortaklıkları yöntemleri hakkında; kamu kaynaklarına ilave finansman sağlaması, alternatif yönetim ve uygulama becerilerini geliştirmesi, özelde hizmet kullanıcılarına ve genelde kamuya katma değer sağlaması, ihtiyaçları daha iyi tespit etmesi ve kaynakları daha etkin kullanması yönünde dört adet prensip belirlemiştir(European Commission 2003, s. 4). Bunların hayata geçirilmesi kamu özel ortaklığı modellerinin başarısına katkı sağlar niteliktedir.

Kamu–özel ortaklık anlaşmaları sayesinde kamu ve özel sektör arasında altyapı projeleri ile ilgili yatırım maliyetlerinin, yararların ve risklerin paylaşımı konusunda imkan sağlanmış olacaktır. Bu sayede merkezi yönetim bütçesinin yetersizliği ihtimaline karşılık yatırım harcamalarının özel sektör tarafından da fonlanması mümkün hale gelecek ve kamu kesiminin ölçek büyüklüğü avantajı ile özel kesimin etkinlik avantajı ortak bir amaç için kullanılabilecektir. Ayrıca altyapı yatırımlarının tamamlanması veya yenilenmesinin potansiyel büyüme hızı üzerinde olumlu etkileri bulunabilmektedir. Bu yönüyle şeffaf ve eşit şartlarda yapılacak ihaleler vasıtasıyla kurulacak olan kamu – özel ortaklığı modelleri, bütçeye ek yük getirmeksizin altyapının kurulmasına ve/veya yenilenmesine olanak sağlayabilecektir(Ter-Minassian ve diğerleri 2008, s.14).

Kamu–özel ortaklığı ile altyapı yatırımlarının hızlanması için; projelerin idareye mali yükümlülük getirmemesi veya getirse bile milli bütçe ile karşılaştırıldığında, bu tür projelerinin daha etkin sonuç vermesi beklenmektedir. Kamu–özel ortaklığı modelinde idarenin esas görevi yatırımlar için gerekli olan organizasyonu sağlamak ve gerek yapım aşamasında gerekse işletme süresince denetimi gerçekleştirmektir. Bu sayede en az maliyetle en yüksek faydanın elde edilmesi mümkün hale gelirken hem yapılması

gereken yatırımların tamamlanması hem de mali alan oluşumu söz konusu olacaktır (Cole 2005, s. 332).

Kamu-özel ortaklığına dayalı projelerde etkinlik ve verimliliğin mi yoksa kamu finansman yükünün aktarımının mı temel güdü olduğu son yıllarda sıkça tartışılmaktadır. Kısa dönemde mali alan oluşturma yönüyle kamu finansman yükünün aktarılması güdüsü özellikle Maliye Bakanlığı otoritelerince tercih edilse bile, orta ve uzun dönemde genel makroekonomik dengelerin sağlanması ve sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşılması bakımından etkinlik ve verimlilik amaçlarının da ön plana çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda iki tercihin birbirinin ikamesi değil tamamlayıcısı olduğu, ama yaratılan sonuçların zaman boyutu itibarıyla farklılaştıkları ifade edilebilir. Ayrıca özel-kamu ortaklığı projeleri sayesinde yaratılan etkinlik ve verimlilik artışlarının mali alan meydana getirme çabalarına dolaylı da olsa katkıda bulunacağı unutulmamalıdır.

Kamu-özel ortaklıkları ortaya koyduğu çeşitli faydalar yanında mali riskleri de beraberinde getirebilmektedir. Bu mali riskler hem makro hem de mikro ekonomik tabanlı ilişkilerin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Farklı nedenler içeren, farklı büyüklükte ve farklı zaman boyutunda ortaya çıkan risklere karşı özel sektör, kamudan, bunların hepsini kapsayacak farklı garantiler talep edebilmektedir. Bazen talep edilen garantilerin boyutları özel sektör katılımından beklenen toplumsal faydayı aşabilmektedir. Aynı zamanda garantilerin özel sektörün etkinlik arayışlarını sekteye uğratma olasılığından da bahsedilebilir. Böyle olunca verilen garantilerin özellikle gelişmekte olan ve geçiş sürecindeki ekonomilerdeki ekonomik rasyonalitesinin sorgulanması gerekmektedir. Aksi halde rasyonaliteden uzak garantilerin ekonomik krizleri derinleştiren ana unsurlar olduğunu unutulmamalıdır. Altyapı yatırımlarında garantiler yoluyla hizmet tüketicilerinin katlanması gereken maliyetler, tüm topluma (vergi mükelleflerine) aktarılmaktadır.

Kamu altyapı yatırımlarına özel sektörün katılımı sonucu ortaya çıkan riskler üç ana grupta toplanabilir. Bunlar; politik ve düzenleyici riskler, talep ve inşa maliyetleri riskleri, kur ve kredi riskleridir(Thobai, 1998 s.1-4). Kamu-özel ortaklıklarının meydana getirme ihtimali olan mali riskler öngörülebilir ve tazmin edilebilir olması gereklidir. Aksi halde mali alan oluşturma çabasının bir sonucu olarak ortaya çıkan bu tür modeller orta ve uzun vadede kamunun mali yüklerinin arttıran sonuçlar doğurabilecektir. Bu nedenle kamu-özel ortaklığı projelerinin özenle dizayn edilmesi, uygulama süreçlerinde gereken hassasiyetlerin gösterilmesi ve olası risklerin yönetilebilir kılınması gerekmektedir. Ancak böylelikle mali alanı genişletilmesi mümkün olacak, olası daraltıcı riskler bertaraf edilebilecektir.

2.2.5. KAMU BORÇ YÖNETİMİ

Kamu borçlanması, bütçenin gelir–gider dengesine ilişkin bir gereksinimden kaynaklanabileceği gibi maliye politikası aracı olarak da tercih edilebilir. Kamu borçlanmalarının fonksiyonel amaçlı olarak ekonomik istikrara hizmet edecek şekilde maliye politikası aracı olarak kullanılması, ancak belirli makroekonomik dengesizliklerin varolduğu konjonktürlerde geçerli olan bir durumdur. Genelde kamu borçlanması bütçe açıklarının kapatmak için mali amaçlı olarak yapıldığı ifade edilebilir.

Borçlanma nedenleri ülkeden ülkeye ve dönemden döneme değişebilmektedir. Ekonomik konjonktür ve ilerleyen dönemde ortaya çıkması muhtemel iktisadi sonuçlar

açısından, borçlanmanın vergilemeye tercih edilmesini haklı bir tabana oturtulabilir. Ancak ekonomi yönetiminin ilerleyen dönemde borçlanma programının sürdürülebilirliğini dikkatle değerlendirmesi gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin borçlanmaya gereksinimleri genellikle sanayileşme sürecinde ihtiyaç duyulan kaynağın iç tasarruflarla karşılanamaması, üretimde ithal girdi payının yüksekliği, genel itibariyle bütçe açıklarının süreklilik arz etmesi, askeri harcamaların genel bütçe içindeki payının fazla olması, siyasi istikrarsızlıkların varlığı nedeniyle yatırımlar için arzulanan ortamın hazırlanamaması vb. nedenlerden kaynaklanabilmektedir. Sözü edilen nedenlerin önemli bir kısmı dönemsel olmaktan ziyade yapısal sorun niteliği taşımaktadır. Gelişmiş ülkelerin borçlanma ihtiyaçları ise bazı büyük yatırım projelerinin veya olağanüstü harcamaların finansmanı, bütçelerin cari giderleri ile cari gelirleri arasındaki zamanlamaya dayalı farklar ve geçici bütçe açıkları gibi daha ziyade konjonktürel sorunlara dayandığı ileri sürülebilir.

Kamu borçlanmasının hemen hemen bütün ülkelerin karşılaştığı gerçek bir olgu olduğu ön kabulü altında, borç stokunun yönetimi önemli bir mali alan oluşturma yöntemi olarak görülebilmektedir. Borç yönetimi kamu borç stokunun büyüklüğünü kontrol altına almak ve GSYH'ye oranını düşürmek amacıyla borcun vadesi, para cinsi, bileşimi ve yapısı ilgili iradi değişiklikleri yapmak olarak tanımlanabilir. Aktif bir borç yönetimine ulaşabilmek ve borç stokunu kontrol altına alabilmek için geleneksel ve modern borç yönetim tekniklerinden yararlanılabilmektedir. Aktif borç yönetimi mevcut borç stokunda piyasaların el verdiği ölçüde değişikliğe giderek yeniden yapılandırılmayı amaçlar. Böylelikle faiz, vade ve kur riskini en aza indirmek veya konjonktürel devinimlerden ve piyasa hareketlerinden yararlanarak borç miktarının azaltılması sağlanmaya çalışılır. Burada refinansman yöntemleri kullanılabileceği gibi, alacakları gönüllü olarak ikna edip, konsolidasyona bile gidilebilir.

Kullanılabilir fon piyasalarındaki cari durum ve beklentiler göz önüne alınarak kamu borç yönetim stratejilerinin dinamik bir çerçevede hazırlanması ve yeni şartlara uygun olarak güncellenmesi gereklidir. Sağladığı yararlar göz önüne alınarak kamu borç yönetiminin hazine altında kurumsal bir birim tarafından yapılması sıkça gözlenen bir uygulamadır. Bu birimin özellikle modern borç yönetim tekniklerini uygulama becerisine sahip olması beklenmektedir.

Borç yönetiminin bir mali alan oluşturma yöntemi olarak kullanılabilmesi için ülkenin gelişmiş bir bankacılık ve finans sistemine sahip olması gerekmektedir. Özellikle iç borçlanmada finansal piyasaların derinliği ve kamu borçlanmasının bu piyasalar üzerindeki baskınlığı kritik unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. İç borç yönetiminde finansal derinliği yüksek, buna karşılık baskınlığı düşük bir piyasada borç yönetim işlevleri daha sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde genellikle iç borçlanmanın gerçekleştiği piyasaların sığ olması, aktif bir iç borç yönetiminin gerçekleştirilme olasılığını azaltmaktadır. Bu bağlamda daha çok dış borç yönetiminden söz etmek daha doğru olacaktır.

Dış borç yönetimi, belli bir dış borç stokuna sahip ve bütçe finansman programlarında yeni borçlanmalara ihtiyacı olan ülkeler için uluslararası piyasalarda faiz oranları ve döviz kurlarında meydana gelebilecek olası dalgalanmaların doğurabileceği maliyetleri ve söz konusu hareketler sonucu ortaya çıkabilecek riskleri asgari düzeyde tutabilmek amacıyla, uluslararası mali piyasalara aktif olarak girilmesi ve bu amaçla geliştirilen finansal tekniklerin etkin olarak kullanılmasını içermektedir. (Cangöz 1994, s.55).

Modern dış borç yönetim tekniklerinden kasıt modern risk yönetim tekniklerinin dış borç yönetimlerine uygulanmasıdır. Literatürde aktif-pasif yönetimi, varlık-yükümlülük yönetimi veya borç-alacak yönetimi gibi değişik adlarla anılan ve bir ülkenin veya projenin alacak veya borç yapısında piyasalardaki dalgalanmalar sonucu gelecekteki nakit akımı yapısında oluşabilecek ters değişmeleri en aza indirmek olarak tanımlanan bu yaklaşımların özü, söz konusu tekniklerin gelişmekte olan ülkelerin dış borç yönetimleri surecinde aktif olarak kullanılabilmesidir. Başka bir ifadeyle bu yaklaşım, gelecekteki nakit akım değişmelerini kontrol ederek bugünden yönetebilmeyi amaçlamaktadır. Böylece risk yönetimi olarak adlandırabileceğimiz bu yöntem ile risk, uluslararası piyasalara aktarılmaya çalışılmaktadır. Varlık-yükümlülük yönetimi çerçevesinde piyasada ortaya çıkabilecek risklerden korunmak amacıyla piyasa tabanlı bazı enstrümanlar geliştirilmiştir. "Hedging" enstrümanları adıyla anılan bu araçların en yaygın olanları swap, forwards, futures ve options sözleşmeleridir(Sarı 2004, s. 41).

Borç yönetimi konusunda modern tekniklerin uygulanması çeşitli riskleri de beraberinde getirebilmektedir. Özellikle türev piyasa işlemlerinin kullanılması ters yönlü risklerin ortaya çıkması sonucunu doğurabilmektedir. Bu riskler borç stokunun olumsuz yönde etkilenmesine ve mali alanın daralmasına bile neden olabilmektedir. Böyle olumsuz sonuçlar ile karşılaşılmaması için risk getiri düzeyinin iyi ayarlanması ve sağlıklı bir borç yönetim politikasının oluşturulması gerekmektedir.

Genel bir değerlendirmede yapmak istersek kamu borç yönetiminin başarıyla yürütülmesi ilave mali alan oluşumuna imkân sağlayabilmektedir. Kamu borç stokundaki düşüş, faiz ödemelerine harcanan payın azalması sonucunu doğurabileceği gibi vadenin uzamasına da yardımcı olabilmektedir. Bu durum hükümetlerin borçlanma maliyetlerini azaltırken, özel kesimin de daha fazla fonlanmasına imkân sunabilecektir. Özel kesimin kaliteli finansman kanallarından beslenmesi, yatırımlarla beraber istihdamı da arttırabilecektir. Borçların sürdürülebilirliği garanti edildikten sonra ekonominin potansiyel büyüme hızı, ihracat geliri, faiz oranı, gelir esnekliği ve mevcut borçların kompozisyonu dikkate alınmak suretiyle yeni borçlanma imkânları araştırılabilir(Heller 2005a, s. 3) Bu sayede kamu borçlanma kısıtı altında mali alanın oluşturulması imkânı doğabilecektir.

2.2.6. DIŞ YARDIMLAR

Dış yardımlar az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkeler tarafından insani, siyasal ve ekonomik gerekçeler ile sağlanan desteklerdir. İnsani yardımlar açlık, savaş ve doğal afet gibi koşulların ortadan kaldırılmasına hizmet eden, tek seferlik veya kısa vadeli acil durum bağışlarından meydana gelmektedir. Somali, Etiyopya, Arakan gibi ülke ve bölgelere yapılan yardımlar bu kategoride değerlendirilebilir. Bu tür yardımlar acil ihtiyaçları karşılamak amacıyla kısa sürede tüketildikleri için mali alan oluşturma amacına tam olarak hizmet ettikleri söylenemez.

Siyasal dış yardımlar ise, uluslararası ilişkilerde aynı eksen içerisinde yer alan veya yer alması istenen ülkelere gelişmiş ülkeler tarafından yapılan desteklerdir. Bu yardımlar siyasal ilişki düzeyinin ömrüne bağlı olarak süreklilik gösterebilir. Soğuk savaş dönemlerinde gelişmiş NATO üyesi ülkelerden az gelişmiş üye ülkelere yapılan yardımlar bu başlık altında toplanabilir. Siyasal dış yardımlar daha çok askeri amaçlı olarak yapılan aynı ve nakdi hibeleri kapsamaktadırlar. Bu yardımlar olmadan önce ayni

ihtiyaçların alıcı/desteklenen ülke bütçesinden karşılandığı düşünüldüğünde mali oluşturma işlevi görebildikleri ifade edilmektedir.

Ekonomik içerikli dış yardımlar hem gelişmiş ülkeden hem de uluslararası ekonomik kurumlardan (IMF, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Fonları gibi) gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere verilen genelde kalkınma yardımlarını kapsayan en yaygın dış destek türünü meydana getirmektedir. Bu tür yardımlar kullanan ülkelerin tercihlerine göre harcanabildiği gibi, veren ülkenin/kurumun beklentilerine göre belli bir projenin finansmanı için sağlamak amacına da hizmet edebilmektedir. Bu tür dış hibelerin; daha çok kamusal fayda sağlayan altyapı yatırımlarının finansmanına sarf edildikleri gözlenmektedir. Dış ekonomik yardımların olmadığı durumda kalkınmaya yönelik yatırımlar dış borç ile karşılanacağı varsayımı altında mali alan imkânlarını daraltacağı ifade edilmektedir. Bu nedenle dış ekonomik yardım düzeyinin artması mali oluşturma ve/veya genişletme çabalarına ciddi destek sağlayabilme özelliğine sahip oldukları düşünülmektedir.

Ekonomik amaçlı dış yardımlar bazen de aynı ekonomik birlik içerisinde bulunan farklı gelişmişlik düzeyindeki ülkelerin orta ve uzun vadede birbirlerine yakınsamaları için kullanılabilmektedir. AB'ye yeni katılan veya katılma müzakerelerini yürüten ülkelere, eski gelişmiş çekirdek ülkelerin verdikleri kalkınma ve altyapı uyumlaştırma hibeleri bu kapsamda değerlendirilebilir. AB'nin hibe programları özellikle birlik standartlarına ulaşılması gayesini taşımaktadır. Bu tür yardımlar doğru ve akılcı kullanıldıklarında yeni üye ülkeleri ciddi düzeyde mali alan açma imkânları sunabilmektedir.

Dış yardımların az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde istenilen amaçlara uygun olarak kullanılması önemli bir sorun kaynağı oluşturabilmektedir. Bu tür ülkelerde siyasal iktidarların tam demokrasi ile belirlenememesi, siyasi iktidarın ve üst bürokrasinin hesap verilebilirlik ve şeffaflık gibi kaygıları taşımaması, yolsuzluk ve rüşvetin yaygın olması gibi olumsuzlukları beraberinde getirebilmektedir. Bu nedenle dış yardımı yapan ülke ve kurumların bu yardımların amacına uygun olarak kullanıldıklarını denetleme görevini de yükleyebilmektedir. Aksi halde dış yardımlar tarafından oluşturulmayan çalışılan kamu mali alanları özel alanlara aktarılması sonucu doğabilmektedir.

Dış yardımların mali alan oluşturma işlevini tam olarak yerine getirebilmesi için orta ve uzun vadede süreğen ve tahmin edilebilir/öngörülebilir olması büyük önem taşımaktadır. Özellikle şartlı ve attırılabilir yardım seçenekleri belirsizlik riski taşıdığından, tahsis edilen kamusal programlar başarıya ulaşmadan kesintiye uğrama ihtimalleri ortaya çıkmaktadır. Beklenmedik yardım fasılaları arzulanan amaçlara ulaşılmasını engelleyebilmektedir. Özellikle Afrika ülkelerindeki HIV virüsün tedavisine yönelik kamu sağlık programlarına yapılan desteklerde bu tür olumsuz sonuçlar gözlenebilmektedir(Heller 2005b, s.10).

Dış yardımlar alıcı/desteklenen ülkelerde kısa vadede ödemeler dengesi açıkları ve döviz kuru değerlenmesi problemlerinin oluşmasına neden olabilmektedir. Özellikle ülkenin düşük GSYH'ye nazaran büyük tutarlı dış yardımlar, ülkelerin ulusal paralarının değerlenmesine ve bunun sonucu olarak da ihracatın azalıp ithalatın artması sonucu cari işlemler açıklarına yol açtığı gözlenmektedir. Bu da yardım alan ülkelerin ödemeler dengesinde sürdürülebilirlik sorunlarını beraberinde getirdiği gibi, üretim düzeylerini ve büyüme oranlarını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Dış yardımların meydana getirdiği diğer bir olumsuzluk ise, alıcı ülkelerdeki yönetimlerin etkin bir

üretim ve kamu mali yapısı kurma güdülerini (incentives) köreltmesi ve yardımlara bağımlı hale getirmesidir. Hollandalı hastalığı (Dutch Disease) olarak da adlandırılabilecek bu yapı, ülkedeki çalışma şevkini ve üretkenliğini düşürmektedir. Böylelikle dış yardımlar kısa vadede mali alan yaratsa bile, uzun vadede meydana getirdiği olumsuz sonuçlar itibarıyla bu alanın sonradan daralmasına neden olabilmektedir(Heller 2005b, s.11).

Genel bir değerlendirilme yapmak gerekirse, dış yardım ile sağlanacak mali alan kazanımlarının kısıtlı ve hibe yapan ülkelerin tercihlerine göre şekilleneceği söylenebilir. Dış yardımlarda yaşanabilecek istikrarsızlık, uygulanmakta olan makroekonomik politikaların başarısızlığına neden olabileceği gibi dış yardımların tümüyle kesilmesine ve mali alanın çarpıcı bir biçimde zayıflamasına yol açabilmektedir(Heller 2006, s. 78). Bu sebeple sağlanan dış yardımların, yapısal sorunların çözümünde kullanılması önem arz etmektedir.

3. YÖNTEMLERİN İKAME VEYA TAMAMLAYICI OLMA ÖZELLİKLERİ

Mali alan oluşturmak için kullanılan yöntemler arasında birbirinin tamamlayıcısı ya da ikamesi olma durumu gözlenebilmektedir. Mali alan oluşturmak amacıyla birden fazla yöntemin uygulandığı bir ekonomide, yöntemler arasındaki uyumun ve zıtlıkların iyi bir şekilde ortaya konması gerekmektedir. Ayrıca hangi yöntemin benimsenmesi gerektiği ülkenin potansiyeline, makroekonomik dengelere ve konjonktüre göre değişebilmekle, beraberce uygulanması istenen öneriler ülkeden ülkeye de farklılıklar gösterebilmektedir. Bu nedenle ikame-tamamlayıcı olma durumlarının gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi, uygulanacak yöntemler demetinin etkinliğini artıracaktır. Zira söz konusu yöntemlerin temelinde, atıl vaziyette bulunan kaynağın, ihtiyaç duyulduğu anda kamunun kullanımına tahsis edilebilmesi yer almaktadır.

Tablo I. Yöntemlerin İkame – Tamamlayıcı Olma Durumu

	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	

Tablo I'de mali alan oluşturma yöntemlerinin birbirleri ile olan ilişkisi ele alınmış olup yöntemlerin ikame-tamamlayıcı olma durumları incelenmektedir. Potansiyel büyüme hızının arttırılması bütün mali alan oluşturma yöntemleri ile tamamlayıcı özelliğe sahiptir. Bu durumda beraberce uygulanabilme imkânlarını taşıdığı ifade edilebilir. Kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi ve önceliklendirilmesi potansiyel büyüme hızının ve kamu gelirlerinin arttırılması, borçyönetimi ve dış yardım ile tamamlayıcı özelliğe sahip iken, kamu-özel ortaklıkları ve senyoraj geliri oluşturma ile etkileme/etkilenme düzeylerinin düşük olduğu varsayılmaktadır. Kamu gelirlerinin arttırılması, potansiyel büyüme hızının arttırılması, kamu harcama önceliklerinin belirlenmesi ve kamu-özel ortaklıklarının kurulması ile tamamlayıcı ilişkiye sahip olduğu gözlenmektedir. Buna karşın senyoraj geliri meydana getirilmesi ile ikame özelliği taşımaktadır. Kamu gelirlerinin arttırılması ile borç yönetimi ve dış yardımlar arasında ile tam bir illiyet bağı kurulamamaktadır.

Senyoraj geliri oluşturanın diğer mali alan oluşturma yöntemleri ile açık bir tamamlayıcı ilişkiye sahip olduğu gözlenmemektedir. Buna karşılık borç yönetimi, dış yardım ve kamu gelirlerinin artırılması ile ikame ilişkisine sahip oluğu söylenebilir. Senyoraj geliri meydana getirmek ile kamu harcamalarının önceliklendirilmesi ve rasyonelleşmesi arasında herhangi bir anlamlı irtibat kurulamamaktadır. Kamu-özel ortaklıklarında ile potansiyel büyüme hızının ve kamu gelirlerinin arttırılması, borç yönetimi ve dış yardımlar arasında tamamlayıcı bağlar mevcuttur. Buna karşılık kamu harcamalarının önceliklendirilmesi ve senyoraj geliri meydana getirme arasında ise, açık bir ilişkinin söz konusu olmadığı gözlenmektedir. Son olarak kamu borç yönetimi ve dış yardımların diğer mali alan oluşturma yöntemleri ile ilişkisine baktığımızda potansiyel büyüme hızının ve kamu gelirlerinin arttırılması, kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi ve önceliklendirilmesi, kamu-özel ortaklıklarının kurulması ile tamamlayıcı nitelikler taşıdığı sonucuna varılabilmektedir. Buna karşılık borç yönetimi ve dış yardımların senyoraj geliri meydana getirmek arasında net bir bağ kurulamamaktadır.

Mali alan oluşumu için sıralanan yöntemlerin ikame-tamamlayıcılık durumları tespit edilirken, tüm yöntemlerin kendine özgü durumları göz önüne alınıp ayrı ayrı uygulanabileceği gibi diğer yöntemleri olumlu etkileyen tek bir yöntem üzerinde de durulabilir. Örneğin potansiyel büyüme hızının artırılması gibi çoğu yöntemle tamamlayıcılık ilişkisi bulunan bir yöntem, hedeflenen mali alanın oluşturulmasında öncelikle olarak ele alınabilir.

SONUÇ

Bu çalışmada; mali alanın makroekonomik yapı ile olan ilişkisi ortaya konmaya çalışılmış, mali alanın hangi yöntemlerle elde edilebileceği ve yöntemlerin ikame-tamamlayıcılık özellikleri üzerinde durulmuştur.

Mali alan oluşturma yöntemleri olarak; potansiyel büyüme hızının attırılması, kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi ve öncelikleşirilmesi, kamu gelirlerinin arttırılması, senyoraj geliri meydana getirilmesi, kamu-özel ortaklıkları kurulması, etkin

ve aktif kamu borç yönetimin sağlanması ve dış yardımlardan yararlanılmasından söz edilebilir.

Bu yöntemlerin birbirleri ile tamamlayıcı ve ikame ilişkisine sahip oldukları görülebilmektedir. Ama burada bütün yöntemlerin birbirleri ile etkileme/etkilenme düzeyine sahip oldukları gibi bir sonuç çıkmamalıdır. Çünkü bazı yöntemlerin diğerleri üzerinde etkisiz olduğu da gözlenebilmektedir.

KAYNAKÇA

ACEMOGLU D., ROBINSON J., 2012, Why Nations Fall: Economic Origins of Dictatorship and Democracy, Cambridge University Press, 2012.

AFONSO, J. R. R., ARAUJO, E.A. ve JUNIOR, G.B., 2005, Fiscal Space and Public Sector Investments in Infrastructure: A Brazilian Case – Study, [online], Texto Para Discussao, No: 1141,1-143, http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1141.pdf [Ziyaret Tarihi: 30 Kasım 2012].

ALLINGHAM, M. G. ve SANDMO, A., Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis, Journal of Public Economics, Vol: 1, North-Holland Publishing Company, 1972, ss. 323-338.

CANGÖZ, M., 1994, Türkiye'de Dış Borç Sorunu-Borçlanma Stratejileri ve Borç Yönetimi. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1994.

COLE, S., 2005, Applied Transport Economics, Policy, Management &Decision Making, Kogan Page Ltd., Third Edition.

EUROPEAN COMMISSION, 2003, Guidelines for Successful Public-Private Partnership [online], Directorate – General RegionalPolicy, Brussels, ss. 1-100, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf [Ziyaret Tarihi: 10 Aralık 2012].

GHOSH, A. R., KIM, J. I., MENDOZA, E. G., OSTRY, J. D. ve QURESHI, M. S. Qureshi, 2011, Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies [online], NBER Working Paper Series, National Bureau of EconomicResearch, ss. 1-49, http://www.nber.org/papers/w16782.pdf [Ziyaret Tarihi: 6 Aralık 2012].

HELLER, P., 2005a, Back To Basics, Fiscal Space: WhatIt Is and How To Get It [online], Finance And Development, V: 42, No: 2, 1-5, http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/basics.htm [Ziyaret Tarihi: 6 Kasım 2012].

HELLER, P., 2005b, Understanding Fiscal Space [online], IMF Policy Discussion Paper, PDP/05/4, Washington, 1-18,

http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf[Ziyaret Tarihi: 6 Kasım 2012].

HELLER, P., 2006, The Prospects of Creating Fiscal Space for the Health Sector [online], HealthPolicyand Planning, Oxford Journals, ss. 75-79, http://heapol.oxfordjournals.org/content/21/2/75.full.pdf+html [Ziyaret Tarihi: 6 Kasım 2012].

HELLER, P., 2007, Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate [online], G20 Workshop on Fiscal Policy, Istanbul, ss. 1-18, http://www.petersheller.com/articles.html [Ziyaret Tarihi: 6 Kasım 2012].

IMF, 2012, Balancing Fiscal Policy Risks [online], Fiscal Monitor, Washington, Maryland Comp. Inc.,ss. 1-82, http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/01/pdf/fm1201.pdf [Ziyaret Tarihi: 1 Aralık 2012].

RODRIK, D., 2008, Second – Best Institutions [online], National Bureau of Economic Research, WP: 14050, ss. 1-12 http://www.nber.org/papers/w14050.pdf?new_window=1 [Ziyaret Tarihi: 1 Aralık 2012].

SARI M., 2004, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları, TCMB Yayınları, Ankara, 2004.

SCHICK, A., 2009, Budgeting for Fiscal Space, OECD Journal in Budgeting, V: 2009/2, [online], ss. 1-18, http://www.oecd.org/dataoecd/58/23/45361746.pdf [Ziyaret Tarihi: 21 Kasım 2012].

TANZI, V., 1978, "Inflation, Real Tax Revenue, and the Case for Inflationary Finance: Theory with an Application to Argentina", IMF Staff Papers, Vol:25, ss.417-451.

TER-MINASSIAN, T., HUGHES, R. ve HAJDENBERG, A., 2008, Creating Sustainable Fiscal Space for Infrastructure: The Case of Tanzania [online], IMF Working Paper, WP/08/256, Washington, http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/files/wp08256.pdf [Ziyaret Tarihi: 28 Kasım 2012].

THOBANI, M., 1998, Private Infrastructure, Public Risk, [online], Economic Policy Notes, Number: 10, November 1998, s. 1-4, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11521/multi_page.pdf?sequence=1[Ziyaret Tarihi: 12 Mart 2013].

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2011, Fiscal Space, Debt Sustainability and Economic Growth [online], Trade and Development Report, ss. 1-190, http://unctad.org/en/docs/tdr2011_en.pdf [Ziyaret Tarihi: 2 Aralık 2012].

ZANDI, M., CHENG, X. ve PACKARD, T., 2011, Special Report: Fiscal Space [online], Moody's Analytics, Economic& Consumer Credit Analytics, ss. 1-17, http://www.economy.com/mark-zandi/documents/2011-12-13-Fiscal-Space.pdf [Ziyaret Tarihi: 20 Kasım 2012].