

Mali Alan ve Ölçüm Yöntemleri¹

Fatih AKBAYIR (<http://orcid.org/0000-0003-2831-619X>), Department of Public Finance, Karamanoğlu Mehmetbey University, Turkey; e-mail: akbayirfatih@kmu.edu.tr

Ahmet Burçin YERELİ (<http://orcid.org/0000-0002-8746-6756>), Department of Public Finance, Hacettepe University, Turkey; e-mail: aby@hacettepe.edu.tr

Fiscal Space and Estimating Methods²

Abstract

In this paper, it is aimed to examine the estimating methods of the fiscal space, which is a concept that governments focus in recent years. In this direction, six fiscal space estimating methods are explained theoretically. Besides, it is tried to evaluate these methods in terms of advantages and disadvantages through a comparative analysis. It is also examined the risks associated with the methods. As a result, it can be said that incorrect measures of fiscal space may have negative effects on many important factors, from the development stages of the countries to the macro indicators. In addition, considering that the fiscal space of the countries is affected by many economic and non-economic factors, Ostry et al. (2010) approach attracts considerable attention. Because it takes more account of the general equilibrium situation.

Keywords : Fiscal Sustainability, Fiscal Risk, Fiscal Space, Ostry et al. Approach, Debt Dynamics.

JEL Classification Codes : E62, H62, H63.

Öz

Bu çalışmada, hükümetlerin son dönemlerde üzerinde önemle durdukları mali alan kavramı ele alınacak ve kavramın ortaya çıktığı ilk zamanlardan günümüze kadar ortaya atılan farklı mali alan ölçüm yöntemleri incelenip, söz konusu yöntemler için karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılacaktır. Kullanılan yöntemlerden kaynaklı sorunların ne gibi riskleri beraberinde getirebileceği incelenecektir. Sonuç olarak doğru olmayan mali alan ölçümlerinin ülkelerin kalkınma aşamalarından makro göstergelerine kadar birçok önemli faktörde sapmalara yol açabileceği söylenebilir. Ülkelerin sahip oldukları mali alanın birçok ekonomik ve hatta ekonomik olmayan faktörden etkilendiği göz önüne alındığında, Ostry vd. (2010) tarafından geliştirilen yaklaşımın genel denge durumunu en fazla dikkate alan yöntem olduğu görülmektedir.

Anahtar Sözcükler : Mali Sürdürülebilirlik, Mali Risk, Mali Alan, Ostry vd. Yaklaşımı, Borç Dinamikleri.

¹ Bu çalışma, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilimdalı'nda tamamlanan "Mali Alan: Türkiye İçin Bir Uygulama" adlı doktora tezinden üretilmiştir.

² This study created from the Ph.D. dissertation of Fatih Akbayir conducted in the Public Finance Department of Hacettepe University, Ankara, Turkey.

1. Giriş

Son yıllarda kamu fonksiyonlarının yerine getirilmesi açısından git gide artış gösteren finansman ihtiyacı, gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde hükümetleri yeni kaynak arayışlarına itmiştir. Bu arayışlar mali alan kavramının ortaya çıkmasında önemli bir etken olmuştur. Mali alan, finansal pozisyonda herhangi bir olumsuz durum ortaya çıkarmadan hükümete ihtiyaç olunan kaynağı sağlama imkânı sunmaktadır. Hal böyle olunca hükümetler, kavrama ilgi göstermeye başlamış; birçok araştırmacı ve uluslararası kuruluş ise kavramı analiz ve incelemelerinin merkezine yerleştirmişlerdir.

Hükümetler için bir mali manevra alanı imkânı sunan mali alanın, önemini son Küresel Krizden sonra daha da artırdığı görülmektedir. Mali alan, kriz yıllarında hükümetlerin krizin olumsuz etkilerini bertaraf edebilmek adına başvurulabileceği önemli bir potansiyel olmuştur. Tüm bu gelişmeler hükümetlerin, güdülen politikalar ya da öngörülemeyen durumlar için kullanmak adına sahip olunan mali alan düzeyi ile ilgili bilgi sahibi olma isteğini beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla mali alan ölçümü, mali alana sahip olmak kadar önemli bir hale gelmiştir.

Mali alanı ölçme çabaları kavramın ilk olarak ortaya atılması ile birlikte başlamıştır. Günümüzde tanım ve tarifinde henüz bir fikir birliğinin olmadığı görülen mali alanın, ölçümü konusunda da üzerinde uzlaşılan ortak bir yöntemle sahip olduğunu söylemek zordur. Literatürde mali alanın nasıl hesaplanacağı hususunda çeşitli teknikler bulunmaktadır. İlk başlarda bu tekniklerin bugün ortaya konulan yöntemlere nazaran daha basit olduğu görülmektedir. Ancak gün geçtikçe araştırmacılar tarafından ülkelerin ekonomik ve politik özelliklerini de dikkate alan mekanik yöntemler geliştirilmiştir.

Bu yöntemlerin, kamu gelirleri ve harcamaları gibi çeşitli politika araçları, potansiyel vergi gelirleri, Laffer eğrisi ve birincil dengenin borç düzeyindeki değişimlere vermiş olduğu tepkiler gibi birçok farklı etken üzerine inşa edildiği görülmektedir. Bir başka ifadeyle mali alan, öngörülebilir bir borçlanma kapasitesinden, borç oranını azaltabilmek için ne kadar süreye (vergileme dönemine ya da yıla) ihtiyaç duyulduğundan ve potansiyel gelir ve harcamalardan yola çıkılarak hesaplanabilmektedir.

Bu çalışmada öncelikle mali alan kavramının ilk olarak ortaya atıldığı dönemden bu yana yapılan tanım ve tarifler incelenmiştir. Daha sonra mali alanın ölçümü konusunda ortaya atılan altı farklı yöntem teorik olarak anlatılmıştır. Sonrasında ise ele alınan yöntemlerin karşılaştırmalı olarak bir analizi yapılmış, sahip olunan üstünlükler ve eksiklikler değerlendirilerek, yöntemlerden kaynaklı sorunların ne gibi riskleri beraberinde getirebileceği incelenmiştir.

2. Mali Alan: Kavramı ve Tanımı

Mali alan kavramı uluslararası literatürde "fiscal space" şeklinde kullanılmaktadır. Bu ifadenin Türkçeye çevrilmesi aşamasında ufak da olsa bazı ihtilafların yaşandığı görülmektedir. Konu ile ilgili ilk tercümelelerde İngilizce "space" kelimesinin karşılığı olarak

"uzay" veya "boşluk" kelimeleri kullanılmış, "mali uzay" veya "mali boşluk" gibi kavramsal ifadelere yer verilmiştir. Aslında her iki ifade de Türkçe kelime bilgisi açısından doğru olmakla birlikte "uzay" ve "boşluk" kavramlarının gerek okuyucuda yaptığı çağrışım ve gerekse maliye biliminde bu söyleme pek de aşına olunmayışı sebebiyle "mali alan" deyişi kulağa daha hoş gelmiş ve daha yaygın kullanılır olmuştur.

Bu görüşler ışığında hükümetlere bir mali manevra (manevra için bir alana ihtiyaç vardır) kabiliyeti sunan ve uluslararası literatürde "fiscal space" şeklinde ifade olunan kavramın, maliyecilerce değişik şekillerdeki kullanımları arasındaki en uygun Türkçe karşılığının "mali alan" olduğu görülmektedir (Şahin, 2014: 175).

Mali alan terimi, literatürde ilk olarak 2000'li yılların ortasında Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası bünyesinde gerçekleştirilen öncül çalışmalarda kullanılmıştır. Bu çalışmalarda kavram ile ilgili bazı tanım ve tarifler yapılmaya çalışılmıştır. Buna göre IMF'nin ilgili politika tartışma makalelerinden birinde kavramın mali sürdürülebilirlik ile ilişkisi ve alternatif mali alan oluşturma yöntemleri gibi konulara değinen Heller (2005a) mali alanı: "*Bir hükümetin sürdürülebilir finansal pozisyonunu olumsuz etkilemeden, güdülen bir amaç için o hükümete kaynak sağlayan bütçesel bir imkândır.*" şeklinde tanımlamıştır.

Dünya Bankası (2005), Ekvator örneğine dayalı olarak fakirliğin azaltılması ile mali alan oluşturabilme çabaları arasındaki ilişkinin incelendiği bir raporda mali alanı, "*bazı amaçlarla (örneğin, çalışmada yer aldığı halıyla fakirliğin azaltılması amacıyla) ilişkili olan bireysel programlar ve yatırım projelerinin gerektirdiği temel harcamaları (mevcut ücret ve emekli maaşları dışında) finanse etmek için mevcut olan kaynakların toplamı*" şeklinde ele almıştır.

Bunun yanı sıra Kalkınma Komitesi (2006), mali alanı, *bir hükümetin mali ödeme gücüne zarar vermeksizin gerçekleştirebileceği maksimum harcama ile mevcut harcama seviyesi arasındaki fark* olarak tanımlamaktadır. Ayrıca Schick (2009), bir süreç olarak bütçeleme kadar eski olan mali alan kavramını, *uzun zamanlardan beri tüm ülkelerde bütçelerin oluşturulması aşamasında öngörülemeyen harcamalar için bir "imkân" ya da "boşluk"un hesap edilmesine benzetmektedir.*

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ise kavrama belirli kalkınma hedeflerinin başarılması yönünden bir yaklaşım getirmiştir (Çakmak & Çakmak, 2014: 211). Buna göre Heller (2005a) ve Kalkınma Komitesi (2006)'nin kavramı "imkân" ve "boşluk" gibi terimler ile betimlemeye çalışmasına eleştirel bakan Roy vd. (2007)'ye göre mali alan, "*belirli kalkınma hedefleri için, kaynak mobilizasyonunu artırmak amacıyla oluşturulan somut politika eylemleri ve bu politika eylemlerinin etkili olabilmesine olanak sağlayan yönetişim, kurumsal ve ekonomik çevrenin güvence altına alınması için gerekli olan reformların bir sonucu olarak hükümetlere sağlanan bir finansman*"dır.

Görüldüğü üzere kavram, farklı bilim insanları ve uluslararası kuruluşlar tarafından farklı yaklaşımlar çerçevesinde ele alınmıştır. Ancak özellikle son Küresel Kriz sonrası

bilhassa gelişmiş ülkelerin yaşamış oldukları borç krizleri, kavramın çerçevesini önemli ölçüde etkilemiştir. Bu noktadan sonra kavramın "borçların sürdürülebilirliği" ile ilişkilendirilmeye başlandığı görülmektedir (Bastos & Pineda, 2013: 3). Bu çerçevede Ostry vd. (2010) mali alanı, *ülkelerin mevcut borç seviyesi ile mali uyum geçmişlerinden yola çıkılarak belirlenen borç limitleri arasındaki fark* şeklinde tanımlamaktadır. Nihayetinde, mali alan kavramının halen tanımsal bir evrim aşmasında olduğu ve literatürde henüz üzerinde uzlaşmış bir mali alan tanımının bulunmadığı açıkça görülmektedir (Roy vd., 2007: 1).

3. Mali Alan Ölçmede Kullanılan Yöntemler

Tanım ve tarifinde henüz bir fikir birliğinin olmadığı görülen mali alan kavramının, ülke örnekleri üzerinden değerlendirilmesinde de bir fikir birliğinin olduğunu söylemek zordur. Mekanik bir kural ya da eşik aracılığıyla saptanması oldukça zor olan mali alanın ölçümü, borç sürdürülebilirlik eşikleri, olası şoklar, ülkeden ülkeye farklılaşan ekonomik kurumlardan dolayı çeşitli araçlar kullanılarak ayrıntılı bir analizin yapılmasını gerektirmektedir (IMF, 2016: 9).

Bu bağlamda literatürde, bir ülkenin mali alanının nasıl hesaplanacağı konusunda pek çok farklı yöntem yer almaktadır. Bu yöntemler potansiyel vergi gelirlerinden politika araçlarına, Laffer eğrisinden birincil dengenin borç düzeyindeki değişimlere vermiş olduğu tepkiye kadar oldukça geniş bir yelpazeye yayılmaktadır (Nerlich & Reuter, 2015: 4). Bir başka ifadeyle mali alan, öngörülebilir bir borçlanma kapasitesinden, borç oranını azaltabilmek için ne kadar vergileme (yılına) dönemine ihtiyaç duyulduğundan ve potansiyel gelir ve harcamalardan yola çıkılarak hesaplanabilmektedir. Çalışmanın sonunda yer alan Ek-1'de farklı yöntemlere ait özet bilgiler tablo şeklinde verilmiştir.

3.1. Mali Sürdürülebilirlik ile İlişkili Yaklaşımlar

Mali alan ile mali sürdürülebilirlik kavramları birbirleri ile yakın bir ilişki içindedir. Bir ülkede mali sürdürülebilirliğin sağlanması, mali alanın varlığına işaret edebilmektedir. Ya da tam tersi bir ülkede sahip olunan mali alan, mali sürdürülebilirliğin sağlanması adına bazı ipuçları verebilmektedir. Mali alan ile mali sürdürülebilirlik arasındaki bu yakın ilişki, mali alan ölçümlerinde mali sürdürülebilirliğin analiz edilmesinde kullanılan bazı yöntemlerden faydalanılmasını beraberinde getirmektedir (Ulusoy vd., 2013: 230).

Genel olarak bilindiği üzere, borcun istikrarlı bir düzeyde tutulabilmesi için birincil fazla düzeyinin muhafaza edilmesi gerekmektedir. Hükümetlerin bu düzeyde birincil fazla vermeleri, borcun istikrarlı bir şekilde sürdürülebildiği anlamına gelmektedir. Ancak gerekli düzeyde birincil fazla verilemez ise toplam borç devamlı artacağı için sürdürülemez hale gelecektir. Bu durumda verilmesi gereken birincil fazla ile verilen birincil fazla arasındaki -negatif- fark, gerekli olan mali düzenlemeleri (IMF, 2003: 124); pozitif fark ise mali alanı işaret etmektedir (Ulusoy vd., 2013: 230).

Buna benzer bir başka yöntem ise bugünkü değer yaklaşımı kullanılarak elde edilen referans kamu borcu seviyesinin cari borç seviyesi ile karşılaştırılmasıdır. Buna göre cari borç fazla ise aşırı borçlanma söz konusudur (IMF, 2003: 130). Bu durumda mali alan tamamen tüketilmiş demektir. Ya da tam tersi olarak cari borcun daha düşük düzeyde olması, belirli bir mali alana sahip olunduğu anlamına gelecektir.

Temelde birbirine benzeyen bu iki yöntemin diğer yöntemlere nazaran mali alan ölçümü noktasında kullanılması pek tercih edilmemektedir. Bu durumun en önemli sebeplerinden bir tanesi teorik olarak iyi bir şekilde kurgulanan yöntemlerin pratikte istenmeyen sonuçları öngörememesidir. Şöyle ki bu yöntemler, hükümetlere ilerleyen zamanlarda telafi etmek şartıyla önemli derecelerde birincil açık vermesine müsaade etmektedir. Ancak gerçek hayatta hükümetlerin büyük derecelerde birincil fazla vermesi hem ekonomik olarak hem de politik olarak pek mümkün değildir (IMF, 2003: 122). Bu yöntemlerde gözlemlenen bir diğer önemli sakınca ise, temelinde birçok parametrenin tahmini değerlerini yerleştirmesidir. En doğru şekillerde öngörülerde bulunulmaya çalışılsa dahi gelecekteki faiz, enflasyon ve büyüme oranlarının doğru tahmin edebilmesi oldukça zordur (Celasun vd., 2007: 402).

3.2. IMF Yaklaşımı

Mali alanı ölçebilme çabaları ile birlikte başladığı söylenebilir. Ancak ilk zamanlarda kullanılan yöntemler bugün kullanılanlara nazaran daha basittir. Bu çerçevede mali alan ile ilgili çalışmalara öncülük eden ve alana önem atfeden kuruluşların başında IMF gelmektedir. IMF'in mali alanın ölçümüne, ilave mali alan oluşturabilme çabalarının bir tezahürü olarak yaklaştığı görülmektedir. Buna göre, bir ülkenin mali alanı, -mali alan oluşturma yöntemlerinden olan- kamu gelirleri, harcamalar, dış yardımlar ve borçlanma politikalarına ne kadar başvurabileceğinden yola çıkılarak tahmin edilebilmektedir.

Heller (2005a, 2005b, 2006), bu yöntemden yola çıkarak Malavi, Zambiya ve Tanzania'nın mali alanını ölçmeye çalışmıştır. Buna göre, Malavi ve Zambiya'nın görece yüksek olan vergi hasılatı / GSYİH yapısı nedeniyle vergileri artırarak ilave bir mali alan oluşturma imkânları pek bulunmamaktadır. Diğer taraftan görece düşük vergi hasılatı / GSYİH yapısına sahip olan Tanzania'nın ise vergileri artırarak ilave bir mali alan elde edebileceği söylenebilir (Heller, 2005b: 3). Dolayısıyla vergi hasılatı / GSYİH oranı yaklaşık %13 olan Tanzania için en az %15 olmak üzere (belki %20'ye çıkartmasıyla) aradaki farkın sağlamış olduğu kaynak kadar bir mali alana sahip olabileceği düşünülmektedir (Heller, 2006: 75).

Bunun yanında Tanzania, harcamalarını yeniden önceliklendirerek de ilave mali alan elde edebilmektedir. Bu ülke, toplam harcamalar içindeki faiz ve ücret ödemeleri kalemlerinden geriye kalan (faiz ve ücret harcamalarının ihtiyari yönü bulunmamaktadır) kaynak kadar ilave mali alan elde edebilme imkânına sahiptir. Diğer taraftan toplam harcamalar içinde faiz ve ücret ödemeleri yüksek olan Malavi ve Zambiya'nın ise bu yönden ilave bir mali alana sahip olabilme imkânı bulunmamaktadır (Heller, 2005b: 3).

Ayrıca Tanzanya'nın dış yardımların edinilmesi noktasında başarılı bir şekilde yürütülen makroekonomik istikrar ve reform çabalarına (yardımı yapanların bu yönde beklentileri olmaktadır) binaen Malavi ve Zambiya'dan daha şanslı olduğu ortadadır. Dış yardımlar konusunda yardımların aşırı derecede dalgalı olması, oluşturulacak mali alanı oldukça olumsuz etkilemektedir. Bu doğrultuda Tanzanya'nın dış yardımlar açısından görece daha yüksek bir mali alana sahip olduğu görülmektedir (Heller, 2005a: 17).

Son olarak yine Malavi ve Zambiya'nın, iç borçlanma rakamlarının milli gelire oranının yüksekliğine binaen bu kaynaktan yola çıkılarak ilave bir mali alana sahip olmadığı izlenmektedir. Ancak diğer taraftan düşük bir iç borç oranına sahip olan Tanzanya'nın ise belirli bir üst limite kadar yerel piyasalardan borçlanabilme imkânına ve bu doğrultuda önemli düzeyde bir mali alana sahip olduğu anlaşılmaktadır (Heller, 2005a: 16).

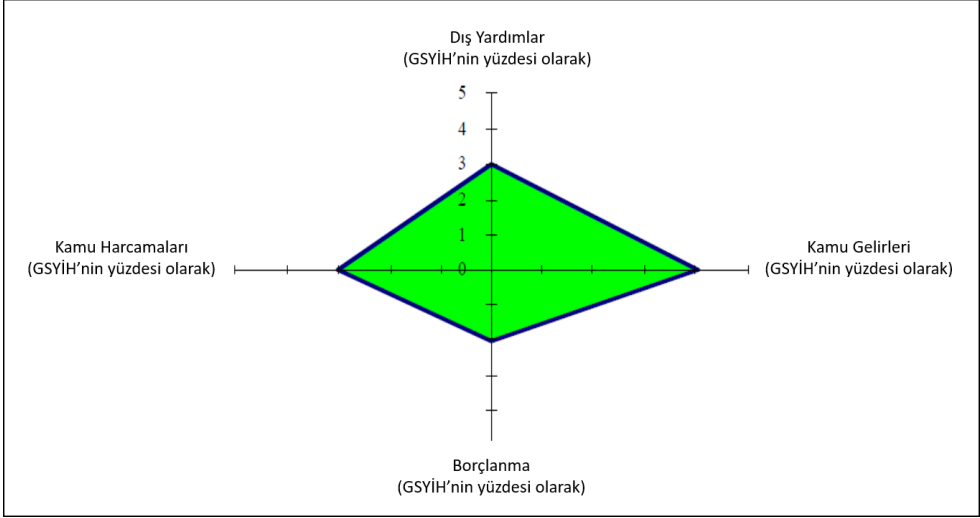
IMF yaklaşımı görece basit bir yapıya sahiptir. Ancak bu basitlik, yaklaşımın avantajlı değil dezavantajlı tarafını oluşturmaktadır. Çünkü bu yaklaşım, derin analitik analizlerden uzak ve yalnızca oransal bir yöntem olarak göze çarpmaktadır. Örneğin, yaklaşım, zamanlararası değerlendirmeye imkân tanımamakta ve devletin önemli mali göstergelerini (sübvansiyonlar, kamu varlıkları vb.) analiz dışında bırakmaktadır (Heller, 2007: 17). Bununla birlikte, IMF'nin çeşitli politika tartışma makalelerinde de görüleceği üzere mali alanın ölçümü konusunda devamlı bir arayış içerisinde olduğu bir gerçektir.

3.3. "Mali Alan Elması" Yaklaşımı

Mali alan elması (ya da mali elması), mali alan oluşturmada kullanılan araçların bir temsilidir. Elmanın toplam alanı, bir ülke için sahip olunan toplam mali alanı ifade etmektedir. Elması temsil eden şeklin her bir köşesinde mali alan oluşturmada kullanılabilecek çeşitli mali politika araçları yer almaktadır (Roy vd., 2007: 6). Mali alanın basitleştirilmiş bir genel görünümünü ortaya koyan mali alan elmasının dört köşesinde yer alan bu politika araçları, kamu gelirleri, kamu harcamaları, dış yardımlar ve borçlanmadır (Kalkınma Komitesi, 2006: 17). Bu araçlardan herhangi biri vesilesiyle elde edilecek ek mali alan kapasitesinin görece fazla olması, mali alan elmasının o yönde genişleyeceğini göstermektedir (Şahin & Akar, 2014: 301).

Şekil 1'de, örnek bir mali alan elması yer almaktadır. Buna göre elmanın sağ köşesinde kamu gelirleri (GSYİH'ye oranı); sol köşesinde kamu harcamaları (GSYİH'ye oranı); üst köşesinde dış yardımlar (GSYİH'ye oranı); ve alt köşesinde ise borçlanma (GSYİH'ye oranı) aracı bulunmaktadır. Bu araçlar vasıtası ile ayrı ayrı elde edilebilecek her bir mali alan imkânı toplamda elmanın şeklini ortaya çıkarmaktadır. Örneğin, bir ülkede kamu gelirlerini %4 ve planlanan bir süre için elde edilen dış yardımları %3 kadar artırılabilme imkânı var ise; ayrıca kamu harcamalarının gözden geçirilmesi ve yeniden önceliklendirilmesi sonucu %3 kadar ve bunun yanında %2 kadar daha borçlanabilme imkânına paralel bir ek kaynağa sahip olunması söz konusu olabilecek ve mali alan elması, Şekil 1'de görüldüğü gibi olacaktır (Kalkınma Komitesi, 2006: 18).

Şekil: 1
Mali Alan Elması



Kalkınma Komitesi (2006), bu yaklaşımdan yola çıkarak Şili, Brezilya, Hindistan ve Etiyopya'nın mali alan elmasını hesaplamıştır³. Öncelikle Şili'de, ülkenin mali alan elmasını şekillendirecek etkenler analiz edilmiş ve arkasından mali alan elması çizilmiştir. Buna göre, Şili'nin mali alan elması Şekil 2(a)'da verilmektedir. Şili, ortalama bir hasılat seviyesi (%24) ve görece düşük bir borç düzeyine (%20'den daha az) sahiptir ve şekilde görüleceği üzere bu iki etkenden kaynaklı bir mali alan varlığı söz konusudur. Diğer taraftan neredeyse sıfır seviyesindeki dış yardımların yanı sıra harcama etkinliğini artırarak elde edilecek olan mali alan oldukça düşüktür. Çünkü uzun zaman önce harcamalarda etkinlik sağlanmış ve bu araçla elde edilecek pek bir mali alan kalmamıştır. Böylece potansiyel mali alan vergilerin artırılması ve borçlanma üzerinden ortaya çıkmaktadır (Kalkınma Komitesi, 2006: 21).

Şekil 2(b)'de ise Brezilya'nın mali alan elması verilmiştir. Buna göre önemli bir borç ve finansal kriz tarihine sahip olan Brezilya, aşırı borç yükü ile birlikte bu açıdan elde edebileceği mali alan şansını büyük oranda yitirmektedir. Gelirlerini artırması önemli derecede maliyetli olacağından bu yola başvurması daha da zordur. Dış yardım akışı çok azdır. Dolayısıyla Brezilya'nın tek mali alan oluşturma seçeneği geniş ölçüde harcama

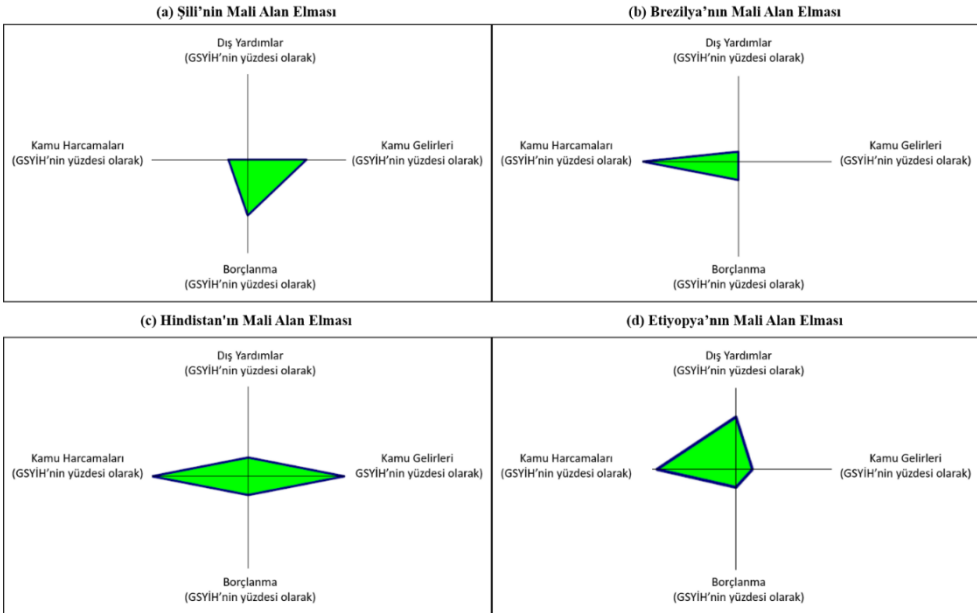
³ Ayrıca Dünya Bankası, Türkiye dâhil Brezilya, Fas, Filipinler, Hindistan, Kamerun, Kenya, Madagaskar, Ruanda, Tacikistan, Uganda ve Ukrayna'nın mali alan elmasını gruplar halinde hesaplamıştır (Kalkınma Komitesi, 2007: 13). Bunun yanında Ünsal ve Durucan (2014) ise mali alan elmasını çizmeden Türkiye'nin mali alanının, mali alan elmasının dört köşesinde bulunan faktörler açısından bir analizini gerçekleştirmiştir.

etkinliğinin sağlanmasına kalmakta ve sahip olunan mali alanı bu kalem ile birlikte elde etmektedir (Kalkınma Komitesi, 2006: 24).

Şekil 2(c) Hindistan'ın sahip olduğu mali alan elmasını göstermektedir. Buna göre Hindistan, borçlarını artırarak ilave mali alan elde edebilir. Çünkü şimdiye kadar hiç temerrüde düşmemesiyle kreditorlerin gözünde olumlu bir izlenimi vardır. Ancak sahip olduğu üretken olamayan teşvik sistemi ve teknik etkinlikten uzak gerçekleştirilen harcamalardan kurtularak mali alan elde etme imkânı çok daha yüksektir. Ayrıca söz konusu yeniden önceliklendirme sayesinde hasılat düzeyi de artırılabilir. Dolayısıyla Hindistan bu politika araçları çerçevesinden önemli bir mali alan düzeyine sahiptir (Kalkınma Komitesi, 2006: 24-25).

Şekil 2(d)'de ise Etiyopya'nın mali alan elması verilmiştir. Hasılat düzeyinin zaten yüksek olması durumunda dış yardımlar, mali alanı artırmada önemli bir rol oynayabilir. Buna göre Etiyopya için ek yardım ve harcama etkinliğinin geliştirilmesi mali alanın artırılmasında izlenebilecek iki önemli yoldur. GSYİH'nin %30'u kadar bir harcama seviyesine; %50'si kadar ise dış yardıma sahip olan Etiyopya'nın, harcamaların %8'ne tekabül eden bir borç servisi bulunmaktadır. Ancak bu ülke, geçmişteki kötü ününden dolayı borçlanma hususundaki potansiyelini pek kullanamamaktadır (Kalkınma Komitesi, 2006: 26-27).

Şekil: 2
Ülkelerin Mali Alan Elmaları



Kaynak: Kalkınma Komitesi, 2006: 25.

Bu yaklaşımın, IMF'nin mali alanı ölçme konusundaki gayretlerinin gelişmiş bir hali olduğu söylenebilir. Bir başka ifadeyle IMF yaklaşımında, ülkelerin mali alanı ölçülürken kamu gelirleri ve harcamaları, dış yardımlar ve borçlanma politika araçları üzerinden tek tek değerlendirme yapılmaktadır. Oysa “mali alan elması” yaklaşımı, bu yöntemi geliştirip söz konusu araçlardan yola çıkarak topyekûn bir analiz gerçekleştirmektedir. Bu durum aynı zamanda iki yaklaşım arasındaki temel farkı da ortaya koymaktadır.

Mali alan elması yaklaşımı, özellikle sahip olunan mali alan potansiyelinin görünümünü ortaya koymada faydalı bir araçtır. Ancak daha gerçekçi sonuçlara ulaşmak mutlaka daha derin bir analizi gerektirmektedir. Farklı ekonomik özelliklere sahip olan ülkeler için kendi özel durumlarına göre yapılacak ayrıntılı analizlerin daha faydalı olacağı açıktır (Kalkınma Komitesi, 2007: 13-14). Bu yaklaşımın ülkelerin kendi ekonomik özelliklerini dikkate almayan yapısı, ülkeler arası bir karşılaştırma yapma imkânını da ortadan kaldırmaktadır (Martin & Kyrili, 2009: 4). Ancak yine de sahip olunan mali alanı bir şekil yardımıyla açıklaması nedeniyle diğer yaklaşımlardan farklılaşmaktadır.

3.4. Aizenman - Jinjarak (2010) Yaklaşımı

Mali alanı ölçülebilir bir değişken olarak ele alan Aizenman ve Jinjarak (2010), özgün bir yaklaşım ile birlikte kavramın başına “*de facto*” ibaresini ekleyip şu şekilde bir tanımlama yapmışlardır: “*De facto mali alan, kamu borcunun ödenmesinde vergilerin tahsil edilemeyen zamanlarında (düşük vergi tahsilatının yaşandığı dönemlerde) başvurulacak kaynaklardır.*”

Burada tahsil edilen vergiler ile yakından ilişkilendirilen “*de facto vergi tabanı*” kavramı oldukça önemlidir. Gerçekleşen vergi tahsilatını ölçen *de facto vergi tabanı*, konjonktürel dalgalanmaların etkisini düzleştirmek adına birkaç yıllık ortalaması alınan *fiili vergi matrahı* olarak tanımlanabilir (Aizenman & Jinjarak, 2010: 1).

Devreden kamu borcunun, *de facto vergi tabanına* oranı ya da bunun dışında kamu borcunun geri ödenmesi için gerekli olan vergi tahsil yılları, ülkelerin yaşamış oldukları görece mali darlık hakkında bazı bilgiler sunmaktadır. Bir başka ifadeyle bu göstergeler ülkelerin sahip oldukları mali alan hakkında önemli bilgiler taşımaktadır. Buna göre mali alan şu şekilde ölçülebilir (Aizenman & Jinjarak, 2010: 1-4):

$$De\ Fakto\ Mali\ Alan = \text{Kamu Borcu} / \text{Vergi Hasılatı}$$

Aizenman ve Jinjarak (2012), bu yöntem ile 123 ülkenin mali alanını (kriz öncesi dönem için) hesaplamıştır. Bu ülkeler arasında Avustralya yüksek düzeyde mali alana sahip olmasıyla dikkat çekerken; Arjantin ve Butan'ın düşük mali alana sahip olduğu görülmektedir. Çünkü Avustralya'nın 2006 yılında borçlarını geri ödeyebilmesi için geçmiş 1 yıldan daha az sürede tahsil ettiği vergi gelirleri yeterli gelirken; bu süre Arjantin için yaklaşık 5 yıl, Butan için ise yaklaşık 8 yıldır.

Ayrıca mali açıklar üzerinden de yine bir mali alan hesaplaması yapılmaktadır. Bu alternatif mali alan ölçme yönteminde kamu borcu yerine mali açıklar kullanılmaktadır (Aizenman & Jinjarak, 2010: 5):

$$De\ Fakto\ Mali\ Alan = \text{Mali Açıklar} / \text{Vergi Hasılatı}$$

Tablo: 1
81 Ülkenin Mali Alanı

Grup	Ülkeler	MA-1	MA-2	Grup	Ülkeler	MA-1	MA-2
Düşük Gelirli Ülkeler	Afganistan	1,61	0,29	OECD Üyesi Olmayan Yüksek Gelirli Ülkeler	Bahamalar	2,36	0,1
	Bangladeş	4,46	0,09		Bahreyn	6,89	-1,3
	Kırgızistan	8,61	0,12		Hırvatistan	1,69	0,09
	Madagaskar	10,24	0,34		Kıbrıs	2,1	0
	Nepal	5,76	0,13		Estonya	0,23	-0,05
	Tacikistan	10,12	0,38		Letonya	0,76	0,05
	Uganda	5,33	0,17		Malta	2,44	0,07
Alt Orta Gelirli Ülkeler	Butan	6,91	0,51	OECD Üyesi Olmayan Yüksek Gelirli Ülkeleri	Umman	2,69	0,38
	Çin	1,95	0,24		San Marino	2,87	-0,22
	Kongo	0,03	-0,16		Singapur	6,6	-0,45
	Fildişi Sahilleri	6,91	0,22		Avustralya	0,89	-0,04
	El Salvador	3,7	0,31		Avusturya	2,18	0,07
	Gürcistan	2,99	0,01		Belçika	2,9	0,02
	Guatemala	1,92	0,15		Kanada	1,82	-0,03
	Hindistan	8,62	0,38		Çekya	1,45	0,21
	Endonezya	3,38	0,1		Danimarka	0,67	-0,04
	Maldivler	2,51	0,38		Finlandiya	1,23	-0,02
	Moldova	1,86	-0,04		Fransa	2,34	0,1
	Moğolistan	2,85	-0,04		Almanya	2,98	0,06
	Fas	2,74	0,09		Yunanistan	4,63	0,33
	Papua Yeni Gine	3,03	0,08		Macaristan	2,55	0,25
	Filipinler	4,95	0,26		İzlanda	0,82	-0,04
	Senegal	4,42	0,09		İrlanda	0,98	-0,06
	Sri Lanka	6,43	0,55		İtalya	3,71	0,1
	Tayland	2,54	-0,11		Güney Kore	1,75	-0,02
	Tunus	2,6	0,12		Lüksemburg	0,24	0
	Ukrayna	3,66	0,07		Hollanda	1,97	0,03
Üst Orta Gelirli Ülkeler	Cezayir	1,7	-0,43	Yeni Zelanda	1,36	-0,12	
	Beyaz Rusya	0,27	0	Norveç	1,64	-0,39	
	Brezilya	5	0,15	Polonya	2,32	0,21	
	Bulgaristan	1,15	-0,16	Portekiz	3,03	0,05	
	Kolombiya	4,38	0,39	Slovakya	1,61	0,32	
	Jamaika	4,41	0,07	Slovenya	1,09	0,1	
	Kazakistan	0,46	-0,05	İspanya	1,76	0,02	
	Litvanya	1,12	0,04	İsviçre	1,29	-0,03	
	Moritus	2,56	0,17	Birleşik Krallık	1,51	0,06	
	Meksika	3,1	0,1	Birleşik Devletler	2,32	0,09	
	Peru	2,39	0,08				
	Rusya	0,63	-0,4				
	Güney Afrika	1,79	0,05				
	St. Kitts ve Nevis	4,29	0,05				
Türkiye	2,34	-0,22					
Uruguay	3,93	0,18					

Not: MA-1, kamu borcu / vergi hasılatı yöntemi; MA-2 ise mali açıklar / vergi hasılatı yöntemi ile hesaplanan mali alanları göstermektedir.

Kaynak: Aizenman & Jinjarak, 2010: 8.

Buna göre 2000-2006 yılları arasındaki mali açıkların bu yıllar arasında elde edilen vergi hasılatına oranlanması (MA-2) ile bir mali alan hesaplaması yapılmıştır (Aizenman &

Jinjarak, 2010: 2)⁴. Tablo 1'de, 81 ülkenin bu iki yöntemle hesaplanan mali alanları verilmiştir. Kongo, Beyaz Rusya, Kazakistan, Rusya, Estonya, Letonya, Avustralya, Danimarka, İzlanda, İrlanda ve Lüksemburg tabloda verilen MA-1 hesaplamasına (kamu borcu / vergi hasılatı) göre; Bangladeş, Gürcistan, Fas, Papua Yeni Gine, Senegal, Ukrayna, Beyaz Rusya, Jamaika, Litvanya, Peru, Güney Afrika, St. Kitts ve Nevis, Hırvatistan, Letonya, Malta, Avusturya, Belçika, Almanya, Hollanda, Portekiz, İspanya, İsviçre, Birleşik Krallık ve Birleşik Devletler ise MA-2 hesaplamasına göre görece yüksek mali alana sahip ülkeler arasında yer almaktadır.

Bu yaklaşımın uygulanmasının görece kolay olduğu söylenebilir. Ancak analizde birçok ekonomik etkeni değerlendirme dışı bırakmaktadır. Bir başka ifadeyle ülkelerin mali alanı ölçülürken yalnızca ilgili ülkenin borç (ya da mali açıklar) ve gelir kalemleri dikkate alınmakta, o ülkenin mali olarak etkilenebileceği birçok etken değerlendirme dışı kalmaktadır. Oysaki ülkelerin sahip oldukları mali alanların ölçümü çok daha karmaşık bir süreçtir. Bu doğrultuda söylenebilir ki daha doğru sonuçlara ulaşabilmek için birçok faktörü dikkate alan ayrıntılı bir analiz gerekmektedir. Dolayısıyla yaklaşımın, doğru sonuçlara ulaşmak adına eksik yönleri olduğu söylenebilir.

3.5. Ostry vd. (2010) Yaklaşımı

Ostry vd. (2010) mali alanı, ülkelerin sahip oldukları cari borç düzeyi ile yine bu ülkelerin ekonomik özelliklerini ortaya koyan ve analitik bir şekilde belirlenen borç limiti arasındaki fark olarak tanımlamaktadır. Dolayısıyla mali alanın hesaplanması için borç limitinin hesaplanması gerekmektedir. Bu doğrultuda öncelikle birincil dengenin başta borç olmak üzere birçok ekonomik ve ekonomik olmayan değişkene verdiği tepki olan birincil denge reaksiyon fonksiyonu hesaplanarak işe başlanacaktır. Ayrıca borç stokunu önemli bir şekilde etkileyen faiz oranı - büyüme oranı diferansiyeli de hesaplamalara dâhil edilmektedir. Nihayetinde ise bu iki önemli faktörün (reaksiyon fonksiyonu ve diferansiyel) standart bir bütçe kısıdı eşitliğinde bir araya getirilmesi suretiyle bir ülke için borç limiti bulunacaktır. Hesaplanan bu limitin (borç limiti) ülkelerin sahip olduğu cari borç düzeyine olan uzaklığı ise ifade edildiği üzere mali alanı ortaya koymaktadır.

Reaksiyon fonksiyonu deneysel olarak hesaplanırken birincil dengenin başta borç olmak üzere çıktı açığı, kamu harcamaları açığı, dış ticarete açıklık, enflasyon, emtia fiyatları, yaş bağımlılık oranı, politik istikrar, mali kurallar ve IMF kredileri gibi ekonomik ve ekonomik olmayan değişkenlere verdiği tepki ölçülmektedir. Bu tepkinin güçlü olması, borç servisine karşı kullanılan ilk araçlardan bir tanesinin birincil fazla olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan faiz oranı - büyüme oranı diferansiyeline ise basit bir şekilde faiz oranından büyüme oranının çıkarılması ile ulaşılmaktadır. Ulaşılan değerler pozitif

⁴ Bu yaklaşımdan yola çıkarak hesaplanan mali alana yer veren diğer çalışmalar için bkz. Aizenman vd. (2011), Didier vd. (2012), Grauwe ve Ji (2013), Ulusoy vd. (2013) ve Peat vd. (2015).

olması, borç stokunda meydana getireceği bir artışa paralel olarak mali alanı olumsuz etkilerken; bu değer negatif olması, tam tersi bir şekilde mali alanı olumlu etkileyecektir.

Ostry vd. (2010), 23 gelişmiş ülkenin mali alanını bu yaklaşım ile birlikte hesaplamıştır⁵. Öncelikle 1970-2007 ve 1985-2007 örneklem dönemi için iki farklı birincil denge reaksiyon fonksiyonu hesaplanmıştır; sonrasında ise on yıllık ortalama verilerden yararlanarak faiz oranı - büyüme oranı diferansiyeli belirlenmiştir. Nihayetinde bu iki adım bir araya getirilerek tüm bu ülkeler için mali alan hesaplanmıştır. Buna göre Yunanistan, İtalya, Japonya ve Portekiz en az mali alana sahip olan ülkeler iken; İzlanda, İrlanda, İspanya, Birleşik Krallık ve ABD ise oldukça kısıtlı bir mali manevra alanına sahiptir. Bu sayılanların dışında kalan diğer ülkeler (Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, İsrail, Güney Kore, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, İsveç) ise çok daha geniş mali alana sahiptir. Ancak bu ülkeler de gelecekte karşılaşmaları muhtemel demografik baskılar ve şarta bağlı yükümlülükler neticesinde orta vadeli mali düzenlemelere ihtiyaç duyabilir gibi gözükmektedir (Ostry vd., 2010: 3).

Genel kanı, mali alan ölçümü için takip edilecek yaklaşımın makroekonomik değişkenleri ve şokların sebep olabileceği mali baskıları en kapsamlı bir şekilde dikkate alan yöntem olması gerektiğidir (IMF, 2016: 10). Bu çerçevede Ostry vd. (2010) yaklaşımı, mali alan ölçümünde genel denge halini en fazla dikkate alan yaklaşım olarak göze çarpmaktadır. Yaklaşımında, mali alanın ölçülebilmesi için birçok makro değişkenin etkisini bünyesinde barındıran bir reaksiyon fonksiyonu ve faiz ile ekonomik büyüme gibi borçları etkileyen iki önemli faktör kullanılmaktadır.

Reaksiyon fonksiyonu birçok ekonomik ve ekonomik olmayan değişkenin etkisini bünyesinde barındırdığı için bu araçtan çıkılarak hesaplanan borç limitinin, ilgili ülkenin ekonomik olarak karakteristik özelliklerini yansıttığı söylenebilir. Ayrıca diferansiyelin hesaplamalara dâhil edilmesiyle de faiz oranları ve büyüme oranlarındaki oynaklıkların mali alan üzerindeki etkileri sezilebilmektedir. Dolayısıyla bu faktörün de hesaplamalara dâhil edilmesi bir ülke için ulaşılabilecek mali alan büyüklüğü hakkında şüpheleri biraz daha azaltmaktadır.

Bu yaklaşımın eleştirildiği noktalar da mevcuttur. Öncelikle yaklaşımın mali alan kavramının kapsamını daralttığı iddia edilmektedir. Ekonomik olan ve olmayan birçok değişkeni dikkate almasına rağmen konuya yalnızca borçların sürdürülebilirliği açısından yaklaşıldığı ifade edilmektedir. Bir diğer eleştiri ise yaklaşımın daha çok borç veren ülke ve kurumların yaklaşımını yansıttığı iddiası ile ilgilidir (Çaşkurlu, 2011: 40).

⁵ Bu yaklaşımdan yola çıkarak hesaplanan mali alana yer veren diğer çalışmalar için bkz. Zandi vd. (2011), Bastos ve Pineda (2013), Ghosh vd. (2013a), Ghosh vd. (2013b), Hajnovic ve Zeman (2013), Kim (2015), Nerlich ve Reuter (2015), Adedeji vd. (2016).

Hükümetler, mali açıdan zor duruma düştüklerinde (özellikle de kriz zamanları) güdülen amaçların gerçekleştirilebilmesi için çoğu zaman borçlanmaktadırlar. Bir başka ifadeyle devlet bütçelerinin genellikle açık verdiği (en iyi ihtimalle denk) göz önüne alındığında borçlanmanın, özellikle kriz zamanlarında bir mali manevra alanı olarak ön plana çıktığı görülmektedir. Bu çerçeveden yaklaşıldığında -yukarıdaki eleştirilere cevaben- mali alanın borçlanma perspektifinden değerlendirilmesi, bir başka ifadeyle cari borç düzeyi ile borçlanma limiti arasındaki fark olarak betimlenmesi oldukça doğal hale gelmektedir (Çelen & Yavuz, 2014: 27-28). Ayrıca bu yaklaşım çerçevesinden mali alanın özellikle ölçülebilmesi noktasında geliştirilmeye çok açık olduğu da ifade edilmesi gereken bir başka önemli husustur.

3.6. Park (2012) Yaklaşımı

Ülkelerin mali alanını ölçmek için ilginç bir yola başvuran Park (2012), bu amaçla vergi hasılatının hangi vergi oranları ile en çoklaştırılabileceğini anlatan Laffer eğrisinden faydalanmaktadır. Bu durumda mali alan, cari vergi hasılatı ile Laffer eğrisinin zirvesinde elde edilebilecek vergi hasılatı arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Bir ülkedeki mevcut vergi oranlarının, Laffer eğrisi ile yapılan analizler neticesinde ortaya çıkan -en çok hasılatı veren- vergi oranlarından düşük ya da yüksek olması, o ülkedeki vergi rejiminin en yüksek hasılatı getirmediğini göstermektedir. Bu durumda edinilemeyen bir hasılat bölümü söz konusudur. Bu hasılat bölümü, mali alanı ifade etmektedir.

Park (2012), bu yaklaşımdan yola çıkarak G-7 ülkelerinin (ABD, Almanya, Birleşik Krallık, Fransa, İtalya, Japonya ve Kanada) mali alanını hesaplamıştır. Ayrıca bu hesaplamadan sonra söz konusu ülkelerde yaşanan nüfusun bu yaklaşımla ölçülen mali alan üzerindeki etkisi ölçülmeye çalışılmıştır. 1995-2009 yılları için yapılan analizde, G-7 ülkeleri için bir karşılaştırma yapılmaktadır.

Buna göre söz konusu ülkelerde nüfusun yaşlanmasından kaynaklı olarak mali alanda bir daralma tespit edilmiştir. Mali alandaki bu daralma etkisi, en düşük GSYİH'sinin %2.7'si ile ABD'de görülmüş iken; en fazla, GSYİH'sinin %7.1'i ile İtalya'da gözlemlenmiştir. Ayrıca diğer bulgulara göre Fransa, Almanya ve İtalya'da nüfusun yaşlanmasına bağlı mali alan daralması, Kanada, Japonya ve ABD'ye göre daha fazladır. Söz konusu daralma, yaşanan nüfusla birlikte artan kamu harcamaları ve genç nüfusun azalmasına paralel olarak azalan çalışma saatlerinin getirdiği kamu hasılatındaki azalmadan kaynaklanmaktadır (Park, 2012: 4).

Sonuç olarak Park (2012)'a göre, söz konusu ülkelerde nüfustaki yaşlanmanın mali alan üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak için emeklilik sisteminde bir reform ve esnek harcama politikası gibi düzeltici tedbirler gerekmektedir. Söz konusu reform ile kaybedilen çalışma saatlerinin telafisi yapılabilir. Esnek harcama politikaları ile de büyümede ve diğer makro performanslarda ortaya çıkan olumsuz durumlar karşısında harcamalar bakımından yeni pozisyonlar alınabilir.

Bu yaklaşımın özgün bir yöntem olmasına rağmen tıpkı Aizenman - Jinjark (2010) yaklaşımı gibi mali alan ölçümünü görece dar bir çerçeveden ele aldığı görülmektedir. Şöyle ki yaklaşım, kamu gelirleri yapısını odak noktasına alarak bir ölçüm yaparken, örneğin kamu harcamalarını dikkate almamaktadır. Dolayısıyla bu yaklaşımdan yola çıkılarak elde edilecek sonuçların güvenilirliği tartışmalıdır.

4. Sonuç

Mali alan ile birlikte hükümetlerin güdülen politikalar ya da öngörülemeyen durumlar için ihtiyaç duyduğu manevra alanı ölçülmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla kavramın ilk olarak ortaya atıldığından bugüne kadar devamlı olarak mali alanın ölçülebilmesi konusunda bir arayışın olduğu açıkça görülmektedir. Bu arayış hem yeni yöntemleri hem de mevcut yöntemlerin geliştirilmesi çabalarını beraberinde getirmiştir.

Mali alanın ölçülebilmesi için öne sürülen yöntemlerin başında mali sürdürülebilirlik ile ilişkili yaklaşımlar gelmektedir. Bu yaklaşımlardan yola çıkılarak yapılacak mali alan ölçümü, hükümetlerin her seviyede birincil fazla verebileceği varsayımı ile birlikte yanıtıcı olabilmektedir. Kamu harcamaları, çeşitlenen kamu hizmetlerine paralel olarak git gide artış göstermektedir. Bunu yanı sıra hükümetler, oy kaygısı ile birlikte özellikle de doğrudan halka dokunan harcamalarda kesintiye gidememektedirler. Bu etkenler, hem açık verilmesi yönünde bir baskı meydana getirmekte hem de yüksek düzeyde birincil fazla verilmesine engel olmaktadır. Dolayısıyla gerçekte sahip olunan mali alan ölçülenden daha düşük çıkabilmektedir. Bu durum, belirli bir mali alana sahip olduğunu düşünen hükümetlerin taşıyamayacağı yükümlülüklerin altına girmesi ile birlikte ağır ekonomik ve siyasi sonuçları beraberinde getirebilecektir.

Mali alan ölçüm yöntemlerinden bir diğeri olan IMF yaklaşımı, derin analitik bir analizden uzak olmasına paralel olarak kamu maliyesinin temel belirleyicilerini ihmal etmesi nedeniyle yanlış ekonomik programların uygulanmasına sebep olabilecektir. Hükümetlerin, sahip oldukları gerçek mali alan boyutunu bilememeleri ihtiyaç olunan ekonomik programların takip edilmesine engel olabilmektedir. Bu durum, ülke ekonomisinde bir durgunluk yaşatabileceği gibi enflasyonist süreçleri tetikleyebilecektir.

Mali alan elması yaklaşımı, bir başka mali alan ölçme yöntemidir. Bu yaklaşım, IMF yaklaşımının geliştirilmiş halidir. Ancak yine de ülkelerin kendi ekonomik özelliklerini dikkate almamasıyla bazı riskleri bünyesinde taşımaktadır. Sahip olunan mali alanı bir şekil vasıtasıyla ortaya koyan yaklaşım, örneğin hükümetlerin gelirler yönünden bir mali alana sahip olduğunu söylerken artıracak gelirlerin ülke ekonomisi üzerinde nasıl bir etki yapacağını görmezden gelmektedir. Buna göre artırılan vergi oranları, büyümeyi olumsuz etkileyebilmekte ve bu da ilerleyen zamanlar için sahip olunan mali alanda bazı hasarlar meydana getirebilmektedir. Bu tür durumlarda bilhassa fakirlik ile mücadele eden ülkelerin fakirliği azaltmaya yönelik çabaları tam tersi etkiler ortaya çıkarabilecektir.

Ortaya atılan bir diğeri mali alan ölçüm yöntemi ise Aizenman - Jinjark (2010) yaklaşımıdır. Bu yaklaşım, mali alanı en çok etkileyebilecek faktörlerden mali açıklar, kamu

borcu ve gelirlerini odak noktasına alırken mali alanı etkileyebilecek diğer değişkenleri görmezden gelmektedir. Yüksek borçlu ülkelerde geniş bir mali alan bulunabilir. Bu imkân o ülkelerdeki kamu gelirleri dışında sahip olunan menkul ve/veya gayrimenkul varlıklar sayesinde olabilir. Bu tür varlıkların hesaba katılmaması doğru sonuçlara ulaşılmasını engellemektedir. Bu durumun özellikle gelişmekte olan ülkelerde kalkınma süreçlerini sekteye uğratması söz konusu olabilecektir. Çünkü sahip olunan mali alan kalkınma aşamasında güdülen politikalar için oldukça önemli bir yere sahiptir.

Park (2012) yaklaşımı, bir başka mali alan ölçüm yöntemidir. Özgün bir yöntem olmasına rağmen mali alan ölçümünü görece dar bir çerçeveden ele aldığı görülmektedir. Şöyle ki yaklaşım, kamu gelirleri yapısını odak noktasına alarak bir ölçüm yaparken, örneğin kamu harcamalarını dikkate almamaktadır. Oysaki kamu harcamaları, bir ülkenin mali alanını -olumlu ya da olumsuz- en çok etkileyen faktörlerden biridir. Hükümetler, harcamalarını bu açıdan dikkate almadıklarında bir anda mali alanlarını tüketebilme ve hatta büyük düzeylerde mali açıklar verme riskleri ile karşı karşıya kalabileceklerdir.

Son olarak Ostry vd. (2010) yaklaşımı, ülkelerin mali alanının ölçülebilmesi adına ortaya atılan yöntemlerden bir başkasını temsil etmektedir. Bu yaklaşım, mali alan ölçümünde genel denge halini dikkate almaktadır. Yaklaşımında, mali alanın ölçülebilmesi için birçok makro değişkenin etkisini bünyesinde barındıran bir reaksiyon fonksiyonu ve faiz ile ekonomik büyüme gibi borçları etkileyen iki önemli faktör kullanılmaktadır.

Reaksiyon fonksiyonu birçok ekonomik ve ekonomik olmayan değişkenin etkisini bünyesinde barındırdığı için bu araçtan çıkılarak hesaplanan borç limitinin, ilgili ülkenin ekonomik olarak karakteristik özelliklerini yansıttığı söylenebilir. Ayrıca diferansiyelin hesaplamalara dâhil edilmesiyle de faiz oranları ve büyüme oranlarındaki oynaklıkların mali alan üzerindeki etkileri sezilebilmektedir. Dolayısıyla bu faktörün de hesaplamalara dâhil edilmesi bir ülke için ulaşılacak mali alan büyüklüğü hakkında şüpheleri biraz daha azaltmaktadır.

Mali alan kavramını borçların sürdürülebilirliği açısından değerlendirmesi ve bununla ilgili olarak yalnızca borç veren kurum ya da ülkelerin yaklaşımını yansıttığı eleştirilerine maruz kalan bu yaklaşımın en önemli sakıncası ise oldukça hassas hesaplamalara dayanıyor olmasıdır. Örneğin, bu yaklaşımında ölçümün gerçekleştirilmesi aşamasında birincil denge ya da faiz oranlarında yaşanan ufak bir değişikliğin, sahip olunan mali alanın boyutunu önemli derecede etkilediği görülmektedir. Dolayısıyla hesaplamalarda dikkat edilmeyen ufak ayrıntılar yanlış sonuçların elde edilmesine neden olabilir. Ayrıca bu yaklaşımında da bilhassa gelişmiş ülkeler için oldukça önemli bir konu olan şarta bağlı yükümlülükler dikkate alınmamaktadır. Hâlbuki demografik özelliklerine göre bazı ülkelerin büyük oranda sosyal güvenlik açıklarına maruz kalmaları beklenmektedir. Bu durumun hesaba katılmaması sonucunda hükümetler büyük mali riskler ile karşı karşıya kalabilecektir.

Ülkelerin sahip oldukları mali alanın birçok ekonomik ve hatta ekonomik olmayan faktörlerden etkilendiği göz önünde bulundurulduğunda, takip edilecek yaklaşımın mümkün

olduğu miktarda makroekonomik değişkeni ve şokların sebep olabileceği mali baskıları en kapsamlı şekilde kapsayıp kapsamadığına dikkat edilmelidir. Bu açıdan bakıldığında ülkelerin sahip oldukları mali alanın ölçümü oldukça karmaşık bir hal almaktadır. Bu doğrultuda söylenebilir ki doğru sonuçlara ulaşabilmek için birçok faktörü dikkate alan ayrıntılı bir analiz gerekmektedir.

Paralel olarak yukarıda ortaya konulmaya çalışılan yöntemlerin bazı üstünlük ve eksikliklere sahip olduğu açıktır ve her biri kendisine özgü özellikleri ile öne çıkmaktadır. Her ne kadar eleştirilse de Ostry vd. (2010) yaklaşımı, mali alan ölçümü açısından ekonomideki ve hatta ekonomiyi etkileyen diğer alanlardaki (politika gibi) birçok etkeni dikkate almasıyla alternatifleri arasında bir adım öne çıkmaktadır.

Kaynaklar

- Adedeji, O. & C. Ahokpossi & C. Battiatı & M. Farid (2016), "A Probabilistic Approach to Fiscal Space and Prudent Debt Level: Application to Low-Income Developing Countries", *IMF Working Paper*, WP/16/163, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Aizenman, J. & M. Hutchison & Y. Jinjara (2011), "What is the Risk of European Sovereign Debt Defaults? Fiscal Space, CDS Spreads and Market Pricing of Risk", *NBER Working Paper Series*, 17407, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Aizenman, J. & Y. Jinjara (2010), "De Facto Fiscal Space and Fiscal Stimulus: Definition and Assessment", *NBER Working Paper Series*, 16539, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Aizenman, J. & Y. Jinjara (2012), "The Fiscal Stimulus of 2009-2010: Trade Openness, Fiscal Space, and Exchange Rate Adjustment", *NBER International Seminar on Macroeconomics 2011*, University of Chicago Press, 17-18 Haziran, 301-342.
- Bastos, F. & E. Pineda (2013), "Fiscal Space of Brazilian States", *Inter-American Development Bank Discussion Paper*, IDB-DP-310, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Celasun, O. & X. Debrun & J. Ostry (2007), "Primary Surplus Behavior and Risks to Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries: A "Fan-Chart" Approach", *IMF Staff Papers*, 53(3), 401-425.
- Çakmak, Y. & Z.Z. Çakmak (2014), "Mali Alan, Kalkınma ve Büyüme İlişkisi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Alan", içinde: *Mali Alan: Teori - Uygulama*, A. Kesik & T. Berksoy & M. Şahin (eds.), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 205-241.
- Çaşkurlu, E. (2011), "Bağımsız Maliye Politikası Uygulama Olanasının Kısıtlanması: Mali Alan Daralması ve Etkileri", *Ekonomik Yaklaşım*, 22(79), 21-44.
- Çelen, M. & E. Yavuz (2014), "Mali Alan Oluşturma Yöntemleri", içinde: *Mali Alan: Teori - Uygulama*, A. Kesik & T. Berksoy & M. Şahin (eds.), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 27-57.
- Didier, T. & C. Hevia & S. Schmukler (2012), "How Resilient and Countercyclical Were Emerging Economies During the Global Financial Crisis?", *Journal of International Money and Finance*, 31, 2052-2077.
- Dünya Bankası (2005), "Creating Fiscal Space for Poverty Reduction in Ecuador: A Fiscal Management and Public Expenditure Review", *A World Bank Country Study*, 34350, the World Bank, Washington, D.C.

- Ghosh, A. & J. Kim & E. Mendoza & J. Ostry & M. Qureshi (2013a), "Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies", *The Economic Journal*, 123, F4-F30.
- Ghosh, A. & J. Ostry & M. Qureshi (2013b), "Fiscal Space and Sovereign Risk Pricing in a Currency Union", *Journal of International Money and Finance*, 34, 131-163.
- Grauwe, P. & Y. Ji (2013), "Self-fulfilling Crises in the Eurozone: An empirical test", *Journal of International Money and Finance*, 34, 15-36.
- Hajnovič, F. & J. Zeman (2013), "Fiscal Space in the Euro Zone", *Narodna Banka Slovenska*, 21(2), 9-14.
- Heller, P. (2005a), "Understanding Fiscal Space", *IMF Policy Discussion Paper*, PDP/05/4, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Heller, P. (2005b), "Back to Basics - Fiscal Space: What It Is and How to Get It", *Finance and Development*, 42(2), 1-5.
- Heller, P. (2006), "The Prospects of Creating 'Fiscal Space' for the Health Sector", *The London School of Hygiene - Tropical Medicine*, Oxford University Press.
- Kalkınma Komitesi (2006), "Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report", *Poverty Reduction and Economic Management World Bank*, DC2006-0003, the World Bank - International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Kalkınma Komitesi (2007), "Fiscal Policy for Growth and Development Further Analysis and Lessons from Country Case Studies", *International Bank for Reconstruction and Development and the International Development Association*, DC2007-0004, the World Bank - International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Kim, J. (2015), "Debt Maturity: Does It Matter for Fiscal Space", *IMF Working Paper*, WP/15/257, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Martin, M. & K. Kyrieli (2009), "The Impact of the Financial Crisis on Fiscal Space for Education Expenditure in Africa", *Background Paper*, 2010/ED/EFA/MRT/PI/43, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris.
- Nerlich, C. & H. Reuter (2015), "Fiscal Rules, Fiscal Space and Procyclical Fiscal Policy", *European Central Bank Working Paper Series*, 1872, European Central Bank, Frankfurt.
- Ostry, J. & A. Ghosh & J. Kim & M. Qureshi (2010), "Fiscal Space", *IMF Staff Position Note*, SPN/10/11, 1-24.
- Park, S.G. (2012), "Quantifying Impact of Aging Population on Fiscal Space", *IMF Working Paper*, WP/12/164, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Peat, M. & J. Svec & J. Wang (2015), "The Effects of Fiscal Opacity on Sovereign Credit Spreads", *Emerging Markets Review*, 24, 34-45.
- Roy, R. & A. Heuty & E. Letouze (2007), "Fiscal Space for What? Analytical Issues from a Human Development Perspective", *the G-20 Workshop on Fiscal Policy*, 30 Haziran - 2 Temmuz, İstanbul-Türkiye, 1-38.
- Schick, A. (2009), "Budgeting for Fiscal Space", *OECD Journal on Budgeting*, 9(2), 1-18.
- Şahin, M. (2014), "Altyapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları", içinde: *Mali Alan: Teori - Uygulama*, A. Kesik & T. Berksoy & M. Şahin (eds.), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 169-187.
- Şahin, Ö.U. & Akar, S. (2014), "Sağlık Sektöründe Mali Alan ve Türkiye", içinde: *Mali Alan: Teori - Uygulama*, A. Kesik & T. Berksoy & M. Şahin (eds.), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 299-321.

Uluslararası Para Fonu (IMF) (2003), “Public Debt in Emerging Markets: Is it Too High?”, *World Economic Outlook*, 113-152.

Uluslararası Para Fonu (IMF) (2016), “Assessing Fiscal Space. An Initial Consistent Set of Considerations”, *IMF Policy Papers*, 1-26.

Ulusoy, A. & T. Akdemir & B. Karakurt (2013), “Küresel Kriz ve AB’nin Kriz Karşısı Maliye Politikalarının Etkinliği: Mali Alan Açısından Bir Değerlendirme”, *28. Türkiye Maliye Sempozyumu Küresel Kriz ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı*, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, 22-26 Mayıs, Antalya-Türkiye, 218-257.

Ünsal, H. & A. Durucan (2014), “Kriz Ortamında Büyümenin Sağlanmasına İlişkin Yeni Bir Politika Önerisi: Mali Alan Uygulamaları ve Değerlendirilmesi”, içinde: *Mali Alan: Teori - Uygulama*, A. Kesik & T. Berksoy & M. Şahin (eds.), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 273-299.

Zandi, M. & X. Cheng & T. Packard (2011), “Fiscal Space”, *Moody’s Analytics Special Report*, Moody’s Analytics, New York.

Ek-1 Mali Alan Ölçüm Yöntemleri - Özet Bilgiler

Yöntem	Mali Alan Tanımı	Yöntemin Üstünlüğü	Yöntemin Eksiklikleri	Yöntemi Kullanan Çalışmalar
Mali Sürdürülebilirlik İle İlişkili Yaklaşımlar	Borcun istikrarlı bir düzeyde sürdürülebilmesi için verilmesi gereken birincil fazla ile verilen birincil fazla arasındaki pozitif farktır.	Teorik olarak iyi kurgulanmıştır.	Uygulanabilirliği bazı hataları içermektedir. Birçok tahmini parametreye dayanmaktadır.	-
IMF Yaklaşımı (2005)	Bir hükümetin sürdürülebilir finansal pozisyonunu olumsuz olarak etkilemeden, güdülen bir amaç için o hükümete kaynak sağlayan bütçesel bir imkandır.	Uygulanabilirliği basittir.	Derin analitik analizlerden uzaktır. Yalnızca oransal bir yöntemdir. Önemli mali göstergeleri analiz dışında bırakmaktadır.	Heller (2005a); Heller (2005b); Heller (2006)
“Mali Alan Elması” Yaklaşımı (2006)	-	IMF yaklaşımının gelişmiş halidir. Mali alanı, bir şekil vasıtasıyla ortaya koymaktadır.	Ülkelerin sahip oldukları ekonomik özellikleri dikkate almamaktadır. Karşılaştırmalara imkân vermemektedir.	Kalkınma Komitesi (2006); Kalkınma Komitesi (2007); Ünsal & Durucan (2014)
Aizenman - Jinjaraç (2010) Yaklaşımı	Kamu borcunun ödenmesinde vergilerin tahsil edilemeyen zamanlarında (düşük vergi tahsilatının yaşandığı dönemlerde) başvurulan kaynaklardır.	Uygulanabilirliği basittir.	Önemli ekonomik ve ekonomik olmayan etkenler değerlendirme dışı bırakılmaktadır.	Aizenman & Jinjaraç (2010); Aizenman vd. (2011); Aizenman & Jinjaraç (2012); Didier vd. (2012); Grauwe & Ji (2013); Ulusoy vd. (2013); Peat vd. (2015)
Ostry vd. (2010) Yaklaşımı	Ülkelerin sahip oldukları cari borç düzeyi ile yine bu ülkelerin ekonomik özelliklerini ortaya koyan ve analitik bir şekilde belirlenen borç limiti arasındaki farktır.	Genel denge halini dikkate almaktadır. Geliştirilmeye açıktır.	Yalnızca borçların sürdürülebilirliği çerçevesinden yaklaşmaktadır. Çok hassas hesaplamalara dayanmaktadır.	Ostry vd. (2010); Zandi vd. (2011); Bastos & Pineda (2013); Ghosh vd. (2013a); Ghosh vd. (2013b); Hajnovic & Zeman (2013); Kim (2015); Nerlich & Reuter (2015); Adedeji vd. (2016)
Park (2012) Yaklaşımı	Cari vergi hasılatı ile Laffer eğrisinin zirvesinde elde edilebilecek vergi hasılatı arasındaki farktır.	Özgün bir yöntemdir.	Dar bir çerçeveye sahiptir. Birçok önemli etkeni değerlendirme dışı bırakmaktadır.	Park (2012)

Akbayır, F. & A.B. Yereli (2018), "Mali Alan ve Ölçüm Yöntemleri", *Sosyoekonomi*, Vol. 26(38), 253-270.