
GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKE ÖRNEKLERİ BAZINDA MALİ ALAN ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ¹

Bünyamin AYDEMİR², Nagihan BİRİNCİ³

Öz

Küresel mali krizler sonrasında ekonomik faaliyetleri destekleme ihtiyacı, hükümetlerin etkin mali önlem uygulama yeteneklerinin önemini artırmıştır. Bu yetenek ise esas itibarıyla mali alanın mevcudiyetine bağlı bulunmaktadır. Mali alan, mali sürdürülebilirliği olumsuz yönde etkilemeden bütçede oluşturulabilecek bir tür manevra kabiliyeti olarak nitelendirilmektedir. Ekonomik, sosyal ve politik araçlarla etkileşimi her geçen gün artan mali alan hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülke ekonomilerinde ekonomik büyümenin artırılması için maliye politikasının önemine yönelik tartışmaların odak noktasını oluşturmaktadır. Gelişmişlik seviyeleri başta olmak üzere her ülkenin bütçesinde ek finansman oluşturma potansiyeli, bu ülkelerin sahip oldukları mali alan olanakları dâhilinde farklılaşmaktadır. Bu çalışmada bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali alanla bağdaştırılan uygulamaları ele alınmakta ve hangi ülke grubunun daha avantajlı konumda olduğu değerlendirilmektedir. Çalışmada, gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere kıyasla sahip oldukları mali alan kapasitesini daha verimli şekilde kullanarak bütçelerine ek finansman kazandırabildiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mali Alan, Kamu Gelirleri, Kamu Harcamaları, Mali Manevra Kabiliyeti, Ülke Örnekleri
JEL Sınıflandırması: H20, H50, O57

A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE FISCAL SPACE BASED ON EXAMPLES OF DEVELOPED AND DEVELOPING COUNTRIES

Abstract

The need to support economic activities after global financial crises has increased the importance of governments' ability to implement effective fiscal measures. This ability mainly depends on the existence of the fiscal space. Fiscal space is characterized as a kind of maneuverability that can be created in the budget without adversely affecting fiscal sustainability. Fiscal space, whose interaction with economic, social and political instruments is increasing day by day, is the focal point of the discussions on the importance of fiscal policy for increasing economic growth in both developed and developing countries' economies. The potential to create additional financing in the budget of each country, especially at the level of development, differs within the fiscal space possibilities of these countries. In this study, the practices of some developed and developing countries associated with the fiscal space are discussed and it is evaluated which country group is in a more advantageous position. In the study, it has been concluded that developed countries can gain additional financing to their budgets by using their fiscal space capacity more efficiently compared to developing countries.

Keywords: Fiscal Space, Public Revenue, Public Expenditure, Fiscal Maneuverability, Country Examples
JEL Classification: H20, H50, O57

¹ Bu makale, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalında Dr. Öğr. Üyesi Nagihan BİRİNCİ danışmanlığında Bünyamin AYDEMİR tarafından hazırlanan "Mali Alan: Ülke Uygulamaları" adlı yayınlanmamış yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

² Doktora Öğrencisi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, bunyaminaydemir61@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3222-5306>.

³ Sorumlu yazar, Dr. Öğr. Üyesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, nbirinci@ktu.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3983-8815>.

1. Giriş

Tarihsel süreç içerisinde devletlerin hedef ve sorumlulukları kapsamında ihtiyaç duydukları finansmanı temin etmeleri, yönetim politikaları arasındaki önemini her zaman korumuştur. Bu finansmanın sağlıklı bir şekilde temin edilebilmesi için hem mali sürdürülebilirlik sekteye uğramamalı hem de yaratılan kaynaklar kullanım alanlarına göre verimli ve etkin bir şekilde tahsis edilmelidir. Bu şartlar altında ülkelerin kendi bütçeleri içinde sürdürülebilirliğini aksatmayan manevra alanlarına duyduğu gereksinim her geçen gün artmaktadır. Literatürde mali alan olarak tanımlanan bu alan, ülkelerin maliye politikası araçlarını kullanma yetenekleriyle doğru orantılıdır. Özellikle tüm dünyada etkili olan küresel kriz ve salgınlar nedeniyle ortaya çıkan resesyonlarla doğru yönde mücadele edebilmek için konjonktür karşıtı maliye politikası uygulama gereklilikleri, ülkelerin sahip olduğu mali alan kapasitesinin önemine dikkat çekmiştir. Nitekim günümüzde yaşanan Covid-19 salgınında da hemen hemen tüm ülkelerin uygulamaya çalıştığı ekonomik tedbirler ve destek girişimleri, mali alanın gerekliliğine ve önemine dikkat çekmektedir. Dolayısıyla maliye politikalarının kullanılma kabiliyeti ölçüsünde sürdürülebilirliği olumsuz yönde etkilemeden bütçeye kazandırılan ek finansman olanakları mali alan kapsamı içerisinde değerlendirilebilmektedir. Literatürde genel olarak borç sürdürülebilirliği ile bağdaştırılan mali alan farklı bakış açıları altında daha geniş kapsamlı bir boyuta ulaşmıştır. Bunun nedeni ülkelerin bütçelerine mali alan kazandıracak finansman olanaklarının her geçen gün artmasıdır.

Ülkelerin başta gelişmişlik seviyesi olmak üzere sahip oldukları birbirinden farklı imkânlar neticesinde mali alan oluşturmak için tercih edebilecekleri yöntemler ve alternatifler de farklılaşmaktadır. Bu çalışmanın amacı bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali alan uygulamaları açısından karşılaştırılmasıdır. Bu amaca yönelik olarak çalışmada öncelikle mali alan kavramı ve mali alanın önemi genel hatlarıyla ortaya konulmuş, ardından mali alan oluşturma yöntemleri ile mali alanın ölçümüne yönelik yaklaşımlara yer verilmiştir. Son olarak ise ülke örnekleri üzerinden gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali alan uygulamaları değerlendirilerek mali alan potansiyelini kullanabilme kabiliyetleri karşılaştırılmıştır.

2. Mali Alan Kavramı, Mali Alanın Önemi ve Etkileşim Boyutu

Literatürde mali alana ilişkin çeşitli tanımlamalar bulunmakla birlikte en genel anlamda mali alan, hükümetler tarafından belirlenen hedeflere ulaşmak ve bu hedeflerin gerektirdiği harcamalara kaynak sağlamak adına, finansal durumun sürdürülebilirliğini olumsuz şekilde etkilemeden bütçede oluşturulabilen ek finansman şeklinde ifade edilebilir (Heller, 2005a: 1). Bunun dışında finansman maliyetlerini bariz bir şekilde artırmadan ve özel sektör yatırımlarını aşırı şekilde dışlamadan açığın finanse edilmesi için oluşturulan alan olarak ya da bir ülkenin güncel olarak belirlenen mevcut kamu borç seviyesi ile geçmişteki mali uyum deneyimlerinden yola çıkılarak belirlenen borç limiti arasındaki fark olarak da tanımlanabilmektedir (Ostry vd., 2010: 6). Yine bir ülkenin mali sürdürülebilirliğine zarar vermeksizin konjonktürel dalgalanmalara karşı maliye politikası yürütebilme yeteneği olarak da ifade edilebilmektedir (Rahman, 2010: 14). Tüm bu tanımlardan yola çıkılarak mali alan; bir ülkenin, içinde bulunduğu konjonktürün gerektirdiği hedef ve politikaları gerçekleştirebilmesi için ihtiyaç duyduğu finansmanı, maliye politikası araçlarını kullanma kabiliyeti ölçüsünde, sürdürülebilirliğine zarar vermeden bütçe içerisinde oluşturabilme potansiyeli şeklinde ifade edilebilir.

G-20 ülkeleri, Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi dünya ülkeleri ve uluslararası kuruluşlar son yıllarda mali alan kavramı üzerinde fazlasıyla durmakta ve kurumsal politikalarının içeriğinde bu kavrama daha fazla yer vermektedirler. 2007 yılının Temmuz ayında Türkiye Cumhuriyeti Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası'nın ev sahipliğinde İstanbul'da gerçekleştirilen G20 Workshop programında genel içeriğin mali alan olarak belirlenmesi bu duruma yönelik bariz bir örnektir (Şahin, 2014: 174). Birçok hükümet, sosyal sigorta programları ve vaatleri doğrultusunda gelecekteki bütçe kaynaklarını etkin bir şekilde önceden tahsis etmektedir. Bu gibi durumlarda hükümetlerin beklenmeyen mali zorluklar yaşandığında bütçelerinde bunu finanse edecek bir alan olup olmadığının tespiti önem arz

etmektedir. Nitekim bir hükümetin bütçesindeki kaynakların büyük kısmı zorunlu harcama niteliğindeyse, isteğe bağlı programlar için çok fazla mali alanın olmadığı aşikârdır. Bu doğrultuda hem isteğe bağlı olarak yapılabilecek harcamalar için hem de beklenmedik mali zorluklar için hükümetlerin ilave manevra yapmalarını sağlayacak bir mali alanı garanti altına almaları gerekmektedir (Heller, 2005b: 5). Ayrıca ülkeler, ekonomik belirsizlikler, krizler ve savaş gibi durumlara karşı ekonomik olarak direnç gösterebilmek için mali alan oluşturmayı giderek daha fazla dikkate almaktadırlar (Zandi vd., 2011: 11).

Geniş bir bakış açısıyla ele alınan mali alan aslında siyasi, sosyal ve ekonomik hayatın her alanında etkili bir konuma sahiptir. Dolayısıyla mali alanla etkileşim halinde olan birçok kavram bulunmaktadır. Bunların başında ise mali sürdürülebilirlik yer almaktadır. Gelişen ve yükselen piyasa ekonomilerinde mali sürdürülebilirlik ilkesinin dikkate alınması, harcamalar için ek kaynak oluşturulmasında, büyüme oranı üzerinde ve harcamaların azalan düzeyde artması şartıyla gelir seviyesinin normal düzeyde kalmasında büyük rol oynamaktadır. Dolayısıyla mali sürdürülebilirlik sağlanabildiği ölçüde mali alan oluşumundan bahsedilebilir.

Mali alan, kamu harcamalarıyla da etkileşim halindedir. Hükümetlerin sürekli artış halinde olan kamu harcamalarına alternatif olarak ek finansman alanlarına ihtiyaçları bulunmaktadır (Karaca, 2012: 418). Örneğin daha yüksek eğitim ve sağlık harcamaları için, beşeri gelişmeyi teşvik etmek ve beşeri sermayenin arttırılmasını sağlamak için mali alana gereksinim duyulmaktadır. Ayrıca altyapı yatırımlarının arttırılması ve GSYH'nin artışı için de mali alana ihtiyaç bulunmaktadır (Gottschalk vd., 2009: 39). Bunların yanı sıra mali alan potansiyeli ile ülkelerin kalkınma performansları arasında doğrusal bir ilişki olduğu söylenilebilir (Roy vd., 2007: 2).

Kamu mali yönetim sistemi ile mali alan arasında da bir ilişki mevcuttur. Örneğin kamu mali yönetim sisteminde yapılacak reformlar sayesinde birbiriyle uyumlu sistem ve mekanizmaların birlikte uygulanması sağlanabilir. Doğru zamanda doğru bilgiyi üretebilen, değerlendirebilen ve karar alabilen mekanizmalara sahip yönetim, bütçeleme ve raporlama sistemleri, kamu mali yönetimine entegre edilebilir. Bu sistemler sayesinde hem vatandaşlar hem de diğer kurumlar tarafından anlaşılabilir ve değerlendirilebilir raporlar üretilebilir. Böylece daha saydam bir kamu mali yönetim anlayışı sağlanabilir. Örneğin kamu mali yönetim sistemi içerisindeki performans esaslı bütçeleme, harcama gözden geçirimleri ve orta vadeli harcama çerçeveleri son yıllarda mali alan oluşturmaya katkı sağlayan sistemler olarak benimsenmiştir (Nangir ve Kırıl, 2014: 323).

Mali alan ile ilişki kurulabilecek kavramlardan biri de kurallı maliye politikasıdır (Güneysu Balaban, 2012: 20). Mali kuralların mali alan oluşturmaya etkisi günümüzde göz ardı edilemeyecek kadar fazladır. Özellikle küreselleşen dünyada artan ekonomik ve finansal krizlerin etkisiyle ekonomik istikrarsızlık, büyüme duraksamaları, işsizlik, enflasyon gibi birçok olumsuz sonuç ortaya çıkmaktadır. Bu kötü sonuçların bertaraf edilmesi ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması için maliye politikası araçlarına yasal sınırlamaların getirilmesi önem arz etmektedir. Mali kurallar ile bütçe dengesine, borç stokuna, harcamalara ve gelirlere düzenleme ve sınırlamalar getirilerek mali disiplin ve sürdürülebilirliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Maliye politikalarını etkin kılan mali kuralların kabulü ile devlet, mali sürdürülebilirliği kesintiye uğratmadan arzu ettiği amaçlara ulaşmak için ek kaynak yani mali alan oluşturabilecektir (Yılmaz, 2014: 334-335).

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

Nitekim mali alan, ekonomik krizlerden çıkış yolu olarak kullanılabilir bir potansiyele sahiptir. Dünyanın küreselleşmesiyle birlikte finansal piyasalarda yaşanan krizler reel sektörlere de yansımakta ve krizin yaşandığı piyasanın etki alanına göre tüm dünyayı etkileyecek boyutlara ulaşmaktadır. Krizlerle birlikte ekonomik ve sosyal yapılarında bozulma yaşayan ülkeler bu olumsuzlukları bertaraf etmek için yeni politika arayışı içerisine girmektedir. Mali alan, bu arayışlar neticesinde değerlendirilen politikalardan birisidir. Krizlerden çıkış noktasında izlenen politikalardan birisi, kamu bütçesinin yeniden düzenlenerek hükümetin bütçede hareket alanını genişletecek bir mali alan oluşturmaktır. Burada mali alandan kasıt, ekonomik krizlerin sebep olduğu refah kaybını telafi etmek için kullanılacak bir "kaynak deposu" dur (Ünsal ve Durucan, 2014: 274-276). Genel olarak bakıldığında, mali alanın aslında birçok sosyal ve ekonomik faaliyet alanında etkili bir konumda olduğu söylenebilir. Bu etkinlik ve işlevsellik çerçevesinde değerlendirilen mali alan, aslında tüm bu ekonomik ve sosyal faaliyetler ortaya çıktığından beri ihtiyaç duyulan ancak adı konulamayan bir tetikleyici unsur olarak var olmuştur.

3. Mali Alan Oluşturma Yöntemleri ve Mali Alanın Ölçümüne Yönelik Yaklaşımlar

Günümüz ekonomilerinin sürdürülebilirlik şartları birbirinden oldukça farklı ve sınırsız değişkenlere bağlı olduğu için birçok mali alan oluşturma yöntemi ile mali alan ölçme yaklaşımı ileri sürülmüştür. Bunlar aşağıda genel hatları ile kısaca ele alınmıştır.

3.1. Mali Alan Oluşturma Yöntemleri

Mali alan oluşturma yöntemleri temel olarak kamu sektörü gelirlerinin uyarılması ve harcamaların etkinliğinin sağlanması için uygulanan politika seçenekleri olarak değerlendirilebilmektedir. Hükümetlerin bu politikaları izleyerek mali alan elde etmesi, uygulanan politikaların etkinliğine ve bütçe kaynaklarının mantıklı bir şekilde kullanılmasına bağlı bulunmaktadır (Karaca, 2012: 419-420). Literatürde genel olarak yer alan mali alan oluşturma yöntemleri i) kamu harcamalarının önceliklendirilmesi, ii) kamu gelirlerinin artırılması, iii) kamu-özel sektör ortaklıkları, iv) fon ve destek paketleri, v) dış yardım ve bağışlar ile vi) borçlanma ve kamu borç yönetiminden oluşmaktadır.

Kamu harcamalarının önceliklendirilmesi, devlet bütçesinde yer alan gereksiz harcamalara son verilmesi ve verimsiz kamu harcamalarının sınırlandırılması suretiyle üretken kamu harcamaları için kaynak miktarının artırılmasını ifade etmektedir (Development Committee, 2006: 14). Nitekim kamu harcamalarının GSYH'ye oranının yüksek olduğu ülkelerde verimsiz harcamaların kısılarak kaynakların daha verimli harcamalar için tahsis edilmesi en çok tercih edilmesi gereken mali alan oluşturma yöntemidir (Heller, 2006: 75).

Kamu gelirlerinin artırılması, vergi uyumunun artırılması, vergi tabanının genişletilmesi veya vergi oranlarının yükseltilmesi suretiyle mali alan oluşturma yöntemidir. Vergi sisteminin iyi tasarlanması ve vergilerin etkin uygulanması suretiyle hem kamu gelirlerinin artırılması hem de hükümetin borçlanma ihtiyacının azaltılması mümkündür (Ortiz vd., 2011: 7). Ayrıca vergi idarelerinin bilgi ve iletişim teknolojileri entegre edilerek optimize edilmesi, kayıt dışı ekonomi alanının daraltılmasına ve devletlerin vergi gelirlerinde artış sağlanmasına yardımcı olabilmektedir (Gashenko vd., 2018).

Diğer bir mali alan oluşturma yöntemi olan kamu-özel sektör ortaklıkları, 1980 sonrası dönemde gelişmekte olan ülkelerin kamu finansman açıklarının artması ve gelir yetersizlikleri gibi sorunlar yaşamaları sonucu gündeme gelmiştir. Özellikle en çok talep edilen ve toplumsal faydası oldukça yüksek olan altyapı harcamalarının finanse edilmesinde kamu kesimi tek başına yetersiz kalmaya başlamıştır. Bu yüzden özel sektörle ortak hareket etmek kaçınılmaz hale gelmiştir (European Commission, 2003: 4). Dolayısıyla hükümetler kamu özel sektör ortaklıklarına başvurarak yapacakları yatırımların verimliliğini arttırmak suretiyle hem kamu hizmetlerinin maliyetini düşürebilmekte hem de daha fazla mali alan yaratabilmektedirler (Cuttaree ve Mandri-Perrott, 2011: 78).

Devletin belli amaçlar için oluşturduğu fon ve destek paketleri yardımıyla aslında mali alan oluşturulmasına zemin hazırlanmaktadır. Örneğin, oluşturulan istikrar fonları sayesinde devlet harcamaları, diğer mevcut gelirlerde yaşanan dalgalanmalardan etkilenmemektedir. Bu fonlar hem mali alanın geliştirilmesi için önemli bir kurumsal mekanizma sağlanması hem de konjonktür karşıtı mali politika yürütülebilmesi açısından önemlidir (World Bank, 2015: 135).

Dış yardım ve bağışlar vasıtasıyla mali alan oluşturma politikasını etkin kılabilmek için ise bazı etkenlerin dikkate alınması gerekmektedir. Öncelikle dış yardımlar, hükümetin uygulamak istediği yerinde ve doğru politikaları destekleyici nitelikte olmalıdır ve dış yardımların sarf edildiği bu politikaların etkileri sonucunda makul bir fayda elde edilmelidir. Dikkate alınması gereken diğer bir durum ise dış yardımlar vasıtasıyla ülkelerin zayıf oldukları alanlarda daha güçlü olabilmeleri, karşılaştıkları şoklarla mücadele edebilmeleri veya en azından bu şokların yıkıcı etkilerini telafi edebilmeleri mümkün olmalıdır (Guillaumont ve Chauvet, 2001: 70).

Borçlanma ve kamu borç yönetimi ise bir diğer mali alan oluşturma yöntemidir. Bir ülkenin borçlanma kapasitesi, bugün ve gelecekte verebileceği faiz dışı fazlalara dayanarak sürdürülebileceği maksimum net borçlanma limiti ile bugünkü net borç seviyesi arasındaki farka eşittir (Development Committee, 2006: 15-16). Dolayısıyla borç yükünde görülen artış da mali alanın daralmasına sebep olabilmektedir (Calderon vd., 2018: 17). Kamu borç stokunu GSYH ile uyumlu bir şekilde yönetmek ülkelerin borç limitlerini artırmalarına ve temerrüde düşme risklerini azaltmalarına katkı sağlar. Bu durum borç oranlarının makul seviyelerde seyretmesine olanak sağlar. Dolayısıyla ülkelerin finansal krizler ve dışsal şoklara karşı kırılganlığı da azaltılabilir. Ayrıca konjonktürel maliye politikasının uygulanması da kolaylaşır. Tüm bunlar ülke refahını optimize edici bir niteliğe de sahiptir. Borçlanmanın söz konusu opsiyonlara bağlı olarak yönetilmesi doğrudan veya dolaylı olarak mali alan yaratılmasına katkı sağlamaktadır (Kim ve Ostry, 2018: 5). Borçlanma ve kamu borç yönetimi politikalarıyla mali alan oluşturma fikri belirli koşulları taşıdığı sürece mantıklı olarak görülmektedir. Burada kastedilen koşullar borçların sürdürülebilir olması ve verimli alanlar için kullanılmasıdır (Eroğlu, 2019: 45).

3.2. Mali Alan Ölçümüne Yönelik Yaklaşımlar

Bir ülkenin maliye politikaları için manevra kabiliyetini belirleyen mali alanın tanımlanması ve ölçülmesi için literatürde birçok yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar, ülkelerin borç seviyelerindeki değişimlere birincil dengenin verdiği reaksiyon ve elde edilmesi beklenen potansiyel vergi gelirlerinin kullanılabilmesi alanına kadar birçok yaklaşımla ifade edilmektedir (Nerlich ve Reuter, 2015: 4). Mali alan kavramı bir ülkenin mevcut borç stoku ve birçok gösterge ile belirlenen borçlanabilme eşiği arasındaki farktan yola çıkılarak değerlendirilebildiği gibi özel yatırımları dışlamadan ve finansman maliyetlerini çok fazla artırmadan açığın finanse edilmesi olarak da ele alınabilmektedir. Ancak mali alanın tamamen teknik bir kural ya da eşik vasıtasıyla hesaplanabilmesi oldukça zordur. Borç sürdürülebilirlik eşikleri, olası şoklar ve ekonomik kurumlar ülkeden ülkeye değişkenlik gösterdiği için mali alanın çeşitli ölçütler ele alınarak hesaplanması gerekmektedir (IMF, 2016: 9).

Bohn (1998), çalışmasında ABD’de 1916-1995 döneminde faiz dışı fazla ile borç/GSYH oranı arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Hükümetin faiz dışı harcamaları azaltarak ve geliri artırarak borç oranındaki değişime cevap verebildiğini tespit etmiştir. Faiz dışı fazlanın borç-GSYH oranına olumlu tepkisi zamanlar arası bütçe kısıtlamasının karşılandığı anlamına gelerek hükümet politikasının sürdürülebilir olduğunu kanıtlamaktadır. Mendoza ve Ostry (2008), çalışmalarında mali alanı, ülkelerin mali sürdürülebilirlik göstergelerine değinerek, artan borç oranı ve faiz dışı fazla arasında mantıklı bir ilişki kurarak ele almışlardır. Çalışmada 34 gelişmekte olan ülke ve 22 gelişmiş ülke ekonomisi ele alınmıştır. Çalışmanın sonucunda hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ekonomiler için faiz dışı fazla ve kamu borcu arasında güçlü bir pozitif ilişki tespit edilmiştir.

Ostry vd. (2010), çalışmalarında mali alanı borçların sürdürülebilirliği çerçevesinde ele almışlardır. Buradaki hipoteze göre borç makul bir aralıkta tutulduğu sürece borç miktarında

gerçekleşecek artışlar, birincil mali dengenin yeterli oranda artırılması ve borç/GSYH oranının dengelenmesiyle kontrol altında tutulabilir ve böylece borç dinamikleri sürdürülebilir. Belirtilen makul aralıkları aşan yüksek borç seviyelerinde borç dinamikleri sürdürülemez hale geldiğinden borç oranı ölçülebilir veya kontrol edilebilir bir seviyeden uzaklaşır. Bu seviyenin ötesinde olan bütün borç artışları olağanüstü bir mali çaba olmadığı sürece borcun sınır tanımadan artmasına sebep olacaktır. Bu değerlendirmeler sonucunda her ülkenin geçmiş dönem performanslarıyla uyumlu ve istikrar sağlayabileceği bir borç limiti belirlemesi yerinde bir politika olacaktır. Söz konusu borç limiti kesinlikle aşılmaması gereken bir engelden ziyade ülkelerin geçmiş performansları baz alındığında yükselen borca verilebilecek mali tepkinin yetersiz kaldığı bir sınır olarak değerlendirilmelidir. Ayrıca bu limit kamu borcunun optimal seviyesi olarak da algılanmamalıdır. Çünkü limit, mali ödeme gücünün sorgulandığı noktayı belirtmekte ve bu analiz likidite/borç çevirme riski ihtiyatı üzerine temellendirilmektedir. Dolayısıyla borç limitinin çok altında bir borç seviyesinin hedeflenmesi daha sağlıklı olarak değerlendirilebilir. Bütün bu açıklamaların değerlendirilmesi sonucunda söz konusu yaklaşıma göre mali alan, bir ülkenin borç limiti ile mevcut borç seviyesi arasında kalan kısım olarak hesaplanmaktadır.

Ghosh vd. (2011), çalışmalarında, kamu borcunun mali ödeme gücüne zarar vermeden ne kadar artırılabilirliği sorusunu ele almışlardır. Çalışmada 1970-2007 yılları arasında 23 gelişmiş ekonominin verileri kullanılarak söz konusu çerçevede bir mali tepki fonksiyonu elde edilmiştir. Sonuç olarak bu fonksiyon, mevcut borç oranı ile borç limiti arasındaki fark olarak tanımlanan mali alanı hesaplamak için kullanılmıştır. Mali sürdürülebilirlik yaklaşımına göre ise mali alan, sürdürülebilirlik göstergeleri kullanılarak hesaplanmaktadır. Mali sürdürülebilirlik endeksi ile genel denge, iskonto oranı ve makroekonomik görünüm için önceden tanımlanmış projeksiyonlar kullanılarak mevcut borç ve n-dönem önceki borç kıyaslanmaktadır. Daha sonra, cari denge ile borcu orta vadede dengeleyen sabit denge arasındaki farktan yola çıkılarak mali alan belirlenmektedir (IMF, 2012: 5).

Aizenman ve Jinjara (2010) yaklaşımına göre mali alan, kamu borcunu ödemesi için bir ülkenin ne kadar vergi tahsil yılına ihtiyaç duyduğu ile ters orantılı olarak ele alınmıştır. Bu yöntemde birkaç yıllık ortalaması alınarak elde edilen ve fiili vergi matrahını ifade eden fiili vergi tabanından yararlanılmıştır. Mali alan ölçümü için izlenecek metod ödenmemiş kamu borcunun fiili vergi matrahına oranı ya da bu borcun ödenmesi için kaç vergi yılı gerektiğinin tespiti olarak belirlenmiştir. Bu metodlarla elde edilen veriler ülkelerin mali sıkışıklığı hakkında değerlendirme yapılmasına ve sonuç olarak mali alan sınırlarının belirlenmesine olanak sağlamaktadır. Aizenman ve Jinjara (2012) tarafından 2006 yılında yapılan ve 123 ülkeyi kapsayan bir araştırmaya göre bu ülkelerin mevcut kamu borcunu geri ödemek için ne kadar vergi tahsil yılına ihtiyaç duydukları, kamu borcu/GSYH'nin ortalama vergi geliri/GSYH'ye oranlanmasıyla tespit edilmiştir. Elde edilen sonuçlara göre Avustralya'da kamu borcunu ödemek için gereken vergi tahsil süresinin bir yılın altında olması yüksek mali alan göstergesidir. Bu sürelerin Arjantin'de yaklaşık 5 yıl ve Butan'da 8 yıldan fazla olması bu ülkelerde mali alanın düşük olduğu anlamına gelmektedir.

Park (2012), çalışmasında mali alanı Haldun-Laffer eğrisinden yararlanarak hesaplamıştır. Mali alanı kullanılmayan veya atıl bir gelir üretme kapasitesi olarak değerlendirerek bir ülkenin yürürlükte olan mevcut vergi oranlarıyla elde edilen vergi geliri ile Haldun-Laffer eğrisinin zirvesinde yer alan vergi oranlarıyla elde edilebilecek vergi geliri arasındaki mesafeyi mali alan olarak hesaplamaktadır. Son olarak mali alan elması yaklaşımı ise genel olarak mali alanın analitik çerçevede nasıl görüneceğini tanımlamak açısından kullanılmaktadır. Kartezyen alanda dört sütunun bir araya getirilmesiyle oluşturulan elmasın alanı bir ülkedeki toplam mali alanı temsil etmektedir. Ortaya çıkan ve elmasa benzeyen şeklin her bir köşesinde mali alan oluşturmak için kullanılabilecek politika ve yöntemler bulunmaktadır (Roy vd., 2007: 6; Roy vd., 2012: 2-3). Bir ülkenin mali alanı hesaplanırken mali alan elması üzerindeki her bir sütunda yer alan faktörlerin kaynak mobilizasyonu açısından değerlendirilmesi ve kaynak yaratma potansiyellerinin analiz edilmesi gerekir. Çünkü mali alan elmasının ortaya çıkarılması, şeklin köşelerinde yer alan mali alan

oluşturma yöntemlerinin ek kaynak oluşturma potansiyellerinin ayrıntılı bir şekilde belirlenmesine bağlı bulunmaktadır (SARPN, 2007: 1).

4. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Mali Alan Açısından Değerlendirilmesi

Ülkelerin mali alan oluşturma yöntemleri gelişmişlik düzeylerine göre farklılaşabilmektedir. Bu nedenle gelişmiş ve gelişmekte olan ülke örneklerinden yola çıkarak ülkelerin mali alan oluşturma yöntemlerinin değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Bu değerlendirmede dikkat edilmesi gereken husus mali alanın aslında yıllardan beri uygulanan maliye politikaları ile yakından ilişkili olduğudur. Yani ülkelerin bütçe ve mali sürdürülebilirlik politikaları, henüz adı konulmasa bile mali alan oluşturmaya yönelik politikalarla örtüşebilmektedir. Dolayısıyla ülke uygulamaları ele alınırken mali alanın en temel tanımından hareketle, konjonktürün gerektirdiği yönde, mali sürdürülebilirliğe zarar vermeksizin bütçede oluşturulabilecek ek finansman olanaklarının tümü mali alan uygulamalarıyla ilişkilendirilebilmektedir.

4.1. Gelişmiş Ülke Örnekleri

Gelişmiş ülkelerde uzun vadeli demografik baskılar mali alan üzerinde büyük bir yük oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu ülkelerde mali alan kullanılırken mevcut ihtiyaçların karşılanması ile uzun vadede ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması arasında bir tercih ikilemi oluşmaktadır. Bu nedenle mali alanın mevcut şartlar altında kullanımı ve bu yapılırken uzun vadeli ihtiyaçlara yönelik reformların da göz önünde bulundurulması tavsiye edilmektedir (IMF, 2018: 25). Bu doğrultuda gelişmiş ülkelerin mali alan oluşturmaya yönelik doğrudan ya da dolaylı olarak uyguladıkları politikalar, daha çok yerel talebi desteklemek adına alınan kısa vadeli önlemlerin uzun vadeli yapısal reformlarla desteklenmesi şeklindedir (World Bank, 2015: 24). Ayrıca gelişmiş ülkeler yüksek oranda kamu borç seviyelerine sahip bulunmaktadır. Mali alanın borç seviyesiyle büyük oranda bağlantılı olduğu bilinmektedir. Bazı durumlarda yüksek kamu borcu brüt finansman ihtiyaçları haline dönüşerek gelişmiş ülkelerde mali alanın daralmasına sebep olabilmektedir. Ancak bu ülkeler rezerv para statüleri açısından avantajlı konumda oldukları için risk göstergeleri düşüktür ve yüksek borç seviyelerinin sürdürülebilirliği mümkündür (IMF, 2018: 2, 23). Aşağıda gelişmiş ülke örnekleri üzerinden mali alan uygulamalarına yer verilmiştir.

Kore Cumhuriyeti: Kamu borcunun GSYH'nin üçte biri oranında olduğu ve mali dengenin fazla verdiği 2007 yılında geniş bir mali alana sahip bulunmaktaydı. Bu mali alan sayesinde 2008-2009 küresel krizine karşı önlem olarak 2009 yılında GSYH'nin %3,6'sına ve 2010 yılında GSYH'nin %1,2'sine denk gelen iki mali destek paketi uygulamıştır. Takip eden yıllarda ülkenin mali alanı daralma göstermiş ve 2014 yılında kamu borcu GSYH'nin %38'ine kadar yükselmiştir. Ancak küresel ekonomide yaşanan bu sıkıntılı sürece rağmen Kore Cumhuriyeti reel GSYH'deki daralmayı engellemeyi başarmıştır (Huidrom vd., 2018: 8). Devam eden süreçte Kore'de verimli ve etkin bir mali politika uygulamak için önemli seviyede mali alan oluşturulmuştur. 2010 yılından itibaren GSYH'nin %1,2'si kadar verilen mali fazla ve kamu borcunun yine GSYH'nin %40'ünün altında olmasıyla birlikte Kore, mali konumu ve mali alanı açısından gelişmiş ülkeler arasında en avantajlı pozisyonlardan birine sahiptir (IMF, 2018: 51). Kore Cumhuriyeti'nin sahip olduğu mali alanın en çok küresel kriz döneminde ülke için bir manevra alanı oluşturduğu söylenebilir. Bununla birlikte ülkenin mali alanla uyum içinde olan sağlam ekonomik ve mali yapısı ani şoklardan sonra çabuk toparlanmasına ve daralmanın önlenmesine olanak tanımıştır.

İrlanda: İrlanda'da mali destek paketi niteliğinde yıllık transferlerle finanse edilecek bir "Fon (Rainy Day Fund)" kurulmuştur. Bu fon, kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğini garanti altına alırken aynı zamanda gelecekte ortaya çıkabilecek ekonomik şokların etkisini azaltmak için de kullanılabilir. Fona yapılacak yıllık katkılar 2019-2021 dönemi boyunca yıllık 500 milyon Euro olarak kabul edilmiştir. Kamu borcunu ödemek ve sürdürülebilirliğini sağlamak adına, dış finansman piyasalarında oluşabilecek bir aksaklık halinde bu fon, likit bir nakit havuzuna erişim sağladığı için mali alan olarak nitelendirilebilmektedir. Bununla birlikte İrlanda'da 2013 yılında yürürlüğe giren emlak vergisi tahsil edilirken mülklerin vergi matrahı değerlemesi 2013 yılına göre

yapılmaktadır. Mülklerin piyasa değerlerinin daha güncel olarak belirlenmesi durumunda bu alanda vergi geliri yani mali alan yaratılması için bir potansiyel oluşturulabilir. Ayrıca İrlanda'da hem yüksek refah seviyesinin korunması için hem de uzun vadede demografik baskıların kontrol altına alınabilmesi için mali alana ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle 50 yaş üstü nüfusun 2016-2031 yılları arasında %13 oranında artacağı ön görülmektedir. Bu nedenle özellikle sağlık ve sosyal hizmet alanlarına yatırım yapılarak ileride mali alanın daralmasını engellemek adına vergi gelirleriyle finanse edilecek bir fonun yani mali alanın oluşturulması kararlaştırılmıştır (OECD, 2018).

Birleşik Krallık: Literatürde mali alan oluşturma yöntemi olarak yer alan kamu-özel sektör işbirliği (KÖİ) politikasının başlangıcı Birleşik Krallık 'da 1980'lerin başına dayanmaktadır. Daha sonra ise kamu yatırımları ile sosyal ve ekonomik altyapı harcamalarında yaşanan uzun süreli düşüşün yarattığı endişe sonucunda 1992 yılında özel finans girişimi (Private Finance Initiative-PFI) başlatılmıştır. PFI Birleşik Krallık hükümetindeki KÖİ programının bir parçası olup, özelleştirme ve garantilerin sağlanması da dahil kamu ve özel sektör arasındaki diğer iş birliği türlerini de kapsamaktadır (IMF, 2004: 36-39). Bununla birlikte Birleşik Krallık 'da kamu yatırımlarının finansal yetersizlikler nedeniyle düşük seviyede tutulmasının uzun vadede ülkenin ekonomik performansına zarar vereceği düşünülmekteydi. Ülkenin kamu borcunun düşük seviyede olması nedeniyle, borçlanarak mali alan oluşturmak ve oluşturulan mali alanı da kamu yatırımlarına aktarmak uygun görülmüştür. Yatırımlara harcanan paranın karşılığını almanın mümkün olması ve yüksek düzeyde mali şeffaflığın sağlanması da sürdürülebilirlik açısından olumlu olarak nitelendirilebilir. Ayrıca borçlanma miktarına belirli bir sınır koyan mali kuralların benimsenmesiyle birlikte kamu borcunun sürdürülemez bir hale gelmesi engellenmektedir (IMF, 2007: 3). Birleşik Krallık'ın sahip olduğu mali alan kapasitesinin kuyruk riski oranında gerçekleştirilecek şoklarla mücadele etmek için yeterli seviyede olduğu söylenebilir. Son yıllarda nispeten artan borç yüküne rağmen Birleşik Krallık, kısa vadeli finansman risklerini kontrol altında tutarak sınırlandırdığı için borç sürdürülebilirdir (IMF, 2018: 52).

Japonya: Japonya'nın risk ağırlıklı borç seviyesi 2012 yılında GSYH'nin %54'ü ile zirveye ulaşmıştır. Ancak Japonya Merkez Bankası'nın bu tarihten itibaren edindiği varlıkları artırması ile bu borç seviyesi GSYH'nin %44'üne kadar gerilemiştir (Oxford Economics, 2017: 27). Japonya dünyadaki en yüksek yaşlı bağımlılık oranına sahip olan ülkelerden biri olduğu için yaşlı nüfusun gelir güvencesinin sağlanması büyük bir zorluk olarak görülmektedir. Dolayısıyla mali alan yaratılarak yaşlı nüfusun gelir güvencesinin sağlanması için belirli çalışmalar yürütülmektedir. Buna binaen Japonya emeklilik sistemini üç temel adımda inşa etmiştir. Bunlar ulusal emeklilik, çalışanların ücretleriyle orantılı şekilde tasarlanmış bir emeklilik garanti planı ve emeklilik için tanımlanmış katkı payı planlaması olarak belirlenmiştir. Bu planlar sayesinde emekliler için harcanacak mali alanın 2040 yılına kadar GSYH'nin %14,8'i ile %20,4'ü arasında değişiklik göstereceği tahmin edilmektedir. Ancak burada oluşturulacak mali alanın önündeki en büyük engel Japonya'nın yavaş büyüme hızı olarak gösterilmektedir (Karunarathne, 2017: 167).

Norveç: İskandinav ülkeleri içerisinde bulunan Norveç beklenmedik mali şoklarla mücadele etmek için en fazla mali alana sahip olan ülkeler arasında gösterilmektedir. Ayrıca ek mali alan oluşturmak için yeterince yüksek potansiyele de sahiptir. Bunların yanı sıra mevcut kamu borcu ve borç limiti arasındaki mesafe açısından değerlendirildiğinde de Norveç pozitif mali alana sahip gelişmiş bir ülkedir (Ostry vd., 2010). Norveç'in kamu harcamaları ve bunları finanse etmek için uyguladığı vergiler, İskandinav ülkelerinin sosyo-ekonomik yaklaşımına uygun olarak kapsamlı kamu hizmetlerine ve refah desteğine bağlılığı yansıtacak şekilde nispeten yüksektir. Ayrıca kamu maliyesinin mali kural dâhilinde yönetilmesi, yatırım kararlarında fayda-maliyet analizinin etkili olmasını ve dolayısıyla kamu harcamalarının mali alan oluşturmak için etkin ve verimli bir şekilde önceliklendirilmesini kolaylaştırmıştır. Ayrıca ülkede açık deniz petrol üretiminden elde edilen gelirlerle hem devlet emeklilik fonunun hem de mali açıkların finanse edilmesi sağlanmaktadır. Fona girişler petrol sektöründen elde edilen vergi gelirlerini de içermektedir (OECD, 2019: 4-28). Norveç'in mevcut borç seviyesi ve borç limiti arasındaki mesafe açısından avantajlı olması, refah seviyesinin sürdürülebilirliğini sağlayan kamu harcamalarının finansmanını sağlayacak vergilerin

yüksekliği, kamu harcamalarını önceliklendiren mali kuralların varlığı ve son olarak geleceğe yönelik zorunlu harcamalarının finansmanını taahhüt eden emeklilik fonunun oluşturulması, ülkenin mali alan açısından genel çerçevesini ortaya çıkarmaktadır. Buna göre söz konusu uygulamalar ve girişimlerin her biri ülkenin hedefleri doğrultusunda ek finansman yani mali alan oluşumuna katkı sağlayacak niteliktedir.

Almanya: Gelişmiş refah ekonomilerinden biri olan Almanya hem ekonomik hem de güçlü mali reformlar sayesinde sürdürülebilirliğini garanti altına almaktadır. Bu sayede özellikle 2008 küresel krizinden hızlı bir şekilde toparlanmayı başarmıştır. Maddi yaşam standartları, gelir adaleti ve refahın sağlanması açısından yüksek puanlara sahip bir ülke olarak değerlendirilmektedir. Ancak çoğu gelişmiş ülkenin yaşadığı demografik baskılar Almanya içinde geçerlidir. Yaşlanmanın etkisiyle emek üretkenliği azalarak hizmet verimliliğinde düşüşler yaşanmaktadır. Bununla birlikte sağlık harcamalarının artırılarak bazı sağlık risklerinin önlenmesi ve emeklilik sisteminde gerçekleştirilen reformlar hem gelir ve refahın artırılması hem de uzun vadeli sürdürülebilirliğin sağlanması açısından önemlidir. Ayrıca Almanya’da bütçe merkezden tabana ve çok yıllık olarak planlanmaktadır. Bu durum kaynakların daha verimli şekilde tahsis edilmesi ve harcamaların önceliklendirilmesine katkı sağlamaktadır. (OECD, 2016: 4, 22). Afonso ve Jalles, 2015 yılında yayınladıkları bir çalışmada 1999 ve 2013 yılları arasında 11 Avrupa ülkesinin faiz dışı fazlası ile borç/GSYH oranı arasındaki ilişkiyi mali sürdürülebilirlik açısından ele almışlardır. Araştırmaya konu olan ülkelerden biri olan Almanya’da maliye politikasının sürdürülebilir olduğu, mevcut kamu borcunun yaratılan bütçe fazlasına olumlu açıdan tepki verebildiği, kamu maliyesinin küresel krizin etkilerinin giderilmesine tatmin edici düzeyde yanıt verebildiği ve harcama bazlı mali kuralların mali sürdürülebilirliğe önemli ölçüde katkı sağladığı tespit edilmiştir.

İspanya: Ülkenin kamu borcu 2008 küresel krizi öncesinde istikrarlı bir yapıya sahipti. 2000’li yılların başında borç yükünün GSYH’ye oranı %60 olarak korunmuştur. Ancak krizle birlikte yaşanan kronik açıklar ve artan faiz yükü borç servisinin karşılanmasını daha da zorlaştırmıştır (Ko, 2019). İspanya’da maliye politikasına ilişkin yayınlanan resmi belgelere göre ülkenin 2015 yılında avro bölgesindeki en yüksek kamu açığına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu oran 2010 ve 2013 yılları arasında uygulanan kısıtlayıcı maliye politikasına rağmen GSYH’nin %5,1’i olarak tespit edilmiştir. Bu göstergeler altında İspanya’nın yeterli mali alana sahip olmadığı ve bu yüzden bütçe konsolidasyonunun sağlanarak mali açığın en kısa sürede %3’ün altına çekilmesi ve bütçe dengesinin sağlanması gerektiği belirlenmiştir (Uxó vd., 2018).

Portekiz: Portekiz gibi Güney Avrupa Ülkelerinin finansal değişkenleri ve brüt borç yükleri ele alındığında mali alan üretme kapasiteleri sınırlı kalmaktadır. Çünkü bu ülkelerin kamu borç seviyeleri yüksek ve borç limitleri ile arasındaki mesafe yakın olarak belirlendiği için mali alanlarında yetersizlik ortaya çıkabilmektedir (Ko, 2019). Buradan hareketle borçlanmadan ziyade borç yönetimi üzerine odaklanması Portekiz için mali alan açısından daha makul bir çözüm yolu olacaktır.

4.2. Gelişmekte Olan Ülke Örnekleri

Gelişmekte olan ülkeler finansman koşulları açısından gelişmiş ülkelere kıyasla daha az avantajlı konumdadırlar. Ayrıca gelişmekte olan ülkeler artan bir eğilimde olmasına rağmen gelişmiş ülkelere kıyasla daha düşük bir kamu borç yüküne sahiptir. Ancak piyasa erişimi ve borç profili açısından değerlendirilen finansal riskler nedeniyle bu ülkelerin borçlanarak mali alan oluşturma performansları kısıtlanmaktadır (IMF, 2018: 23). Gelişmekte olan ülkeler mali alan oluşumuna katkı sağlayabilmek için genel olarak büyümeyi teşvik eden yapısal reformlara yönelmektedirler. Sübvansiyon reformları, kamu altyapısındaki iyileştirmeler ve güçlendirilmiş kurumlar bu reformlara örnek gösterilebilir. Ayrıca istihdam yaratan ve nüfus yapısı ile küresel ticaretin dezavantajları nedeniyle yaşanabilecek olumsuz etkileri azaltacak yapısal reformların uygulanması da bunlara eklenebilir (World Bank, 2015: 25-30). Aşağıda gelişmekte olan ülke örnekleri üzerinden mali alan uygulamalarına yer verilmiştir.

Çin: Çin, 2017 yılında KDV uygulamalarını dijital mal ve hizmet üreticilerini kapsayacak şekilde genişleten vergi reformlarını benimsemiştir. Çin vergi kanunlarını dijital pazarda elde edilen kardan vergi tahsilatı yapabilmek için yeniden düzenlemiştir (World Bank, 2019: 11, 44). Mali alan açısından değerlendirildiğinde Çin'in vergileme politikası ve reform girişimleri ülkenin kamu gelirlerini artırarak mali alan oluşturma potansiyelinin kullanılması olarak değerlendirilebilir.

Şili: Mali alan oluşturma yöntemleri arasında gösterilen KÖİ sayesinde Şili'nin altyapı boşluğunun önemli bir kısmı doldurulmuştur. Şili hükümeti ile özel sektör arasında 1994 yılından itibaren toplam değeri 5,5 milyar dolar olan 36 KÖİ projesine imza atılmıştır. Bunların 24'ü ulaşım projesi, dokuzu havaalanı projesi, ikisi hapisane ve biri rezervuar olarak belirlenmiştir. Şili, kamu-özel sektör girişimiyle mali alan oluşturularak altyapı harcamalarının finanse edilmesinde yüksek bir başarı göstermiştir (IMF, 2004: 30). Bunun yanı sıra Şili'de uygulanan mali kural ile birlikte devlet tasarrufları ve ulusal varlık fonları (emeklilik rezerv fonu ve ekonomik ve sosyal istikrar fonu) arasındaki bağlantıyı güçlendiren kurumsal bir çerçeve yaratılmıştır. Böylelikle maliye politikası daha şeffaf ve açık şekilde yürütülmektedir. Şili'nin devam eden mali kural girişimleri sayesinde mali fazlalar verilmiş ve 2007 yılında kamu borcunun GSYH'ye oranı tek haneli rakamlara düşürülmüştür. Böylelikle önceki yıllarda oluşturulan mali alan ile Şili'de büyük durgunluk sırasında GSYH'nin %2,9'u kadar bir mali teşvik paketi oluşturulmuştur (World Bank, 2015: 134).

Endonezya: Endonezya'nın mali alanı küçük brüt finansman ihtiyaçları ve düşük kamu borcuna rağmen yeterli düzeyde artırılamamaktadır. Bunun nedeni zayıf kalan kamu gelirleri, mali açığın yasal olarak belirlenen üst limite yakın olması ve dış finansmana olan bağımlılık olarak gösterilmektedir. Ayrıca yerel finans piyasalarının derinleştirilememesi ve açık sermaye hesabı nedeniyle ekonomi sermaye akışındaki dalgalanmalara karşı savunmasız haldedir. Burada mali alan açısından dikkat edilmesi gereken nokta öncelikle büyümeyi artıran harcamaları ve yapısal reformları finanse etmek için orta vadeli bir gelir stratejisinin uygulanmasıdır (IMF, 2018: 53). Örneğin Endonezya'da vergi politikası ve vergi idarelerinin iyileştirilmesine yönelik önlemlerin yürürlüğe konulmasıyla hem kamu gelirlerinin artırılması hem de yatırım ortamının iyileştirilmesi sağlanmıştır (IEG, 2017: 10). Böylelikle kamu gelirlerinin artırılarak mali alan oluşturulması ve aynı zamanda iyileşen yatırım ortamının getirileriyle birlikte büyüme ve kalkınmanın desteklenmesi, dolayısıyla mali alanın olumlu yönde etkilenmesi mümkün olabilmektedir.

Hindistan: Hindistan'da mali alan oluşturma sürecine temel yöntemlerin hemen hemen hepsi dâhil edilmiştir. Özellikle kamu gelirlerinin artırılması hususunda daha çok ilerleme kaydedilmiştir. Yine yapısal reformlarla harcamaların etkinliğinin artırılması ülkenin mali alan elmasına gözle görülür bir biçimde yansıtılmıştır. Bunlarla birlikte makroekonomik düzeyde yaşanan olumlu gelişmeler borçlanma ve dış yardım kapasitesini de olumlu şekilde etkilemiş ve bu yöntemlerle mali alan oluşturma potansiyeli de artırılmıştır (Development Committee, 2007: 13). Hindistan hükümeti tarafından, 2016 yılında kendi ülkesinde yerleşik olan şirketlerin yerleşik olmayan yabancı e-ticaret şirketlerine ödediği online reklam gelirleri üzerinden %6 oranında bir eşitleme vergisi alınması kararlaştırılmıştır (World Bank, 2019: 11). Bu uygulama ile vergi kayıp ve kaçığı engellenmiş ve daha önceden potansiyel olan ancak elde edilemeyen bir kamu gelirinin ek finansman yani mali alan olarak bütçeye kazandırılması mümkün hale getirilmiştir.

Brezilya: Brezilya'da son yıllarda kamu-özel sektör ortaklığı projelerinde ciddi bir artış görülmektedir. Özellikle 2012 yılından bu yana eyalet ve şehirlerde 40'tan fazla proje tamamlanmış ve ayrıca 74 proje hâlihazırda imzalanmıştır. Brezilya'nın içinde bulunduğu mali zorluklar da ülkeyi bu projelere yönlendirerek bütçede ek bir manevra alanı oluşturmaya teşvik etmiştir (Radar PPP, 2015: 4-8). Development Committee (2007) raporunda Brezilya'nın mali alan elması ele alınmış ve ülkenin bütçesinde yer kaplayan önemli kamu harcamalarının özel sektör işbirliği ile hafifletilebildiği ve kamu harcamalarının etkinliğinin artırılarak mali alan oluşturma yeterliliğine erişildiği anlaşılmıştır. Ayrıca ülkede dış yardım ve borçlanma yöntemleriyle de mali alan oluşturma potansiyeli söz konusudur.

Nijerya: Doherty vd. (2018), çalışmalarında Nijerya'nın hangi yollarla mali alan oluşturduğunu ele almışlardır. Ülkenin son 20 yıl içerisindeki politik sisteminin oldukça hareketli olmasına rağmen vergi sistemi ile ilgili reformlar ve vergi tahsilatında oldukça başarılı bir süreç yaşanmıştır. Bu sürecin içeriği vergi toplama ile görevli kurum ve kuruluşlardaki örgütsel reformlar, bilgi ve iletişim teknolojileriyle vergi idarelerinin kapasitelerinin iyileştirilmesi, yolsuzluklarla mücadelede sıfır toleransı baz alan örgütsel bir kültür yapısının oluşturulması ve vergi uyumunu artırmaya yönelik stratejiler olarak özetlenebilir. Bunların yanı sıra ülkenin vergi tabanını genişlettiği ve kayıt dışı sektörlerden vergi tahsilatına başladığı anlaşılmıştır. Bunlara ek olarak Nijerya'nın toplam sağlık harcamalarının %7'sinin dış yardımlar vasıtasıyla finanse edildiği görülmüştür.

Mısır: Mal ve hizmet satış vergileri ülkelerin birincil vergi geliri kaynağı konumundayken 2000 yılından itibaren hem KDV'nin bu vergilerin yerine getirilmesi hem de KDV oranlarında yapılan değişiklikler Afrika ülkelerinde kamu gelirlerinin artırılması adına önemli bir girişim olarak değerlendirilebilir. Örneğin Mısır'da satış vergilerinin yerine KDV getirilmiştir (United Nations, 2019: 58-59). Mısır'da %10 olarak uygulanan KDV, 2016 yılında %13'e, 2017 yılında ise %14'e çıkarılmıştır (Rahman, 2017). Dolayısıyla hem yeni bir verginin yürürlüğe koyulması hem de zaman içerisinde bu vergi oranının yükseltilmesi ile kamu gelirlerinin artırılması yolu kullanılarak mali alan oluşturulmuştur.

Türkiye: Türkiye'de kamu gelirleriyle mali alan oluşturma potansiyelini artırmaya yönelik olarak yeni plan, program ve reformlar adım adım yürürlüğe koyulmaya başlanmıştır. Bu kapsamda Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 2020-2022 dönemini kapsayacak şekilde tasarlanan Yeni Ekonomi Programına kamu gelirlerinin sağlıklı şekilde artırılmasına yönelik tedbirler eklenmiştir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019: 11-14). Bunlara ilaveten 2019-2023 dönemini kapsayan on birinci kalkınma planında açıklanan vergilemeye yönelik tedbirler, kamu gelirlerini artırmak vasıtasıyla mali alan oluşturulmasına olumlu etki edecek niteliktedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 47). Türkiye'de özellikle 2000 yılından itibaren ağırlıklı olarak uygulanmakta olan mali istikrar programları kamu borç stokunun GSYH içindeki payının azalmasına olumlu yönde etki etmiştir (Buhur, 2017: 163). Türkiye, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) ve Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA)'dan eğitim, sağlık, enerji gibi çeşitli sektörlerin ve altyapı projelerinin desteklenmesi ve kalkındırılması için kredi kullanımını sürdürmektedir (World Bank). Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı (2015), onuncu kalkınma planında Türkiye'nin 2014-2018 dönemini kapsayan "Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı Eylem Planı" nı uygulamaya koymuştur. Bu plan kapsamında, verimsiz kamu harcamalarının tasfiye edilmesiyle oluşturulacak mali alanın öncelikli harcama alanlarına aktarılması ve kamunun faiz dışında kalan harcama miktarının belirli bir seviyede tutulması hedeflenmektedir. 2019-2023 dönemini kapsayan on birinci kalkınma planında yine kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi niteliğinde belirli tedbirler yer almaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 44-46).

Aşağıda yer alan Tablo 1'de, yukarıda ele alınan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali alan oluşturma yöntemleri gösterilmektedir. Tablo 1'de ele alınan ülkelerin uygulamaları özetlenecek olursa; gelişmiş ülkeler, kurumsal vizyon ve yönetim kabiliyetleri nedeniyle kamu harcamalarını daha verimli ve etkin şekilde önceliklendirerek mali alan yaratma potansiyeline sahiptir. Gelişmekte olan ülkelerin ise hem vergi oranlarının gelişmiş ülkelere kıyasla optimal seviyeye daha uzak olması hem de kayıt dışı gibi atıl vergi kapasitelerinin olması nedeniyle bu alanlarda yapılacak vergi reformlarıyla kamu gelirlerini artırma potansiyelleri yüksektir. Kamu-özel sektör ortaklıkları hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde tercih edilen bir yöntemdir. Ancak genellikle altyapı harcamalarının finansmanını karşılayan yöntem, gelişmekte olan ülkelerdeki altyapı eksikliğinin ağır basması nedeniyle bu ülke grubu tarafından daha çok tercih edilmektedir. Dış yardım ve bağışlar esasında yoksul, az gelirli ve gelişmekte olan ülkeler tarafından tercih edilmektedir. Özellikle bu ülkelerdeki eğitim ve sağlık ihtiyaçlarının yüksek olması ve bunu finanse edecek mali alanın ülke yönetimleri tarafından sağlanamaması, uluslararası kuruluşlar ve diğer gelişmiş ülkelerin devreye girmesiyle bu ülkeler için mali alan oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Mali alanın borçlanma ve borç limiti ile olan ilişkisinden yola çıkıldığında gelişmiş ülkelerin bu yöntemle

mali alan oluşturma konusunda daha kabiliyetli olduğu söylenebilir. Gelişmiş ülkelerin sahip olduğu güçlü finans piyasaları, merkez bankası rezervleri ve sürdürülebilirliğini sağlayabildikleri borç limitinin yüksek olması neticesinde hem mevcut borçlarının sürdürülebilirliğinin sağlanması hem de yapabilecekleri ekstra borçlanma alanlarının geniş olması, bu yöntemle mali alan oluşturma noktasında bu ülkeleri daha avantajlı konuma getirebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde özellikle demografik baskılar ve refahın sürdürülebilir kılınma ihtiyacından dolayı uzun vadede gereksinim duyulacak sosyal harcamalar için fonlar vasıtasıyla mali alan oluşturulmaktadır. Ayrıca günümüzde yaşanan Covid-19 salgını da dâhil olmak üzere ani şok ve kriz dönemlerinde gelişmiş ülkelerin mali destek paketleri vasıtasıyla mali alan oluşturmaları mümkündür.

Tablo 1: Çalışma Kapsamında Ele Alınan Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Mali Alan Oluşturma Yöntemleri

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

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

4.3. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Mali Alanlarının Aizenman- Jinjark Yaklaşımına Göre Hesaplanması

Mali alanın hesaplanmasında Mali Alan Elması yaklaşımı, Ostry vd. yaklaşımı, Park yaklaşımı gibi farklı yaklaşımlardan yararlanılmaktadır. Bu yaklaşımlardan biri de Aizenman ve Jinjark yaklaşımıdır. Aizenman ve Jinjark (2010), çalışmalarında ülkelerin mevcut kamu borçlarının ödenmesi için kaç vergi tahsil yılının gerekli olduğunu baz alarak mali alan çıkarımında bulunmuşlardır. Bu çalışmaya göre mali alan, kamu borcunun yıllara göre vergi gelirleri tahsilatının ortalamasına bölünmesiyle elde edilen sonuçla ters orantılı olarak yorumlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle sonucun düşük çıkması mali alan performansının iyi olduğunu, yüksek çıkması ise mali alan performansının düşük olduğunu göstermektedir. Tablo 2’de Aizenman- Jinjark yaklaşımından yararlanılarak çalışma kapsamında ele alınan ülkelerin mali alanları hesaplanmıştır.

Tablo 2’deki sonuçlara bakıldığında, genel olarak gelişmiş ülkelerde kamu borcunun ödenmesi için gerekli olan vergi tahsil yılları gelişmekte olan ülkelere kıyasla daha azdır. Bu yaklaşıma göre gelişmiş ülkeler genel itibarıyla mali alan açısından daha avantajlı konuma sahip bulunmaktadır. Bu

yöntemde vergi tahsilatı önemli bir rol oynamaktadır. Tablodaki sonuçlar değerlendirildiğinde istisnai olarak gelişmiş ülkeler içinde dikkat çeken Japonya'nın yüksek iç borçlanma oranına sahip bir ülke olması, borcun kapanması için gerekli olan vergi tahsil yılının yüksek çıkmasına neden olmuştur. Ancak ülkenin sahip olduğu yüksek borç miktarı, güçlü finans piyasaları ve merkez bankası rezervleri sayesinde sürdürülebilir. Ayrıca Portekiz ve İspanya'da ekonomik krizlerle birlikte yaşanan kronik açıklar ve artan faiz yükü borç yükünün artmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra bu ülkeler avro bölgesine katılmadan önce para birimleri üzerinden devalüasyon uygulayabilmekteydi. Ancak bu durum daha sonra borç yükleri üzerindeki faiz oranlarının artmasına ve kredi notlarının düşürülmesine neden olarak yine borç miktarının artmasını tetiklemiştir (Ko, 2019). Dolayısıyla bu iki ülkenin borç tahsil süresi uzamış yani mali alanları nispeten düşük hesaplanmıştır. Bunlara ek olarak gelişmekte olan ülkelere Şili, mali kural girişimleri sayesinde kamu borcunun GSYH'ye oranını düşürmüştür (World Bank, 2015: 134). Bu durum Şili'de borç tahsil süresini kısaltarak mali alanın yüksek olarak hesaplanmasına neden olmuştur. Türkiye'de ise özellikle 2000 yılından itibaren ağırlıklı olarak uygulanmakta olan mali istikrar programları kamu borç stokunun GSYH içindeki payının azalmasına olumlu yönde etki etmiştir (Buhur, 2017: 163). Dolayısıyla düşük olarak hesaplanan kamu borç stoku bu yaklaşıma göre Türkiye'nin borç tahsil süresini azaltarak mali alan performansını artırmıştır.

Tablo 2: Çalışma Kapsamında Ele Alınan Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Mali Alanlarının Hesaplanması

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

Kaynak: IMF verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2'de yer alan gelişmiş ülkelerin ortalama vergi gelirleri genel olarak GSYH'nin %20'si veya üzerinde seyretmektedir. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerin vergi oranlarının gelişmekte olan ülkelere kıyasla optimal seviyeye daha yakın olması, kayıt dışı sektörün gelişmiş ülkelerde daha az olması, vergi sisteminin modernize edilmesi ve vergi idarelerinin tahsilat noktasında daha elverişli sistemlerle donatılması, mükelleflerin daha bilinçli ve vergiye uyumlu olması gibi birçok faktör vergileme açısından gelişmiş ülkeleri avantajlı bir konuma taşımaktadır. Tabloda yer verilen gelişmekte olan ülkelerin birçoğunun vergi geliri ortalaması GSYH'nin %20'si ve altındadır. Bu, gelişmekte olan ülkelerin vergi oranlarının optimal seviyeye uzak olduğu ve kamu gelirlerinin artırılması suretiyle ilave mali alan oluşturulabileceği anlamına gelebilmektedir. Özetle, gelişmiş ülkelerin vergi ile alakalı kaydettikleri gelişmeleri açıklarken göz önünde bulundurulmuş her bir

faktör, gelişmekte olan ülkeler açısından da vergi gelirleri ortalaması değerlendirilirken göz önünde bulundurulmalıdır. Tablo 2’de yer alan ve bir diğer değişken olan borç/GSYH oranı gelişmiş ülkelerin birçoğunda uygulanan mali kurallar nedeniyle %60’ın altındadır. Borç/GSYH oranı %60’ın üzerinde yer alan ülkeler, özellikle 2008 küresel finansal krizi nedeniyle borç kapasitelerini zorlamışlardır. Ancak burada göz ardı edilmemesi gereken nokta borcun sürdürülebilirliğidir. Tablo 2’de yer alan gelişmiş ülkeler güçlü finansal ve mali sistemlere sahip oldukları için borç limitleri gelişmekte olan ülkelere kıyasla daha fazla olabilmektedir. Dolayısıyla ele alınan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde borç oranları farklı düzeydedir. Sonuç olarak Aizenman–Jinjarak yaklaşımına göre gelişmiş ülkelerin mali alan oluşturma potansiyeli açısından daha avantajlı durumda olduğu söylenebilir.

5. Sonuç

Ülkelerin ve uluslararası kurum ve kuruluşların son yıllarda mali alan kavramı üzerine daha çok yoğunlaşmasına rağmen mali sürdürülebilirliği olumsuz yönde etkilemeden maliye politikası araçlarının bütçede ek finansman oluşturmaya yönelik olarak kullanımı yeni değildir. Ancak bu uygulamanın “mali alan” olarak nitelendirilmesi oldukça yenidir. Ortaya çıkış sürecinde daha ziyade borç sürdürülebilirliğine indirgenmeye çalışılan bu kavram, aslında ekonomik, sosyal ve politik açıdan çok geniş bir etki alanına sahiptir. Bu yüzden birbirinden farklı ve birçok ekonomik ve mali faktörle ilişkili olan mali alan oluşturma yöntemleri ortaya çıkmıştır. Aynı şekilde yine birçok ekonomik ve mali göstergeye göre yorumlanması neticesinde mali alan hesaplama yaklaşımları da bu göstergeler nedeniyle farklılaşmaktadır.

Bütün değişkenler baz alındığında mali alanın gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çok farklı etki boyutları ve yansımaları ortaya çıkmaktadır. Çalışmada ele alınan gelişmiş ülkelerde mali alan daha çok refah seviyesinin korunması ve sürdürülebilir kılınması ile uzun vadede gerçekleştirilmesi gereken yapısal reformlar için ihtiyaç duyulan bir kavram iken, gelişmekte olan ülkelerde ise daha çok kalkınma ve alt yapı harcamalarının finansmanı için gereksinim duyulan bir kavramdır. Çalışmada ele alınan gelişmiş ülkelerin mali alan oluşturma konusundaki en büyük engeli yaşlı nüfus yapısı nedeniyle oluşan demografik baskılardır. Gelişmekte olan ülkelerin en büyük engeli ise kurumsal yapılarındaki zayıflık ve yönetim eksikliğidir.

Bu çalışmanın sonucunda ele alınan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, mali alanla ilişkilendirilen ekonomik ve mali göstergeleri açısından sahip oldukları imkanlar dikkate alındığında, gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere kıyasla bu göstergeleri mali alanın kavramsal çerçevesine uygun olarak daha verimli şekilde değerlendirdiği anlaşılmıştır. Yine gelişmiş ülkelerin nispeten yüksek olan mali alan kapasitesi neticesinde, en güncel örneğiyle günümüzde yaşanan Covid-19 salgınında, mali alan açısından daha avantajlı olabileceği çıkarımında bulunulabilir. Gelişmiş ülkelerin üzerinde yoğunlaşması gereken mali alan reformları, daha çok demografik baskıları azaltmaya ve refahın sürdürülebilir kılınmasını sağlamaya yönelik olmalıdır. Gelişmekte olan ülkeler de mali alan oluşumuna katkı sağlayacak tüm potansiyel kaynaklarını, bütçelerine ek finansman olarak kazandırılacak olan kurumsal ve yapısal reformlar üzerinde daha çok yoğunlaşmalıdır. Bunun yanı sıra kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınmasını sağlayacak düzenlemeler ve vergi oranlarının optimal seviyeye yaklaştırılmasını içeren reformlarla da çalışmada değerlendirilen gelişmekte olan ülkeler için mali alan oluşturma imkânı artırılabilir.

Kaynakça

- Afonso, A. ve Jalles, J. T. (2015). Euro Area Time Varying Fiscal Sustainability. Lisbon School of Economics & Management, 13, 1-18.
- Aizenman, J. ve Jinjarak, Y. (2010). De Facto Fiscal Space and Fiscal Stimulus: Definition and Assessment. National Bureau of Economic Research, 1-15, Erişim Adresi <https://www.nber.org/papers/w16539>.

- Aizenman, J. ve Jinjark, Y. (2012). The Fiscal Stimulus of 2009-2010: Trade Openness, Fiscal Space, and Exchange Rate Adjustment. Jeffrey Frankel ve Christopher Pissarides (Haz.), NBER International Seminar on Macroeconomics 2011, University of Chicago Press, Chicago, 301-342.
- Bohn, H. (1998). The Behavior of U. S. Public Debt and Deficits. The Quarterly Journal of Economics, 950-963.
- Buhur, S. (2017). Türkiye'nin Kamu Sektörü Borç Trendinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 20(38), 163-177.
- Calderon, C., Chuhan-Pole, P. ve Some, Y. M. (2018). Assessing Fiscal Space in Sub-Saharan Africa. Policy Research Working Paper, 8390, 1-29.
- Cuttaree, V. ve Mandri-Perrot, C. (2011). Public-Private Partnerships in Europe and Central Asia: Designing Crisis-Resilient Strategies and Bankable Projects. The World Bank, 1, Erişim Adresi <https://documents.worldbank.org/en/publication/documentsreports/documentdetail/936481468283466115/public-private-partnerships-ppps-in-europe-and-central-asia-designing-crisis-resilient-strategies-and-bankable-projects>.
- Development Committee (2006). Fiscal Policy For Growth and Development: An Interim Report. Erişim Adresi <https://www.devcommittee.org/sites/dc/files/download/Documentation/DC2006-0003%28E%29-FiscalPolicy.pdf>.
- Development Committee (2007). Fiscal Policy For Growth and Development. Erişim Adresi <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma07/FiscalPolicyDC2007.pdf>.
- Doherty, J., Kirigia, D., Okoli, C., Chuma, J., Ezumah, N., Ichoku, H., Hanson, K. Ve McIntyre, D. (2018). Does Expanding Fiscal Space Lead to Improved Funding of The Health Sector in Developing Countries?: Lessons From Kenya, Lagos State (Nigeria) and South Africa. Global Health Action, 11, 1-11.
- Eroğlu, E. (2019). Mali Alan: Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Bir Değerlendirme. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri.
- European Commission (2003). Guidelines for Successful Public – Private Partnerships. Erişim Adresi https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.
- Gashenko, İ. V., Zima, Y. S., Stroiteleva, V. A. ve Shiryayeva, N. M. (2018). The Mechanism of Optimization of the Tax Administration System with the Help of the New Information and Communication Technologies. Elena G. Popkova (Ed.), The Impact of Information on Modern Humans, içinde (291-297), Springer International Publishing, Cham.
- Ghosh, A. R., Kim, J. I., Mendoza, G., Ostry, J. D. Ve Qureshi, M. S. (2011). Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies. Nber Working Paper Series (16782), Erişim Adresi <https://www.nber.org/papers/w16782>.
- Gottschalk, J., Le, V. M., Lofgren, H. ve Nogue, K. (2009). Analyzing Fiscal Space Using MAMS: An Application to Burkina Faso. IMF Working Paper, 227, 1-60.
- Guillaumont, P. ve Chauvet, L. (2001). Aid and Performance: A Reassessment. Journal of Development Studies, 37(6), 66-92.
- Güneysu Balaban, K. (2012), Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Model Önerisi. (Uzmanlık Yeterlilik Tezi). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2019). Yeni Ekonomi Programı (2020-2022). Erişim Adresi <https://www.hmb.gov.tr/haberler/yeni-ekonomi-programi-2020-2022>.

- Heller, P. (2005a). Back to Basics- Fiscal Space: What It Is and How to Get It. *Finance and Development*, 42(2), 1-5.
- Heller, P. (2005b). Understanding Fiscal Space. *IMF Policy Discussion Paper*, 5(4), 1-18.
- Heller, P. (2006). The Prospects of Creating 'Fiscal Space' For the Health Sector", *Health Policy and Planning*, 21(2), 75-79.
- Heller, P. (2007). Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate. Erişim Adresi <http://petersheller.com/documents/publications/6.doc>.
- Huidrom, R., Kose, M. A. ve Ohnsorge, F. L. (2018). Challenges of Fiscal Policy in Emerging and Developing Economies. *Emerging Markets Finance and Trade*, 54(9), 1927-1945.
- IEG (2017). Tax Revenue Mobilization: Lessons from World Bank Group Support for Tax Reform. World Bank Group. Erişim Adresi <https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/lp-taxrevenue-03152017.pdf>.
- IMF. Tax Revenue in Percent of GDP. Erişim Adresi <https://data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78>
- IMF. General Government Debt. Erişim Adresi https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/DEU/ITA/JPN/GBR/USA/HND
- IMF (2004). Public-Private Partnerships. Erişim Adresi <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>.
- IMF (2007). Public Investment and Public-Private Partnerships. IMF Publications, Washington DC.
- IMF (2012). Fiscal Monitor: Balancing Fiscal Policy Risks. 3. Basım, Washington D.C.
- IMF (2016). Assessing Fiscal Space- An Initial Consistent Set of Considerations. Erişim Adresi <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/01/13/pp5080-Assessing-Fiscal-Space-An-Initial-Consistent-Set-of-Considerations>.
- IMF (2018). Assessing Fiscal Space: An Update and Stocktaking. Erişim Adresi <https://www.imf.org/en/Publications/PolicyPapers/Issues/2018/06/15/pp041118assessing-fiscal-space>.
- Karaca, C. (2012). İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları. *Maliye Dergisi*, (163), 416-430.
- Karunaratne, W. (2017). Age Related Pension Expenditure and Fiscal Space: Modelling Techniques and Case Studies from East Asia. *Asian-Pacific Economic Literature*, 31(2), 165-167.
- Kim, J. ve Ostry, J. D. (2018). Boosting Fiscal Space The Roles of GDP-Linked Debt and Longer Maturities. *IMF Departmental Paper*, 18(4), 1-47.
- Ko, H. (2019). Measuring Fiscal Sustainability in the Welfare State: Fiscal Space as Fiscal Sustainability. *International Economics and Economic Policy*, 17, 531-554.
- Mendoza, E. G. ve Ostry, J. D. (2008). International Evidence on Fiscal Solvency: Is Fiscal Policy "Responsible"? *Journal of Monetary Economics*, 55, 1081-1093.
- Nangır, E. O. ve Kırıl, H. (2014). Performans Esaslı Bütçeleme, Harcama Gözden Geçirimleri ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesi: Mali Alan Açısından Bir Değerlendirme. Ahmet Kesik vd. (Ed.), *Mali Alan: Teori ve Uygulama*, 1. Baskı içinde (321-332), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Nerlich, C. ve Reuter, W. H. (2015). Fiscal Rules, Fiscal Space and Procyclical Fiscal Policy. *European Central Bank Working Paper Series*, 1872, 1-29.
- OECD (2016). *OECD Economic Surveys Germany*", Erişim Adresi <https://www.oecd.org/economy/surveys/2016%20Germany%20survey%20%20Overview%20in%20ENGLISH.pdf>.

- OECD (2018). OECD Economic Surveys Ireland. Erişim Adresi <https://www.oecd.org/economy/surveys/Ireland-2018-OECD-economic-survey-overview.pdf>.
- OECD (2019). OECD Economic Surveys Norway. Erişim Adresi [https://www.oecd.org/economy/surveys/Norway-2019-OECD Economic%20Survey_Overview.pdf](https://www.oecd.org/economy/surveys/Norway-2019-OECD-Economic%20Survey_Overview.pdf).
- Ortiz, I., Chai, J. ve Cummins, M. (2011). Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 182 Countries. UNICEF Social and Economic Policy Working Paper, 1-55.
- Ostry, J. D., Ghodh, A. R., Kim, J. I. ve Qureshi, M. S. (2010). Fiscal Space. International Monetary Fund, Erişim Adresi <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf>.
- Oxford Economics (2017). Risk-Weighting Debt Implies More Fiscal Space. United Kingdom Economic Outlook, 41(3), 25-28.
- Park, S. G. (2012). Quantifying Impact of Aging Population on Fiscal Space. IMF Working Paper, 164, 1-24.
- Radar PPP (2015). International Meeting Infrastructure and PPPs Business Opportunities in Infrastructure and PPPs: Meeting With The World References on The Theme. Erişim Adresi <https://radarppp.com/wp-content/uploads/201504-cbic-a-situacao-do-mercado-brasileiro-de-ppp-en-us.pdf>.
- Rahman, J. (2010). Absorption Boom and Fiscal Stance: What Lies Ahead in Eastern Europe?. IMF Working Paper, 97, 1-31.
- Rahman, S. A. (2017). Egypt: VAT Raised to 14%. Erişim Adresi <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1f7n8llh00ydh/egypt-vat-increased-to-14>.
- Roy, R., Heuty, A. ve Letouzé, E. (2007). Fiscal Space For What? Analytical Issues From A Human Development Perspective. UNDP, Erişim Adresi <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/povertyreduction/poverty-website/fiscal-space-for-what/FiscalSpaceforWhat.pdf>.
- Roy, R. Abu-Ismaïl, K. Ve Almedia Ramos, R. (2012). Is There Fiscal Space For Financing an Arab Development Transformation?. International Policy Centre for Inclusive Growth Working Paper, 88, 1-28.
- SARPN (2007). Primer: Fiscal Space for MDGs. Erişim Adresi https://sarpn.org/documents/d0002584/Fiscal_Space_UNDP_Jun2007.pdf.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). Erişim Adresi <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>.
- Şahin, M. (2014). Altyapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları. Ahmet Kesik vd. (Ed.), Mali Alan: Teori ve Uygulama, 1. Baskı içinde (169-186), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- UNCTAD (2014). Trade and Development Report. Erişim Adresi https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2014_en.pdf.
- United Nations (2019). Economic Report Of Africa: Fiscal Policy For Financing Sustainable Development in Africa. Erişim Adresi <https://www.uneca.org/economic-report-africa-2019>.
- Uxó, J., Álvarez, I. ve Febrero, E. (2018). Fiscal Space on The Eurozone Periphery and The Use of The (Partially) Balanced-Budget Multiplier: The Case of Spain. Journal of Post Keynesian Economics, 41(1), 99-125.

- Ünsal, H. ve Durucan, A. (2014). Kriz Ortamında Büyümenin Sağlanmasına İlişkin Yeni Bir Politika Önerisi: Mali Alan Uygulamaları ve Değerlendirilmesi. Ahmet Kesik vd. (Ed.), Mali Alan: Teori ve Uygulama, 1. Baskı içinde (273-298), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- World Bank (2015). Global Economic Prospects: Having Fiscal Space and Using It. Washington DC.
- World Bank (2019). World Development Report: The Changing Nature of Work. Washington DC.
- World Bank. Projects. Erişim Adresi <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?os=0&qterm=Turkey>
- Yılmaz, G (2014). Kurala Dayalı Maliye Politikası İle “Mali Alan” Kavramı İlişkisi ve Mali Alan Kavramının Örnekli Olarak Değerlendirilmesi. Ahmet Kesik vd. (Ed.), Mali Alan: Teori ve Uygulama, 1. Baskı içinde (333-355), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Zandi, M., Cheng, X. ve Packard, T. (2011). Fiscal Space. Moody's Analytics, Erişim Adresi <https://www.economy.com/mark-zandi/documents/2011-12-13-Fiscal-Space.pdf>.

A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE FISCAL SPACE BASED ON EXAMPLES OF DEVELOPED AND DEVELOPING COUNTRIES

Extended Abstract

Aim: Fiscal space, which is one of the common instruments agreed upon by the country's governments to maintain their sustainability, has always been based on financing opportunities that should be created in the budget under the name of different policy instruments. Although the needs and usage areas that differ according to the development levels of the countries emerge on this basis, every country whose aim is to create fiscal space in general tries to do this without damaging its fiscal sustainability. The aim of this study is to evaluate the fiscal space creation methods of countries in line with the examples of developed and developing countries, and to reveal which country group is suitable for using the fiscal space potential more effectively and efficiently.

Method(s): In this study, first of all, the concept of fiscal space, methods of creating fiscal space, and fiscal space calculation approaches are discussed by making use of domestic and foreign literature. In line with these examinations and evaluations, the fiscal space of the countries discussed in the study was exemplified on the basis of concept and practice and compared according to their level of development. Then, according to the Aizenman-Jinjarak approach, it was tried to determine what the advantages and disadvantages could be as a result of the calculation of the fiscal space of the country groups and analysis with statistical data.

Findings: When the domestic and foreign literature is examined, it has been understood that different needs and usage areas of fiscal space have emerged in developed and developing countries and that countries face different difficulties according to their level of development in order to create fiscal space. It has been seen that the developed countries in the study need the fiscal space to maintain the current level of welfare and to make this level of welfare sustainable. Developing countries, on the other hand, need fiscal space to finance infrastructure and development expenditures. The biggest difficulty developed countries face while creating fiscal space is the demographic pressures they feel due to the high proportion of the elderly population. Compulsory social expenditures, which take up space in the budgets of developed countries, limit the creation of fiscal space by limiting the maneuverability in the budget. Developing countries cannot create and use their financial areas effectively and efficiently due to weak institutional structure and incomplete governance policies. According to the Aizenman-Jinjarak approach, the public debt payment period of the countries is obtained by dividing the public debt by the average tax collection. Fiscal area of countries that can pay their public debts with tax revenues in the shortest time is evaluated as higher. When the data obtained are evaluated, it is understood that developed countries can pay their public debts in less time than developing countries, that is, they have more fiscal space.

Conclusion: With this study, the deficiencies in the conceptual foregrounding of the fiscal space, which has always existed within the scope of different policies and purposes, but which are not mentioned much, have been eliminated. In the study, a comparative analysis was made by considering the applications associated with the conceptual infrastructure of the fiscal space through the examples of developed and developing countries. As a result of the comparative analysis of the developed and developing countries, including the data obtained by calculating the fiscal spaces of the countries, a contribution has been made to the existing literature.

As a result of this study, it has been understood that the developed countries can evaluate the fiscal space potential more efficiently and effectively compared to the developing countries. Reforms that developed countries should focus on in order to positively affect the formation of fiscal space should be aimed at reducing demographic pressures and ensuring the sustainability of welfare. Developing countries, on the other hand, should attach importance to institutional and

structural reforms that will ensure that all potential resources that will contribute to the formation of fiscal space can be added to their budgets as additional financing.
