

ÖZELLEŞTİRME MALİ ALAN İLİŞKİSİ¹

Sibel AŞAN

Maliye Bilim Uzmanı, Email: sibelasan14@hotmail.com

ÖZET

Finansal krizlerin küresel boyutlarda yaşanması, hükümetleri yeni kaynak arayışlarına ya da mevcut kaynaklarını daha etkin kullanabilme yolları aramalarına neden olmaktadır. 2000’li yıllarda ortaya çıkan mali alan kavramı da bu çözüm arayışlarının bir sonucudur. Binyıl Kalkınma Hedefleri ile gündeme gelen mali alan, belirli amaçlar için ek kaynak yaratmak olarak ifade edilebilmektedir. Mali alanın mantığı, uzun vadede kendi kendini finanse edecek projeler oluşturmak amacıyla, ihtiyaç duyulan kaynakların yaratılmasıdır. Bu bağlamda, mali alan ile hükümetin kamu harcamaları için ek kaynak yaratılması ve sunulan hizmetlerin kalitesinin de artırılması amacı, mali alan ile özelleştirme uygulamaları arasında bağlantı kurulmasını sağlamaktadır.

Özelleştirme uygulamalarının kamu otoritesi açısından en önemli amacı, satışlar yoluyla gelir elde etmektir. Fakat kamu otoritesinin sadece gelir sağlama amacıyla özelleştirmeye başvurması, kısa dönemde yararlı olsa da; uzun dönemde sakıncalarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu nedenle özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirlerin devletin cari harcamalarına değil de; yeni yatırımlara tahsis edilmesi mali alan yaratılmasını sağlayabilmektedir.

Özelleştirmenin yasal ve kurumsal yapısı, bazı ülkelerde, mali alan yaratılmasını mümkün kılarken; bazı ülkelerde mali alan yaratılmasını mümkün kılmamaktadır. Türkiye’de mali alan yaratılması, son yıllarda Orta Vadeli Programlarda yer almaya başlamıştır. Özelleştirme uygulamaları ile mali alan yaratılması ise, ülkemizdeki yasal çerçeveye göre kısmen mümkün olmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mali Alan, Özelleştirme, Bütçe

RELATIONSHIP BETWEEN PRIVATIZATION AND FISCAL SPACE

ABSTRACT

The occurrence of the financial crisis at global dimensions lead to the governments to look for new resources or ways to be able to use the current resources more efficiently. The term Fiscal Space which appeared in 2000s. is a result of these kind of quests for a solution. The fiscal space, that came to order with its millennium development goals, can be defined as to find extra resources for certain goals. The logic of the fiscal space is to create there sources needed to make projects that can finance themselves in the longterm. In this respect, the goal of creating extra resources for public expenditure

¹ Bu makale, Sibel AŞAN’ın Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde Doç. Dr. Mehmet ŞAHİN danışmanlığında hazırladığı aynı isimli yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

and improving the quality of the services form a connection between fiscal space and privatization implementations.

The most important goal of the privatization implementations in terms of public authority is to generate revenue through sales. However, though public authority's impementing privatization in order to make profits is useful in the short term, it leads to the emergence of draw backs in the long term. For this reason, spending the revenues gained from privatization implementations on new investment instead of spending it on the current expenditure of the government generates fiscal space.

While legal and institutional structure of privatization makes it possible to create fiscal space in some countries, it doesn't allow fiscal space in some countries. The generation of fiscal space in Turkey appears in medium-term programmes recently. On the other hand, the generation of fiscal space with privatization implementations is possible partly according to the legal framework in ourcountry.

Keywords: Fiscal Space, Privatization, Budget

1. GİRİŞ

Hükümetler, kamu harcamalarını finanse edebilmek; siyasi, ekonomik ve sosyal hayatta istikrarı sağlamak ve korumak amacıyla sürekli olarak yeni gelir kaynağı arayışına girmektedirler. Vergi, resim, harç, şerefiye, parafiskal gelirler, para ve vergi cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri, fonlar ve senyoraj gibi kamu gelirlerine; zaman içerisinde klasik anlayışın olağanüstü bir gelir olarak gördüğü sürdürülebilir borçlanma ve özelleştirme de eklenmiştir. Son yıllarda ise özelleştirmenin, istikrarlı ve güvenilir bir kamu geliri olup olmadığı tartışma konusu olmaktadır.

Kamu otoritesi özelleştirme ile verimli çalışmayan ve etkin yönetilmeyen işletmelerin harcama yükünden kurtulmakta ve bu satışla birlikte nakit gelir elde etmektedir. Fakat özelleştirme gelirlerinin bir defaya mahsus olması ve özellikle de kamu işletmelerinin kısmen ya da tamamen satışının yapılması, özelleştirmenin faydalı ya da sakıncalı olduğuna yönelik çeşitli yaklaşımları beraberinde getirmektedir. Hükümetler ise özelleştirmeye olan kamuoyu tepkilerini azaltmak için çeşitli yöntemler araştırmaktadır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler özelleştirme gelirlerini farklı amaçlar için kullanmaktadır. Gelişmiş ülkelerin özelleştirme gelirlerini yeni yatırımlarda kullanması; özelleştirmenin, literatürde yeni bir kavram olan mali alan ile ilişkilendirilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla, bu açıdan özelleştirme mali alan yaratan yöntemlerden birisidir. 2008 Küresel Finans Krizi sonrasında, hükümetlerin krizlere karşı tedbirlerini arttırma yolları araması ilave mali alan yaratmanın önemini arttırmaktadır. Hükümetler, çeşitli şekillerde ilave mali alan yaratabilmektedir. Özellikle özelleştirmelerden elde edilen gelirin ilave mali alan yaratmak için kullanılması; özelleştirmeye farklı bir bakış açısı kazandırabilmektedir.

Özelleştirme ile ilgili teorik bilgiler incelendiğinde, özelleştirme ve mali alanın birbiriyle ilişkili olduğu görülebilmektedir. Tüm dünya ülkelerinin gündemine özellikle 1980'li yıllarda giren özelleştirmenin amaçlarının, ilave mali alan yaratma yöntemlerinden bazılarıyla bağlantılı olmaktadır. Hükümetlerin özelleştirme ile verimli çalışmayan işletmeleri özel sektöre devrederek bütçe baskısını hafifletmeye çalışması; ilave mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi ya da verimsiz harcamaların kısılması yöntemiyle aynı hedefler gerçekleştirilmek istenmektedir. Aynı şekilde bazı gelişmiş ülkelerin özelleştirme gelirlerini ayrı bir hesapta tutması ve bu gelirleri yatırım harcamalarında kullanması; mali alan tanımında yer alan bütçe odası benzetmesiyle uyumaktadır. İlave mali alan yaratan bir diğer yöntem olan kamu gelirleri ile mali alan yaratılması da hemen hemen her ülkede uygulamada olan bir yöntemdir. Hükümetlerin kendi yapısına uygun bir vergi

sistemi kullanması ve böylece vergi kayıp ve kaçığını azaltmaya çalışması; uygun bir vergi oranı kullanarak vergi bilincini olumlu etkilemeye çalışması zaten her ülkenin uygulamada yürütmekte olduğu faaliyetlerdir. Tüm bunlara dayanarak, mali alanın kavram olarak yeni olmasına rağmen, aslında uzun zamandan beri hükümetlerin uygulamalarında yer aldığını söyleyebiliriz.

Bu çalışmada, Milenyum Kalkınma Hedefleri ile ortaya çıkan mali alanın teorik ve kavramsal çerçevesi üzerinde durularak; mali alanın gerekliliği, ilave mali alan yaratan yöntemler ve mali alan yaratmada özelleştirme alternatifi incelenecektir. Ayrıca, Türkiye'deki ilave mali alan yaratma çalışmaları, kurumsal ve yasal çerçevesi açısından incelenecektir.

2. ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirme, 1970'li yıllarda yaşanan Dünya Ekonomik Krizinden çıkış yolları arayan ekonomik politikalar sonucu, özellikle 1980'li yıllardan itibaren uygulamada sık başvurulan yöntemlerden birisidir. 1929 krizinde devletin ekonomideki payını arttıran gelişmeler, 1970 krizinde karşılaşılan sorunların çözümünde yetersiz kalmış ve önemini yitirmeye başlamıştır. Devletin fonksiyonlarının artmasıyla birlikte etkilediği alanlarında genişlemesi; ödemeler dengesi açıkları, yüksek enflasyon, işsizlik ve bütçe açıkları gibi çeşitli ekonomik sorunları ortaya çıkarmıştır.

1980'li yıllarda kamu sektörünün ekonomik hayatta giderek artan rolü karşılaşılan sorunlara çözüm bulmak amacıyla azaltılmaya ve serbest piyasa ekonomisi geliştirilmeye çalışılmıştır. 1990'lı yıllarda ise özelleştirme, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ve siyasi gündeminin temel konularından biri olmuştur ve ekonomik gelişmeler arasında yeniden yerini almıştır.

Özelleştirme, başlangıçta serbest piyasa mekanizmasını savunan neoliberal yaklaşımın ürünü iken, günümüzde siyasi alanda, çoğu ideolojik parti tarafından önemli bir ekonomik yeniden yapılandırma stratejisi olarak ele alınmaktadır. Özelleştirme uygulamaları, siyasi iktidarların yapısına göre değişen, şekillenen ve belirsizleşen hükümet politikası olmaktan çıkmakta ve devlet politikası haline gelmektedir. Bu durumda da, özelleştirme ideolojik yapıdan sıyrılmakta, genel kabul gören ekonomik hedeflere ulaşmak için bir araç olarak görülmektedir. Özelleştirmenin ideolojik yapıdan sıyrılmaması, özelleştirmeye karar verme aşamasında etkilerinin daha iyi öngörülebilmesini sağlamaktadır. Böylece özelleştirme faaliyetleriyle değişen üretim yapısının olumsuz sonuçları en aza indirilebilmekte ve istihdam sorunu daha gerçekçi değerlendirilebilmektedir.

Özelleştirme kavramı, kamunun sahip olduğu ticari ve sınai teşebbüsler ile varlıkların mülkiyet, yönetim ve denetimlerinin kısmen veya tamamen özel kişi ve kuruluşlara devredilmesi olarak tanımlanmaktadır (Doğan, 2012:7). Özelleştirme kavramı uygulamada, bazen çok kısıtlı bir alanı kapsayacak şekilde açıklanmakta, bazen de liberalizasyonu yani serbestleşmeyi de içerecek bir şekilde geniş olarak ele alınmaktadır (Feyzioğlu Akkoyunlu, 2011:36). Özelleştirmenin tanımı, ekonominin yeniden yapılandırılmasının bir yolu olarak düşünülmekte ve ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu nedenle özelleştirmenin tanımı, ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal yapısına göre değişen bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır.

Özelleştirme kavramı dar anlamıyla; sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini ifade etmektedir (Aktan, 2001:221). Dar anlamıyla özelleştirmede, kamunun devredeceği sermayenin veya mülkiyetin en az % 51'lik payının özel sektöre devredilmesi veya satılması gerekmektedir (Delice ve diğ.,2010:16). Özelleştirme kamuoyu tarafından genelde dar anlamıyla bilinmektedir. Bu nedenle de özelleştirme ile ilgili yorumlar bu tanım etrafında yoğunlaşmaktadır.

Özelleştirme kavramı geniş anlamıyla ise; sadece varlık satışını değil, devlet tarafından üretilen ya da sunulan mal ve hizmetlerin özel kesim aktörleri tarafından sunulmasını amaçlayan veya izin veren tüm sözleşme biçimlerini kapsamaktadır (Atiyas ve Oder, 2008:16). Bir başka ifadeyle; kamunun halihazırda yürüttüğü faaliyetlerin dışarıdan hizmet alımı, yönetim anlaşmaları, her türlü kiralama işlemleri, yap-işlet-devret sözleşmeleri ve imtiyaz hakkı devirleri ile geçici olarak devredilmesiyle sonuçlanacak tüm işlemleri de içermektedir (ÖİB, 2009-2013:29). 1970 yılında yaşanan Dünya Ekonomik Krize çözüm bulma çalışmalarında, serbest piyasa ekonomisini geliştirmek amacıyla özelleştirmenin geniş tanımıyla uygulanmaya çalışıldığını söyleyebiliriz.

Özelleştirmenin geniş anlamıyla uygulanması daha etkili olabilecek iken, hükümetler genelde özelleştirmeyi dar anlamıyla, varlık satışıyla, gerçekleştirmektedir. Bunun nedeni, hükümetlerin varlık satışlarıyla kısa sürede önemli miktarlarda nakit gelir elde etmesidir. Ayrıca varlık satışıyla, ileride bu varlıklardan sağlanabilecek gelirin, şimdiki değerinden daha fazla kazanç sağlanabileceği düşünülmektedir (Eker ve Aktan, 1993:341). Özel sektörün etkisini arttırdığı özelleştirmenin geniş tanımında önemli tasarruflar sağlama konusu zaman almaktadır.

3. MALİ ALAN TEORİSİ

Hükümetleri mali alan yaratmaya yönelten çeşitli nedenler bulunmaktadır. Bu nedenlerden biri; mali alanın ekonomik kriz ya da savaş gibi beklenmeyen şoklara karşı ülke ekonomisinin direncini artırma işlevinin olmasıdır (Zandi ve diğ., 2011:11). Ön plana çıkan bir diğer neden ise, hükümet harcamaları için ek kaynak yaratma fikridir (Heller, 2005:7). Hükümetlerin, ekonomik kriz ya da savaş gibi beklenmeyen şoklara karşı ayrı bir kaynağının bulunması ekonomik istikrarın sürdürülebilmesi açısından önem taşımaktadır. Ayrıca, yaratılacak mali alan ile hükümetler, yapılacak yatırım harcamaları için kaynak arayışına girmeden, harcamaları finanse edebileceklerdir. Ancak, bu noktada önemli olan, yaratılan mali alanın sürdürülebilirliğini sağlanması ve mali alan yaratmak için oluşturulan projelerin kendi kendini finanse edebilmesidir.

Eğitim ve sağlık harcamalarını karşılayacak alanların yaratılması ile beşeri kalkınmanın sağlanması ve alt yapı harcamalarının artırılması ile GSYİH'nın artırılmaya çalışılması öne çıkan nedenler arasındadır. Bu iki harcama türünün aynı anda artırılması da mümkün olabilmektedir (Gottschalk ve diğ.,2009:39). Ülkelerin ekonomik yapılarının farklı olduğu göz önünde bulundurulursa, her ülkenin hangi nedene dayanarak mali alan yaratacağı da kuşkusuz farklılaşacaktır.

3.1.Mali Alan Kavramı

Mali alan kavramı, İngilizce'de "fiscal space" kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır. Space kelimesi, Türkçe'de boşluk, mesafe, uzay, açıklık gibi anlamları içermektedir. Mali boşluk olarak da çevrilebilecek bu kavramın, İngilizce karşılığı anlamsız olacağından Türkçe'de mali alan kavramı olarak karşılık bulmuştur. Aslında bu açıdan düşünülür ise; mali alan, mali politikaların yürütülmesinde değerlendirilebilecek olan boş alanı ifade etmektedir de denilebilir (Şahin, 2014:175).

İlk olarak, 2005 yılında Peter Heller tarafından açıklanan mali alan; ekonomik istikrarı ya da finansal pozisyonu tehlikeye atmadan, hedeflenen amaçlara ulaşmak için kaynak sağlayan bir bütçe odası şeklinde tanımlanmaktadır ve literatürde genel olarak bu tanımla kabul görmektedir. Mali Alan, son zamanlarda özellikle yardım kuruluşları tarafından çok sık kullanılan bir kavram olsa da, bu kavramın ne anlama geldiği tam olarak anlaşılmamaktadır (Heller, 2005:1). Mali Alan teriminin, kapsamına farklı kaynakları alan ve bu kaynakları harekete geçirmeye önem veren, aslında içerik olarak birbirinden bağımsız olmayan farklı tanımları yapılabilmektedir. Mali alan, bir devletin ödeme gücünü bozmadan üstlenebildiği harcamaların seviyesi ile maksimum seviyesi arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır (Roy

ve diğ., 2007:1). Bir başka tanıma göre mali alan, mali uyuma ulaşılması amacıyla, ülkenin geçmişteki kamu borç limiti ile mevcut borç limiti arasındaki farkın değerlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Ostry ve diğ., 2010:6).

Hükümetler ve IMF gibi Uluslararası Finans Kuruluşları uzun zamandan beri mali alan yaratmanın zorluğu üzerinde durmuşlardır. Mali alanın mantığı; uzun vade de kendi kendini finanse edecek projeler oluşturmak amacıyla, ihtiyaç duyulan kaynakların yaratılmasıdır (Heller, 2005:1). IMF (Uluslararası Para Fonu) ve UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) mali alanı farklı yaklaşımlarla açıklamışlardır. IMF, mali alanı, ekonomik istikrarı ya da finansal pozisyonu tehlikeye atmadan, hedeflenen amaçlara ulaşmak için kaynak sağlayan bir bütçe odası şeklinde açıklayan Peter Heller'ın tanımını esas almıştır. Bu yaklaşıma göre, hükümetler; dış yardımlar, gelir artırmaya yönelik çabalar, harcamaların yeniden önceliklendirilmesi ve borçlanma olmak üzere dört mali araç ile mali alan oluşturabilirler. UNDP ise mali alanı, kaynakların hareketliliğini artırmak amacıyla, somut politikalar oluşturmak ve bu politikaların etkinliğini sağlamaya yönelik olarak da; iyi yönetim, kurumsal ve ekonomik ortamın oluşturulması amacıyla, gerekli reformların sonucunda ortaya çıkan bir dizi kalkınma hedefi için hükümet tarafından kullanılabilir finansman olarak tanımlayan Roy, Heuty ve Letouze'nin tanımını esas almıştır. IMF yaklaşımında, kısa vade de mali yeterliliğin ve makroekonomik istikrarın sağlanması amacıyla, kalkınmada kullanılabilir ek kaynakların harekete geçirilmesini sağlayacak temel hususlar ön plana çıkmaktadır. Bu yaklaşımda, kamu harcamalarının artması, kısa dönemde mali yeterlilik ve makroekonomik istikrara zarar vermesi vurgulanmaktadır. UNDP yaklaşımında ise; insani kalkınma getirilerinin (Milenyum Kalkınma Hedefleri gibi) uzun dönemli faydalarının, mali sürdürülebilirlik ve makro ekonomik istikrar üzerindeki etkisini temel alan unsurlar ön plana çıkmaktadır. Ayrıca bu yaklaşımda, mali sürdürülebilirlik ve makro istikrar üzerindeki etkileri dikkate alınarak, kısa vadeli mali gerekliliklerin genişletilmesi ifade edilmektedir (Sarpn, 2007:1).

3.2. Mali Alanın Önemi

Mali Alan kavramının içeriği incelendiğinde, mali alanın yerel halk, toplum ve bütün insanların ihtiyaçlarını kapsayan bir kavram olduğu görülmektedir. Kavramın anlaşılmasıyla da, etkisi nitelik ve nicelik olarak daha da artmakta olan bireysel ihtiyaçlar; yerel, ulusal ve küresel düzeyde kendisini göstermektedir. Bu durum, söz konusu yaşam alanlarını düzenleyen yönetim şekillerini bu ihtiyaçların giderilmesi yönünde arayışlara sürüklemektedir (Eriçok, 2014:93). Bu yönüyle mali alan, uluslararası sivil toplum kuruluşları tarafından; hükümetlerin sosyal alanlarda, alt yapıya ve verimli sektörler için harcamalarını artırmak suretiyle Binyıl Kalkınma Hedeflerini gerçekleştirebilecekleri kaynak olarak görülmektedir. Birleşmiş Milletler nezdinde, bugüne kadar Dünya'nın gördüğü en geniş katılımlı ve en büyük kalkınma programı olarak görülen Binyıl Kalkınma Hedefleri, üzerinde konsensüs sağlanmış en kapsamlı desteği içeren ve ulaşılması gereken hedefleri spesifik olarak belirleyen ilk kalkınma belgesi olma özelliği taşımaktadır (Çakmak ve Zeren Çakmak, 2014:211,221). Sosyal amaçların ağır basması, Hedeflerin küresel çaptaki önemini korumaktadır.

Binyıl Kalkınma Hedefleri (BKH), 2000 yılında Birleşmiş Milletlere üye 192 ülke tarafından, 2015 yılına kadar gerçekleştirilmesi planlanan 8 hedeften oluşmaktadır. Milenyum Kalkınma Hedefleri (MKH) de denilen bu sekiz hedef, şu şekilde sıralanmaktadır (UNDP,2000):

- ❖ Aşırı yoksulluğun ve açlığın yok edilmesi,
- ❖ Evrensel ilköğretimin sağlanması,
- ❖ Cinsiyet eşitliğinin teşvik edilmesi ve kadınların güçlendirilmesi,
- ❖ Çocuk ölüm oranının azaltılması,

- ❖ Anne sağlığının iyileştirilmesi,
- ❖ HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele edilmesi,
- ❖ Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması,
- ❖ Kalkınmaya yönelik küresel işbirliğinin geliştirilmesi.

Bu hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak kaynak arayışına girilmesi, mali alan kavramını ön plana çıkarmıştır. Hedeflerin faydalarının uzun dönemlere yayılması; az gelişmiş, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler açısından mali alan yaratılmasının önemini arttırmaktadır. Yine de her ülkenin mali alan yaratma nedeni ve mali alan yaratma şekli farklılıklar göstermektedir.

Literatürde, 2000’li yıllarda yer bulan ve önemi giderek artan mali alan kavramı, ülkelerin borç sürdürülebilirliklerini, makro ekonomik dengelerini güçlendirici yeni mali olanakların neler olabileceğini ve bu mali olanakların nasıl kullanılabileceğini içermektedir. Mali alan, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için önemli bir konu olmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler, kalkınmanın hızlandırılması ve refahın artırılarak ülkenin makroekonomisinin güçlendirilmesi temelinde mali alan yaratmaya çalışırken; gelişmiş ülkeler, ülke refahının sürdürülebilirliğini sağlamak için mali alan yaratmaya çalışmaktadır (Şahin, 2014:175). Gelişmekte olan ülkeler ve gelişmiş ülkeler kıyaslandığında, gelişmekte olan ülkelerin miktar ve nitelik açısından yetersiz fiziki sermayesi ve nitelik açısından yetersiz beşeri sermayesi, mali alanın gerçekleştirilmesini ve genişletilmesini bu ülkeler açısından daha önemli kılmaktadır (Tan, 2014:190). Gelişmiş ülkelerin ekonomilerinin daha sağlam temellere sahip olduğu düşünülürse, mali alan yaratmada ülkenin refahının artırılması amacı daha ağır basmaktadır.

Ülkelerin gelir düzeyleri hangi seviyede olursa olsun, daha geniş bir mali alan ve bu alanın doğru kullanılması; kalkınmayı hızlandırmaya, ekonomik istikrarı geliştirmeye, rekabet edebilirliği güçlendirmeye ve bütün bunların sonucunda da yaşam standartlarını iyileştirmeye ciddi katkı sunmaktadır (Şahin, 2014:190). Mali alan için kaynak ayıran ülkeler, beklenmedik harcamalar için alacağı tedbirler ya da gelişmişlik seviyesini yükseltmek için yapacağı harcamalar yönünden diğer ülkelere göre bir adım daha öndedir. Örneğin; belirli bir sektör için (sağlık gibi), ülkeye yapılan yabancı yatırımlardan kaynak ayıran ülkeler, gelecekte sektörün genişlemesi sonucunda yapılacak ek bir harcama karşısında tedbirli olmakta ve ihtiyaç duyulan kaynağı çok daha öncesinden hazırlayabilmektedirler (Heller, 2005:2). Böylece o sektörün daha fazla bozulmaması sağlanmakta ve zamandan tasarruf edilmektedir.

Mali alanın önemi, uluslararası boyutta da gittikçe artmakta ve özellikle son yıllarda, -G-20- gibi dünyanın büyük ekonomilerinin üzerinde odaklandığı bir kavram olmaktadır. Ayrıca, Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği (AB) gibi birçok uluslararası kurum ve kuruluş mali alan konusunu daha fazla araştırmakta ve raporlar düzenlemektedirler. Bu yüzden ülkeler, mali alanı ülke gündemine taşımakta ve politikalarında dikkate alınması gereken bir unsur olduğunu vurgulamaktadırlar (Şahin, 2014:174). Böylece, uygulamada mali alanın kapsamı giderek genişlemekte ve ülkelerin ekonomik yapılarına göre ilave mali alan yaratmada yeni yöntemler ortaya çıkabilmektedir.

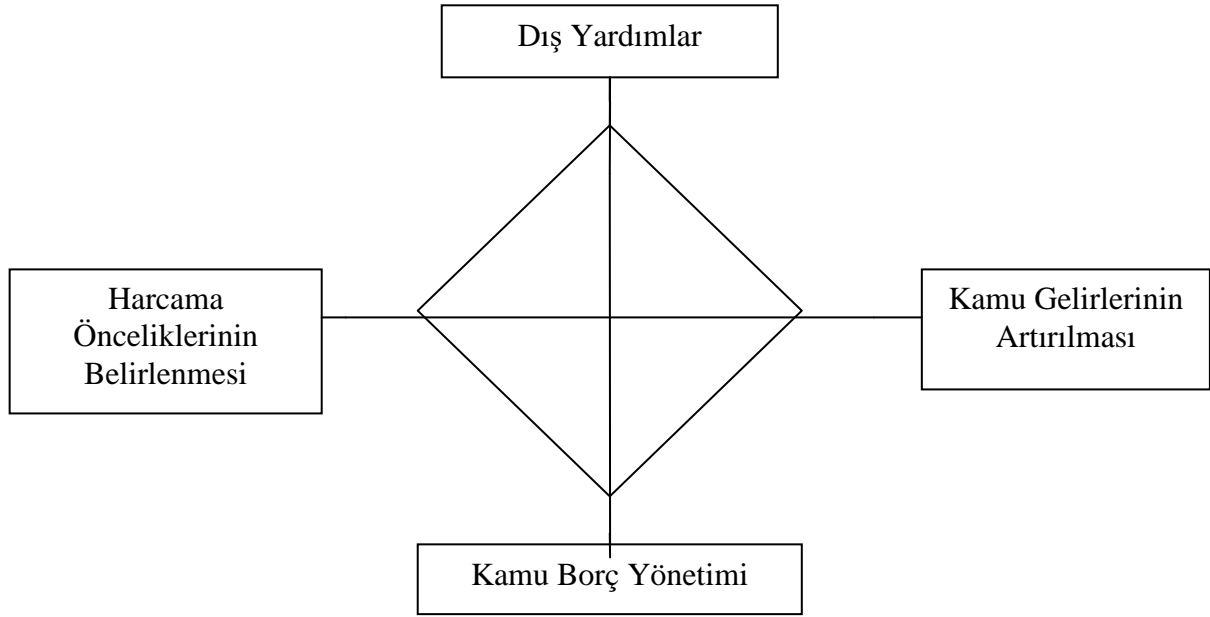
3.3.Mali Alan Oluşturma Yöntemleri

Kamu harcamaları için ek kaynak yaratmak ve kamu bütçesinin miktar ve içeriğinin yeniden düzenlenmesi amacıyla, çeşitli yöntemler kullanılarak mali alan yaratılabilir. Şekil 1’de, mali alanın meydana getirilmesi elmas şeklinde, dört kısımlı bir yapıyla açıklanmıştır. Elmasın toplam alanı, bir ülkedeki mali alanı ifade etmektedir. Mali alan elmasındaki yöntemler, ülkede uygulanan makroekonomik politikalara göre değişmektedir.

Şekil 1’de; dış yardımlar, kamu gelirlerinin artırılması, kamu borç yönetimi ve harcama önceliklerinin belirlenmesi olmak üzere dört yöntem belirtilmektedir (Roy ve diğ.,

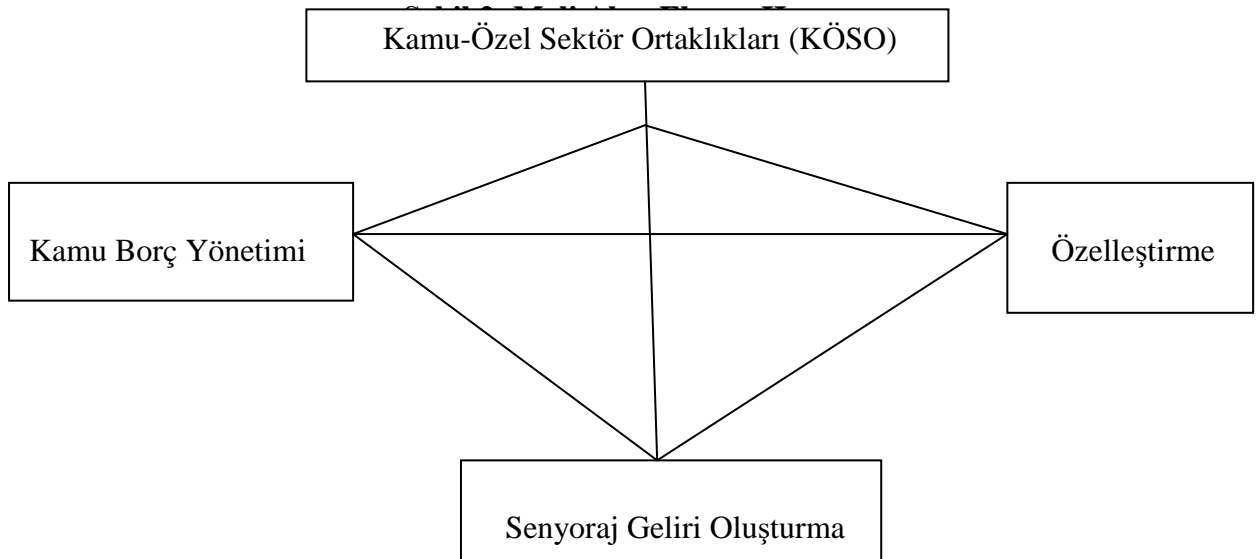
2012:3). Fakat bu yöntemlere, ülkelerin ekonomik ve siyasi yapısına göre yeni yöntemler eklemek mümkündür. Farklı yöntemlerin eklenmesi elmasın alanını genişletecek ve şeklinin değişmesini sağlayacaktır. Mali alan oluşturan yöntemlerin tek tek uygulanması da, birbirleri ile uyumlu olan yöntemlerin birlikte uygulanması da mümkündür. Yöntemler kendi arasında tamamlayıcılık ve ikame özelliği gösterebilir. İkame özelliği bulunan yöntemlerin birlikte uygulanma imkanı bulunmazken; tamamlayıcı nitelikte olan yöntemlerin genelde birlikte kullanıldıkları görülmektedir (Çelen ve Yavuz, 2014:32).

Şekil 1: Mali Alan Elması I



Kaynak: Rathin Roy, Khalid Abu-Ismael and Raquel Almeida Ramos, "Is There Fiscal Space For Financing an Arab Development Transformation?", *Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth*, No. 88, 2012, s.3. <<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/71812/1/687788277.pdf>> (06.01.2015)

Mali alan elmasında görüldüğü gibi genel olarak, Harcama Önceliklerinin Belirlenmesi; Kamu Gelirlerinin Artırılması; Kamu Borç Yönetimi ve Dış yardımlar olmak üzere dört yöntem üzerinde yoğunlaşmıştır. Fakat bu yöntemlere ülkelerin ekonomik yapısına ve tercihlerine göre, Senyoraj Geliri oluşturma, Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları (KÖSO) ve Özelleştirme yöntemlerinin de eklenmesi mümkün olmaktadır.



Şekil 2’de ise, Senyoraj Geliri Oluşturma, Özelleştirme ve KÖSO yöntemlerinin eklenmesiyle oluşan farklı bir mali alan elması oluşturulmuştur. Mali alan elması, farklı yöntemler kullanıldığı için özellikle sağ tarafa doğru (özelleştirme yöntemine doğru) genişlemiştir. Özelleştirme yönteminde, özelleştirilen amaçlarında da belirtildiği gibi hükümetlerin harcamalarını düzenleyebilmektedir. Ayrıca, özelleştirilen işletmelerin kara geçmeleri sonucunda vergi gelirlerini de arttırabilmektedir. Bu nedenle özelleştirme yönteminin kullanılması mali alanın genişlemesini sağlamaktadır.

3.3.1.Harcama Önceliklerinin Belirlenmesi

Mali alan yaratmak isteyen hükümetlerin ilk tercihi, verimsiz kamu harcamalarını kısıtlamak veya tamamen ortadan kaldırmaktır. Bu amaçla hükümetlerin, uygulanan sübvansiyon politikalarında, savunma sanayide, iç güvenlikte, yurtdışı ziyaretlerinde ve diplomasi giderlerinde kısıtlamaya gitmesi ve verimsiz kamu çalışanlarının nitelik ve niceliklerinin gerçeğe uygun bir şekilde belirlenmesi önerilmektedir (Heller,2005:7). Bu açıdan bakıldığında, mali alan ile gelir arttırma maliyetlerine karşı hükümet harcamalarını değerlendirme ve hangi harcamalara öncelik verilmesi gerektiği şeklindeki geleneksel bütçe sorunu ifade edilmektedir (Doherty ve Yeaman, 2008:80). Hükümetlerin yapacağı düzenlemelerle böyle bir sorunu ortadan kaldırması, ek bir kaynak (alan) yaratmaktadır.

Mali alan yaratmak için sadece verimsiz harcamaların kısıtlaması yeterli olmamaktadır. Aynı zamanda verimli yatırım harcamalarının da korunması gerekmektedir. Bazı sektörlere yeterli kaynak ayırmamak, o sektörün bozulmasına yol açar ve bu durumun yıkıcı sosyal etkileri olabilir. İlerleyen süreçte de sektörün yeniden yapılandırılması daha uzun sürmekte ve maliyetlerinde artmasına neden olmaktadır (Heller, 2005:2). Bu nedenle, bozulması çeşitli sorunlara neden olacak bir sektörün tespit edilmesi durumunda; daha az verim alınan bir sektörden kısıtlama yapılarak diğer sektöre aktarılabilir. Bir başka ifadeyle; harcamaların verimi düşük olan alanlardan çekilerek, verim alınabilecek alanlara (alt yapıya) yönlendirilmesiyle, harcamaların yeniden önceliklendirilmesi ve harcamalarda etkinlik sağlanabilmektedir (Ter-Minassia ve diğ., 2008:16).

Yatırım harcamalarının gerektiğinden daha uzun yıllara yayılması da, yatırımdan sağlanacak faydanın gecikmesine ve verimsiz bütçe harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Bu gecikmenin nedeni ise, devam eden projelerin varlığına rağmen yeni projelerin kabul edilmesi ve kaynakların bu projeler arasında dağılmasıdır. Bakanlıklar arasında yakın bir koordinasyon sağlanması ve bütçeleme sürecinde fayda-maliyet analizlerinin kullanılması da harcamaların etkinliğini sağlayarak projelerin tamamlanma sürelerinin kısalmasına yardımcı olacaktır (Karaca, 2012:423). Bu nedenle, verim alınabilecek kamu yatırımlarına bütçeden ayrılan payın artırılması ve bu yatırımların daha kısa sürede bitirilmesi, hükümet gelirlerini arttırarak bütçe üzerindeki harcama baskısının azaltılmasında etkili olabilmektedir.

Harcamaların önceliklerinin belirlenmesinde teknik gereklilikler ve siyasi tercihler olmak üzere iki konu ön plana çıkmaktadır. Teknik gereklilikler, bütçeleme sistemi ile ilgili iken; siyasi tercihler, ülkelerin siyasi yapısı ve hükümetlerin tercihleri gibi siyasi karar almayı etkileyen faktörler ile ilgili olmaktadır. Bütçeleme süreçleri aslında siyasi süreçlerdir. Demokratik ülkelerde siyasi iktidarlar toplumun kamusal mal taleplerine uygun politikalar oluşturmaktadırlar. Aksi halde, iktidara gelebilmeleri ya da iktidarda kalabilmeleri pek mümkün olamamaktadır. Bu açıdan; bütçe gelirleri sabit varsayımı altında siyasi iktidarlar, seçmen kitlesinin önceliklerini göz önünde bulundurarak, eldeki finansman kaynağı ile en iyi ve en doğru kamu harcama demetini oluşturmaya çalışırlar. Bu nedenle de, siyasi ve ekonomik yapısı farklılaşan hükümetlerin harcama öncelikleri de farklılaşmaktadır (Çelen ve Yavuz, 2014:39). Aslında bu noktada önemli olan ekonomik ve siyasi etkilerin dengede tutulması ve kararların da bu yönde alınması olmaktadır. Çoğu zaman, siyasi faktörlerin etkisiyle verilen kararlar olumsuz sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir.

3.3.2.Kamu Gelirlerinin Arttırılması

Devlet, kamu harcamalarını finanse edebilmek için ihtiyaç duyduğu gelirleri; vergi, harç, şerhiye, resim, borçlanma, özel iktisadi faaliyetler ve devletin kendi hükümlanlık hakkını kullanarak kağıt para ihraç etmesi (emisyon) gibi çeşitli şekillerde sağlayabilmektedir. Fakat, çağdaş devletin mali sistemini oluşturan kamu gelirlerinin en önemlisi vergilerdir (Turhan, 1998:20). Vergi gelirlerinin siyasi irade tarafından yönetilmesi, vergi dışı gelir kalemlerine göre daha kolay olmakta ve vergilerin meydana getirdiği hasılanın sürdürülebilirliği de daha kolay sağlanabilmektedir. Bu nedenle kamu gelir artışlarının daha çok vergi gelir artışları ile sağlanması gerekmektedir (Çelen ve Yavuz, 2014:40).

Hükümetler; tam istihdam varsayımı altında vergi oranlarını yükselterek, vergi idaresini güçlendirerek ve vergi denetimlerini arttırarak yeni mali alan oluşturabilirler (Heller, 2005:40). Vergi politikasının mali amaçlarının dışında; gelirin yeniden dağıtımı ve konjonktür politikasına ilişkin amaçları (Tam istihdam, fiyat istikrarı ve dış ekonomik denge) gibi mali olmayan amaçlarının da olması, mali alan yaratmada optimum vergi oranının tespitini gerekli kılmaktadır (Turhan, 1998:35,36). Bir ekonomideki vergi oranları optimum orana erişmiş ise, vergi oranlarının artırılması yoluyla vergi gelirlerini arttırmak mümkün olmamaktadır.

Vergi oranlarının optimum orana erişmesi durumunda, vergi oranlarındaki artışlar, vergilendirilebilir gelirler üzerinde azaltıcı etkilere sebep olmaktadır. Bunun nedeni, vergi oranlarındaki artışın bireylerin gelir elde etme isteklerini önemli ölçüde azaltması ya da gelirlerini vergi otoritelerinden saklamalarına veya kaçırmalarına neden olmasıdır (J. Mitchell,2011:328). Vergi oranlarındaki azalış ise; yeni yatırımların yapılmasını ve buna bağlı olarak üretimin artmasını sağlayabilir. Üretimin artması da vergi gelirlerinin artmasını ve hükümetlerin ilave mali alan oluşturmalarını sağlayacaktır (Karaca, 2012:422). Fakat böyle bir durumun mümkün olabilmesi için her ülkenin kendi yapısına uygun bir vergi sisteminin olması gerekmektedir.

Bir ülkenin iktisadi seviyesinin göstergesi olan vergi sistemi, vergi gelirlerini çok etkilemektedir. Her ülkede etkin bir vergi idaresi mevcut değildir ve etkin olmayan bir vergi idaresi, vergi konusu geliri denetleyemez. Bu durumda kaçakçılık artacak; vergi hasılatı düşecek ve gelir dağılımı bozulacaktır (Nadaroğlu, 2000:383,384). Vergi idaresinde yapılacak düzenlemeler ile vergi gelirleri artırılabilir ve hükümetler mali alan yaratabilir.

Hükümetin uygulayacağı vergi sisteminin saydam ve açıklanabilir olması, mükelleflere kamu harcamalarının gerekliliğinin açıklanması ve kamu görevlilerinin de denetim altında tutulması gerekmektedir. Böylece mükelleflerinde vergiye olan uyumunun ve dolayısıyla vergi ahlakının da artması sağlanarak, vergi gelirleri arttırılabilir. Vergi ahlakı, her ne kadar mükelleflerin vergi ödemeleri konusundaki içsel motivasyonu olarak ifade edilse de; vergi otoritesinin denetimleri bireylerin vergi ahlakını arttırmada etkili olmaktadır. Vergi denetimlerinin artması, vergi gelirlerini düşüren bir diğer faktör olan kayıtdışı ekonominin de önüne geçilmesini sağlayacaktır. Vergi gelirleri, kalkınma için bir temel sağlamaktadır ve yardım bağımlılığını azaltmaktadır. İstikrarlı ve öngörülebilir bir vergi sisteminin ise; ticaret ve yatırım için kilit bir platform sağladığı düşünülürse (OECD, Tax and Development:1-8) vergi sistemindeki sağlıklı ve gerçekçi düzenlemeler hükümetlerin vergi gelirleri yoluyla mali alan yaratmasına önemli ölçüde katkıda bulunacaktır.

3.3.3.Kamu Borç Yönetimi

Klasik yaklaşıma göre, kamu harcamalarının finansmanı vergilerle karşılanmalıydı ve borçlanma sadece olağanüstü zamanlarda başvurulacak bir kamu geliri olmalıydı. Bu nedenle klasik yaklaşımda borçlanmaya sıcak bakılmamaktaydı. Fakat, 1929 bunalımı sonrası ortaya çıkan eğilimlerle, bazı devresel dalgalanmalara karşı istikrar sağlamak veya uzun dönemde getirisi yüksek yatırımların finansmanı için borçlanabileceği savunulmuştur ve günümüze

kadar da, borçlanma kavramının yeni görevler üstlenen farklı tanımları yapılmaya devam edilmiştir (Pınar, 2011:136). Günümüzde, borçlanma, devletin kamu harcamalarını finanse edebilmek amacıyla sağladığı olağan kamu gelirleri arasında sayılmaktadır. Kamu borçlanmalarının, fonksiyonel amaçlı olarak ekonomik istikrara hizmet edecek şekilde maliye politikası aracı olarak kullanılması, belirli makroekonomik dengesizliklerin bulunduğu konjonktürlerde geçerli olan bir durumdur. Genelde kamu borçlanmasının, bütçe açıklarını kapatmak için mali amaçlı olarak yapıldığı söylenebilmektedir (Çelen ve Yavuz, 2014:48). Bu durumun da kontrol altında tutulması amacıyla hükümetler farklı tedbirler almaktadır.

Hükümetlerin borçlanmaya giderek daha fazla başvurması, borç yönetimi kavramını karşımıza çıkarmıştır. Borç yönetimi ile orta vadeden uzun vadeye ölçülü bir risk düzeyi ile uyumlu olarak devletin finansman ihtiyaçları ile ödeme yükümlülüklerini mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması sağlanabilmektedir (Egeli ve Tandırcıoğlu, 2009:9). Böylece, hükümetlerin harcamalarını kontrol altında tutması sağlanabilmekte ve borç yönetimi ekonomi politikası aracı olarak da kullanılabilir.

Kamu Borç Yönetiminin sistemli bir şekilde yürütülmesiyle, makroekonomik istikrardan ve mali sürdürülebilirlikten taviz vermeden ilave mali alan yaratılabilir. Böylece hem iç hem de dış borçlanma yoluyla hükümetler gelirlerini arttırabilir. Fakat bu durumda; borçlanmanın maliyeti, geri ödeme zamanı, geri ödeme zamanında gerekli kaynağın bulunması, iç borçlanmanın özel sektör yatırımlarını dışlaması ve borcun sürdürülebilirliği gibi konular büyük önem taşımaktadır (Uysal Şahin ve Akar, 2014:303). Hizmet kalitesi ve geri ödeme koşulları göz önüne alındığında iç ve dış borçlanmanın hangisine başvurulacağı, borçlanmanın sosyal getirisinin olup olmayacağı politikaları değerlendirilmelidir. Hükümetler bir programın genel sürdürülebilirliğini garantiye aldıktan sonra, doğrudan getirisi olan belirli bir hesaptan borçlanmayı tercih edebilir. Bu kararın verilebilmesi için, genellikle bir ekonominin potansiyel büyüme hızı, ihracat geliri, gelir esnekliği ve mevcut borçların kompozisyonunu dikkate alarak yeni borçlanma imkânlarını araştırabilir ve böylece yeni mali alan yaratılabilir (Heller, 2005:3). Ayrıca, Kamu Borç stokunun GSYH'ye oranında yaşanacak düşüşler mali alanın boyutunu doğrudan etkileyebilmektedir. Diğer yandan, faiz ödemelerine ayrılan payın azalması ve vadenin uzaması gibi ilave kazanımlar da beraberinde gelebilecektir. Böylece, hükümetlerin borçlanma maliyetlerini azaltırken; özel kesimin de daha fazla fonlanmasına ortam hazırlayabilir (Yavuz, 2013:20). Bu açıdan bakıldığında hem kamu kesiminin hem de özel kesimin mali alan yaratmasındaki etkisi artmaktadır.

3.3.4.Dış Yardımlar

Dış yardımlar yoluyla ilave mali alan oluşturulabilmektedir. Dış yardımlar, borçlanmanın aksine çok net bir şekilde mali alan yaratabilir. Fakat yardımların sürdürülebilirliği ve tahmin edilebilirliği çok önemlidir (Heller, 2006:75,79). Yardımların süresi ve miktarı belirsiz olursa ve yardımlarla ilgili taahhüt verilmezse; uygulanan programlar başarıya ulaşmadan yardımların kesilebilmeleri söz konusu olabilmektedir.

Dış yardımlar; gelişmiş ülkeler tarafından, gelişmekte olan ülkelere insani, siyasi ve ekonomik gerekçeler ile sağlanan desteklerdir. İnsani yardımlar; açlık, savaş ve doğal afet gibi koşulların ortadan kaldırılmasına hizmet eden, tek seferlik ya da kısa vadeli acil durum bağışlarından meydana gelmektedir. Kısa sürede tüketildikleri için mali alan oluşturdukları söylenemez. Siyasi yardımlar ise; gelişmiş ülkeler tarafından, uluslararası ilişkilerde aynı eksen içerisinde yer alan veya yer alması istenen ülkelere yapılan desteklerdir. Siyasi dış yardımlar, askeri amaçlı olarak yapılan yardımların ağır bastığı aynı ve nakdi hibeleri kapsamaktadırlar. Bu yardımların mali alan oluşturma işlevlerinin olduğu söylenebilir. Ekonomik içerikli dış yardımlar, hem gelişmiş ülkelere hem de uluslararası ekonomik kuruluşlardan, (IMF, Dünya Bankası gibi) gelişmekte olan ülkelere verilen, genelde kalkınma yardımlarını kapsayan en yaygın dış destek türünü meydana getirmektedir. Ekonomik içerikli

dış yardımların, mali alan yaratma ya da genişletme çabalarına ciddi destek sağlama özelliğine sahip olduğu düşünülmektedir (Çelen ve Yavuz, 2014:51).

Dış yardımların kısa vade de ekonomi üzerinde olumlu etkileri olmaktadır ve dış yardımlar ile kısa vade de mali alan yaratılabilmektedir. Fakat, uzun vade de meydana getirdiği olumsuz sonuçlar (istikrarsızlık gibi) nedeniyle mali alanın daralmasına da neden olabilmektedir (Heller, 2005:11). Dış yardımların, orta ve uzun vadede sürdürülebilir ve öngörülebilir olması önemlidir. Yardımların şartlı ve arttırılabilir seçeneklerle verilmesi ve belirsizlik riskleriyle karşı karşıya kalınmasıyla, kamusal programlar başarıya ulaşmadan yardımlar kesilmesi söz konusu olabilmektedir. Özellikle, sağlık programlarına yapılan yardımların (HIV/AIDS gibi) kesilmesi oldukça olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

3.3.5.Senyoraj Geliri Oluşturma

Hükümlanlık hakkı anlamına gelen Senyoraj, devletin para basmadaki tekel gücünü kullanarak elde ettiği reel gelir olarak tanımlanmaktadır (Pınar, 2011:136). Hükümetler, kamu programlarını finanse etmek için para basma yetkilerini kullanabilirler ve senyoraj geliri oranında para arzı ile mali alan yaratılabilmektedir (Heller,2006:75-79). Senyoraj geliri ile mali alan oluşturulabilmesi için, emisyon hacminin kontrollü ve makroekonomik dengeleri sarsmayacak bir şekilde arttırılması, belirli limitlere bağlı kalınması gerekmektedir (Heller, 2005:3). Yani ekonomik ve sosyal sonuçların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Belirli koşulların göz önünde bulundurulmaması enflasyona gibi istenmeyen sonuçlara neden olabilmektedir.

Para basma yetkisi dünyanın her yerinde merkez bankalarına sağlanmış bir yetkidir. Merkez bankaları emisyon hacmini arttırma yoluyla senyoraj geliri elde etme konusunda kamu otoritesinden bağımsız kararlar alamaz. Fakat merkez bankasının bağımsızlığına yönelik çabalar, birincil piyasalardan kamu borçlanma kağıtlarının alımının ve bütçe avanslarının hukuki olarak yasaklanması ve sadece fiyat istikrarına odaklanması imkanlarını sağlamıştır. Böylece, merkez bankaları siyasi irade ile üzerinde uzlaştıkları enflasyon hedeflerini gerçekleştirmeyi amaçlayan ve parasal büyüklükleri ve emisyon hacmini ilgili amaca göre ayarlayan teknokrat ağırlıklı kurumlar haline gelebilmiştir. Bağımsız merkez bankalarının ortaya çıkması ve emisyon hacminin ekonomik faaliyet düzeyine göre ayarlanması, eski duruma göre daha sağlıklı bir senyoraj geliri ve mali alan yaratma imkanlarını beraberinde getirmiştir (Çelen ve Yavuz, 2014:43,44).

3.3.6.Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları (KÖSO)

Kamu Özel Sektör Ortaklıkları (KÖSO), genel anlamda; sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini ifade etmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012:6). Hükümetler, özellikle alt yapı yatırımları konusunda yetersiz kalmaktadır ve bu yatırımlara kaynak yaratmak amacıyla başvurduğu vergi, borçlanma gibi gelirler de ekonomi üzerinde daralmaya ve enflasyonist baskı oluşturmasına ortam hazırlamaktadır. Bu nedenle, hükümetlerin, yatırımlar için gelirlerini arttırmak yerine harcamalarını azaltmayı tercih etmeleri, kamu-özel sektör ortaklığı modellerinin uygulama alanlarını giderek yaygınlaştırmaktadır (ÖİB, 2014-2018:35). Kamu-özel sektör ortaklıkları, esas itibariyle genel bütçeden karşılanması gereken yatırım harcamalarının, özel sektör tarafından finanse edilmesidir (Çelen ve Yavuz, 2014:46). Yatırım harcamalarının, bütçe dışındaki bir kaynakla finanse edilmesi, KÖSO'ların mali alan yaratabileceğini ve KÖSO'ların mali alan ile ilişkilendirilmesini sağlayabilir.

KÖSO projeleri genel olarak yüksek finansman kaynağı gerektiren altyapı projeleri için uygulanmaktadır ve KÖSO'ların en belirgin özelliği de finansmanının özel sektör tarafından temin edilmesidir (Tekin, 2007:10). Kamu otoritesinin ve özel sektörün bir araya

gelerek altyapı yatırımlarını ve kamu hizmetlerini, karşılıklı yaptırımlar içerisinde gerçekleştirdikleri KÖSO projelerini, hükümetlere harcama yapmaksızın ve alt yapı yatırımlarının faydalarından yoksun olmadan bu yatırımların gerçekleşmesine imkân tanımaktadır. Bu şekilde gerçekleşen ortaklıklar, cari gelirleri kısıtlı olan hükümetlere, bütçe yeterliliklerini esnetmeden gelecekteki yatırım harcamalarını garanti altına almalarını sağlamaktadır (Karaca, 2012:425). Gerçekleştirilmesi planlanan projelerinin yatırım maliyetleri, yararları ve riskleri; kamu ve özel sektör arasında, sözleşme şartları doğrultusunda paylaşılmaktadır. Dünya genelinde yapılan son çalışmalarda, gelişmekte olan ülkelerde kamu-özel ortaklığının; sektörler açısından düzenleyici etkilerinin olması ve fiyatlandırmaların yasal bir çerçevede yapılması; ilgili bakanlıkların profesyonel sözleşme taslakları hazırlaması; profesyonel proje yönetiminin sağlanması ve şeffaf prosedürlerin yapılması gibi olumlu etkileri olmaktadır (Ter-Minassia ve diğ.,2008:14). Böyle sağlam temellere oturtulan KÖSO projelerinin başarısı kaçınılmaz olmaktadır ve hükümetlerin bütçeye yük olmadan, yatırım harcamalarını finanse etmelerinin dışında; farklı projeler için özel sektörü teşvik edici olduğu da söylenebilmektedir.

Mali alan yaratan diğer yöntemlere göre, KÖSO'ların dolaylı olarak da olsa mali alan yarattığı söylenebilir. Özellikle borçlanma ve senyörj gelirleriyle mali alan yaratan yöntemler karşısında gelişmekte olan ülkeler için daha risksiz bir yol olarak görülebilir. Aynı zamanda, gelişmekte olan ülkelerde vergi tabanının zayıf olması, etkili vergi sistemlerinin kurulamaması, kamu harcamalarında etkinliği artırıcı uygulamaların başarılmasının güçlüğü gibi konular da göz önünde bulundurulduğunda KÖSO yöntemi daha çok tercih edilen bir yöntem olmaktadır (Şahin, 2014:170). KÖSO yöntemi ile yatırımların artırılması ve sonraki gelişmelerin takip edilebilmesi de daha mümkün olabilmektedir.

3.3.7.Özelleştirme

Hükümetler, özelleştirme uygulamalarıyla çeşitli şekillerde ilave mali alan yaratabilmektedir. Özelleştirme ile devredilen kamu işletmelerinden elde edilen satış gelirlerinin yatırım harcamalarında kullanılması; mali alanın yatırımlar için kendi kendini finanse edecek projeler gerçekleştirilmesi amacıyla ilişkilendirilebilmektedir. Ayrıca, IMF ve Dünya Bankası gibi ekonomik kuruluşların desteklediği programlar çerçevesinde yürütülen özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler dış borç ödemelerinde kullanılmaktadır (Yavilioğlu, 2010:192). Bu şekilde, hükümetlerin, dış borç ödemelerinde kullanmak için ayırdığı ya da ayıracağı kaynağı yatırım harcamalarına aktarması ile de ilave mali alan yaratılabilmektedir.

Verimsiz çalışan kamu işletmelerinin özel sektöre devredilmesiyle de; hükümetlerin söz konusu kamu işletmelerine yaptığı harcamalar ortadan kalkmaktadır. Bu şekilde, bütçeden tasarruf sağlayan hükümetler, söz konusu işletmeye yapılacak harcamaların ihtiyaç duyulan sektörlerle yönlendirilmesiyle ilave mali alan yaratabilmektedir. Aynı zamanda özel sektörün devraldığı işletmeler çevresel iyileşmeler de sağlayarak, dolaylı olarak da olsa mali alan yaratabilmektedir. Yoğun tartışmalara neden olan İngiltere'deki 'su özelleştirmesi' bu duruma örnek gösterilebilir. Su özelleştirmesi, çeşitli nedenlerle istenilen başarıya ulaşmasa da özelleştirmeden sonra, şirketlerin yatırımları çevresel iyileşmelere yol açmıştır.

Özelleştirme uygulamalarıyla ilave mali alan yaratmak; her ülkenin ekonomik yapısına, özelleştirme amaçlarına ve yöntemlerine, özelleştirdiği kuruluşların yapısına, özelleştirme ile ilgili uygulamadaki yasal çerçeveye ve özelleştirme uygulamalarının kurumsal yapısına göre değişmektedir.

4. MALİ ALAN YARATMADA ÖZELLEŞTİRME ALTERNATİFİ

Özelleştirme uygulamalarıyla ilk akla gelen, özelleştirme ile kamu kaynaklarının özel mülkiyete aktarılmasıdır. Özelleştirmeden çok daha az bilinen, yeni bir kavram olan mali alanda ise ilk akla gelen tasarruf, ek kaynak (alan) ya da bütçe odası benzetmesi olmaktadır. En genel ifade ile özelleştirmede kamu mallarının devri; mali alanda ise kamu mallarını artırma söz konusu olmaktadır. Birbirinden farklı görünen bu iki kavram aslında birçok yönden birbiriyle bağlantılıdır ve ortak birçok amaç için kullanılabilir.

Öncelikle ikisinin de çıkış noktası kamu maliyesi krizlerine çözüm olabileceğidir. Hükümetler derin bütçe açıklarına ve kamu maliyesi krizlerine çözüm bulmak amacıyla özelleştirme faaliyetlerine yönelmektedir. 1980'li yılların başında, gelişmekte olan ülkelerin büyük bir kısmında, dış finansman kaynaklarının kesilmesi ve ticaret hadlerindeki bozulma, dış borç krizi gibi dışsal şokların kaynaklık ettiği vergilerdeki azalmalar kamu maliyesi krizlerine neden olmuştur. Bu krizlerin nedenlerini bulmaya yönelik olarak yapılan araştırmalarda, zarar eden kamu işletmelerinin verimsiz çalıştığı ve bütçe yükünü arttırdığı tespit edilmiştir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkeler, geniş mali reform çabalarına ve özelleştirme uygulamalarına yönelmiştir. Mali alanın ulusal ve uluslararası alanda üzerinde önemle durulmasının sebebi de; mali alanın ekonomik kriz ya da savaş gibi beklenmeyen şoklara karşı ülke ekonomisinin direncini artırma işlevinin olmasıdır (Zandi ve diğ.,2011:11). Tüm bunlara dayanarak, mali alan kavramının 2000'li yıllarda duyulmasına rağmen; bu kavramın aslında uzun zamandan beri araştırma sonuçlarında farklı isimlerle de olsa ortaya çıktığını ve beklenmeyen harcamalara ya da finansal şoklara çözüm olarak düşünüldüğünü söyleyebiliriz.

4.1.Özelleştirme İle Mali Alan Amaçları Arasındaki İlişki

Hükümetler, özelleştirme ve mali alanı ortak birçok amaç için kullanabilmektedir. Bir başka ifade ile özelleştirme ve mali alan ortak hedefler doğrultusunda kullanılabilir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından bakıldığında özelleştirme ile mali alanın amaçları arasında bağlantı kurulabilmektedir. Gelişmiş ülkelerin özelleştirmeye yönelme amacı genel olarak, ekonomilerini yeniden yapılandırmak ve ekonomik sorunlarına çözüm bulmaktır. Gelişmekte olan ülkelerin amacı ise, bütçe açıklarının finansmanı ya da dış borçlarını ödemektir (Şener, 1994:51). Mali alan ise, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için önemli bir konu olmaktadır. Gelişmiş ülkeler, ülke refahının sürdürülebilirliğini sağlamak için; gelişmekte olan ülkeler kalkınmanın hızlandırılması ve refahın artırılarak ülkenin makroekonomisinin güçlendirilmesi temelinde mali alan yaratmaya çalışmaktadırlar (Şahin, 2014:170,174). Görüldüğü gibi, gelişmiş ülkelerin özelleştirmedeki ekonomilerini yeniden yapılandırma ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırma amacı; mali alanda ülke refahının sürdürülebilirliğini sağlama amacı olarak şekil değiştirdiği söylenebilir. Gelişmekte olan ülkeler de ise, özelleştirme amacı dış borç ödeme ve bütçe açıklarının finansmanı; mali alanda ekonomik kalkınmanın hızlandırılması ve refahın artırılması olarak şekil değiştirmiştir denilebilir.

Özelleştirme ile devletin ekonomideki sınai ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi temel amaç olurken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması; devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması; sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılmasıyla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanallene edilmesi mümkün olmaktadır. Ayrıca, mali piyasalara ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirecek yeni kaynaklar yaratılması, diğer yandan da kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi nedeniyle sıkışan mali piyasa üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi hedeflenmektedir (ÖİB,2009-2013:29). Bu amaçlara mali alan açısından bakıldığında; mali alan ve özelleştirme

uygulamaları ile benzer hedeflerin gerçekleştirilmek istendiği görülebilmektedir. Özellikle, mali piyasalara ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirecek yeni kaynaklar yaratılması amacı; mali alan ile ilişkilendirilebilir. Nihayetinde mali alanın en temel amacı, hükümetler için ek kaynak (alan) yaratmaktır. Eğitim ve sağlık harcamalarını karşılayacak alanların yaratılmasıyla beşeri kalkınmanın sağlanması ve alt yapı harcamalarının artırılmasıyla GSYİH'nın artırılmaya çalışılması da mali alanın amaçları arasındadır (Gottschalk,2009:39).

1980'li yılların başında başlayan kamu maliyesi krizlerine neden olarak kamu işletmelerinin verimsiz çalışması gösterilmişti ve verimsiz çalışan kamu işletmelerinin bütçe yükünü arttırmasının önüne özelleştirme uygulamalarıyla geçilmek istenmiştir. 2000'li yıllarda kavram olarak karşımıza çıkan mali alanda ise, ilave alan yaratmak için harcama önceliklerinin belirlenmesi ya da verimsiz harcamaların ortadan kaldırılması, mali alan yaratan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Görüldüğü gibi özelleştirme ve mali alan ortak birçok amaç için kullanılabilir. Hükümetlerin politikalarını belirlerken ikisini bir arada düşünmeleri sonucunda ekonomik kalkınmanın hızlandırılması ya da ekonomilerini yeniden yapılandırmaları mümkün olabilmektedir.

4.2.Özelleştirme İle Mali Alan Yaratılması

Hükümetler özelleştirmeyi geniş anlamıyla ele aldıklarında; sahip oldukları iktisadi nitelikteki işletmeleri ve mal varlıklarını satarak doğrudan ya da sundukları bazı hizmetlerin üretimini özel kesime devrederek dolaylı bir şekilde gelir elde etmektedir. Özelleştirmeler ile mali alan yaratılması da doğrudan ya da dolaylı bir şekilde olabilmektedir. Özelleştirme ile doğrudan ya da dolaylı bir şekilde mali alan yaratılmasını belirleyen nokta, kaynakların (mali alanın) ne şekilde keşfedildiğidir.

Özelleştirme uygulamalarıyla mali alan yaratılması, her ülkenin ekonomik yapısına göre değişmektedir. Özelleştirme ile mali alan yaratılabilmesi için özelleştirme yasalarının ve özelleştirme kurumlarının mali alana göre düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, özelleştirme süreci ve özelleştirme yöntemleri de mali alan düşünülerek belirlenmelidir. Özelleştirme ile kamuya ait işletmelerin ürettiği mal, üretim kapasitesi, satış hacmi gibi büyüklükler göz önüne alınmayabilmektedir. Bu durumda, özelleştirme ile mali alan yaratılmaya çalışılsa da; yaratılan mali alan bir süre sonra kendi kendisini finanse edemeyebilir. Böyle bir durumla karşılaşılması için özelleştirme sürecinde, özelleştirmeye karar verilirken, özelleştirilecek kuruluşla ilgili her faktör göz önünde bulundurulmalı; gerekli yasal ve yönetsel hazırlıklar yaratılacak mali alana göre düzenlenmelidir. Yaratılan kaynağın, uzun süre kullanılabilen yeni alanlar yaratması içinde izleme-denetleme faaliyetleri etkili olabilir.

4.2.1. Özelleştirme İle Doğrudan Mali Alan Yaratılması

Özelleştirme sonucu ne kadar kazanç sağlanırsa sağlansın, hükümetler kendisine ait bir mal varlığını elden çıkarmıştır. Bu nedenle hükümetlerin özelleştirme sonrası elde ettiği geliri nasıl kullanacağı büyük önem taşımaktadır. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ile kamu varlıklarının satışından elde edilen kaynaklarla ve bu satışlardan sonra ortaya çıkan “yeni keşfedilen kaynaklar” (yeni teknolojik kaynaklar gibi), kamu borçlarını azaltmak için ya da yeni yatırımları finanse etmek için kullanılabilir (Heller, 2007:15). Hükümetlerin özelleştirme ile elde ettiği gelirleri yeni yatırımlarda ya da dış borç ödemelerinde kullanılmasıyla doğrudan mali alan yaratılabilir.

Hükümetler özelleştirme sonucu elde ettikleri geliri cari harcamalarda kullanırsa; özelleştirme basit bir satış işlemi olarak görülür ve kamuoyu tarafından da tepkiyle karşılanır. Fakat elde edilen gelirler, faydası uzun döneme yayılan yatırım harcamaları için kullanılırsa, özelleştirme gelirleri ile o yılki bütçe yükünün hafifletilmesinin yanında; gelecek yıllarda da

kazanç sağlanabilecek yeni alanların yaratılması sağlanabilir. Bu çerçeveden bakıldığında özelleştirme ile mali alan arasındaki bağlantı görülebilir. 2005 yılında, Peter Heller tarafından, ekonomik istikrarı ya da finansal pozisyonu tehlikeye atmadan, hedeflenen amaçlara ulaşmak için kaynak sağlayan bir bütçe odası şeklinde tanımlanan mali alanın mantığı; uzun vadede kendi kendini finanse edecek projeler oluşturmak amacıyla ihtiyaç duyulan kaynakların yaratılmasıdır (Heller, 2005:1). *Özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler cari harcamalarda değil de, yatırımlar için kullanılırsa yeni gelir kaynakları; yani ilave mali alan yaratılabilir.* Burada özellikle dikkat edilmesi gereken nokta, yatırımların kendi kendini finanse edecek projeler olması ve bütçeye ek maliyet yüklememesi gerektiğidir.

Gelişmekte olan ülkeler, dış borçlarının çok büyük rakamlara ulaşması nedeniyle IMF ve Dünya Bankasının önerdiği yapısal uyum politikalarını yürürlüğe koymuşlardır ve özelleştirme uygulamalarını da genellikle uluslararası kredi kuruluşlarının desteklediği programlar çerçevesinde yürütmüşlerdir (Yavilioğlu ve diğ., 2010:360). Yani özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler dış borç ödemelerinde kullanılmaktaydı. Bu şekilde, hükümetlerin, dış borç ödemelerinde kullanmak için ayırdığı ya da ayıracağı kaynağı yatırım harcamalarına aktarması ile ilave mali alan yaratılabilmektedir.

Fransa'daki özelleştirme uygulamalarında özelleştirme ve mali alan ilişkisi görülebilir. Büyük altyapı projelerine, özellikle de kara ve demiryollarına yapılacak yatırımları güçlendirme arzusu, 2000'li yıllardan sonra Fransız özelleştirme sürecinin temel hedefi olmuştur. Bu çerçevede, 2005 yılında Başbakan Dominique de Villepin yenilikçi finansal mekanizmaların kullanılacağını ve önemli kamu işlerinin finansmanını sağlamak amacıyla anayol (highway) şirketlerindeki devlet hisselerinin satılması kararını açıklamıştır. Devlete ait imtiyazların özelleştirilmesi ile ülke borcunun bir bölümünün ödenmesi ve gerekli yeni alt yapı projelerinin finansmanının sağlanması hedeflenmişti. Dolayısıyla kamu borcunu azaltmak ve aynı zamanda finansal mühendislik mekanizmaları yoluyla bütçe açığını azaltmak, Fransız hükümeti için temel bir özelleştirme gerekçesi olmuştur. Fransız özelleştirme programının mali alan ile ilişkilendirilebilecek diğer bir özelliği ise; özelleştirme gelirlerinin, Fransız ekonomisinin gelecek dönem yatırımlarına fon sağlama amacıyla ayrı bir hükümet hesabında toplanmasıdır. Toplanan gelirler, hükümet kararıyla; kamu borcunun azaltılması, özelleştirilecek olan kamu işletmelerinin yeniden yapılandırılması ya da özel alt yapı projeleri için kullanılmaktadır (Uzun ve diğ.,2010:136,154,155,156). Özelleştirme gelirlerinin ayrı bir hesapta tutulması ve bu gelirlerin kamu borcunun azaltılmasında, kamu işletmelerinin yeniden yapılandırılmasında ya da alt yapı projelerinde kullanılması; Peter Heller'ın bütçe odası şeklinde tanımladığı mali alan tanımıyla benzerlik göstermektedir.

Meksika'daki özelleştirme uygulamalarının da doğrudan mali alan yarattığı söylenebilir. *Meksika'daki* özelleştirme programı, 1983 yılında imzalanan IMF istikrar programı çerçevesinde başlamıştır. Özelleştirme politikaları, 1988 yılına kadar; bütçe açıklarını kapatmak amacıyla, yalnızca küçük işletmelere dönük olarak ve bu işletmelerin tasfiyesini sağlamak amacıyla uygulanmıştır. Meksika'da Fransa gibi, özelleştirmeden elde ettiği gelirleri önceleri ekonomiyi beklenmedik şoklara karşı korumak amacıyla açılan özel bir hesapta tutmuştur. Meksika, mali açıdan güçlü bir konuma geldiği zaman, 1992 yılı başı itibarıyla, iç borcunu sadece özelleştirme gelirleriyle ödemiştir. Görüldüğü gibi Meksika, kapsamlı ve istikrarlı bir paketle hem kamunun ekonomideki ağırlığını azaltmış; hem de elde ettiği özelleştirme gelirleriyle enflasyon, faiz oranları ve kamu borç yüklerinde belirli gerileme sağlamıştır (Karagöz, 2009:1,2). Bu olumlu yönlerinden dolayı Meksika'daki özelleştirme uygulamaları, IMF ve Dünya Bankası tarafından, gelişmekte olan ülkelere örnek gösterilmektedir.

4.2.2. Özelleştirme İle Dolaylı Olarak Mali Alan Yaratılması

Hükümetlerin özelleştirme ile verimsiz kamu işletmelerinin yarattığı bütçe baskılarını ortadan kaldırmasıyla ve devredilen işletmelerin zaman içinde kara geçmeleri sonucunda bu işletmelerin ödediği vergilerin kamu gelirlerini arttırmasıyla dolaylı olarak mali alan yaratılabilmektedir. Ayrıca, özelleştirilen işletmelerin yarattığı çevresel iyileşmelerde yeni yatırımların (ilave mali alan) yapılmasını sağlayarak dolaylı olarak mali alan yaratabilir.

Özelleştirmenin kamu işletmelerinin hazineye olan finansal yüklerinin azaltılması; büyük ölçekli kamusal nitelikli yatırımların gerçekleştirilmesinde özel sektörün katkısının sağlanması; vergi gelirlerini arttırmak için yeni kaynaklar yaratılması; kamu işletmeciliğinden kaynaklanan bütçe baskılarının azaltılması amaçlarının gerçekleştirilebilmesiyle, özelleştirme ile dolaylı olarak mali alan yaratılmasını sağlayabilmektedir. Mali alanın kendi kendini finanse edecek projeler oluşturması ve bu projelerle de vergi gelirlerinin arttırılmak istenmesi; özelleştirmenin vergi gelirlerini arttırmak için yeni kaynaklar yaratılması amacıyla örtüşmektedir. Yeni yatırımların vergi gelirlerinde artış sağlaması ve hükümetin dolaylı olarak gelir elde etmesi bütçenin yükünü hafifletebilmektedir.

Özelleştirmenin ekonomide yeni kaynakların oluşmasına yol açması, üretken olmayan alanlarda kullanılan kaynakları üretken ve verim alınabilecek alanlara yönlendirmesi, atıl duran kaynakları harekete geçirmesi için gelişmiş ve derinlik kazanmış bir sermaye piyasasına gereksinim vardır (Duran, 1994:118). Kamunun mülkiyetindeki iktisadi işletmelerin paylara bölünerek, hisse senedi şeklinde sermaye piyasasında satılmasıyla hem yeni kamu geliri sağlanmakta hem de sermaye piyasaları güçlendirilmektedir. Devlet, kendisi tarafından sunulan bazı hizmetleri özel sektöre devrederek; bütçe için önemli bir maliyet tasarrufu sağlamaktadır. Başka bir ifadeyle; birçok ülkede, kamu mülkiyetindeki işletmeler zarar ettiklerinde, bu zararın devlet bütçesinden karşılanması söz konusu olmaktadır ve zarar eden kuruluşların elden çıkarılmasıyla birlikte devlet bütçesi için önemli bir maliyet tasarrufu ortaya çıkmaktadır (Delice, 2010:47,48). Bu şekilde hükümetler, bütçeden tasarruf sağlayabilmekte ve söz konusu işletmeye yapılacak harcamaları verimli sektörlere yönlendirebilmektedir. Böylece hem bütçe yükünü hafifleterek hem de verim alınabilecek sektörlere yapılan yatırımlar arttırılarak bu yatırımların zamanından önce bitirilmesi sağlanabilir ve ilave mali alan yaratılabilir.

Mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi ya da verimsiz harcamaların kısıtlanması özelleştirme uygulamalarıyla sağlanabilmektedir. Özelleştirme ile zaman zaman açık veren işletmeler hazineye yük olmakta ve devredilen işletmelerin de zaman içinde kara geçmeleri ile elde edilen vergiler borçlanma gereğini azaltmaktadır. Ayrıca, bazı hizmetlerin görülmesinin ve işletme hakkının özel sektöre verilmesiyle daha etkin ve verimli bir çalışma sağlanacaktır. Özelleştirilen işletmelerin zaman içinde kara geçmeleri vergi olarak ve bu işletmelere artık harcama yapılmaması hükümetlere tasarruf olarak geri dönmektedir. Bir başka ifadeyle, hükümetlere dolaylı olarak ek kaynak ya da ilave kaynak (dolaylı olarak mali alan) yaratılmış olunur.

Özel sektörün devraldığı işletmelerin çevresel iyileşmeler sağlamasıyla da, dolaylı olarak mali alan yaratılabilir. Özelleştirme uygulamaları ile çevresel iyileşmeler sağlayarak yeni yatırımlar yapılmasını sağlayan ve özelleştirme ile mali alan ilişkisine verilebilecek en güzel örneklerden biri İngiltere'deki özelleştirmelerdir. Aslında, İngiltere'de literatürde en sık gündeme gelen demiryolları, Telekom ve Enerji sektörü ile su ve kanalizasyon çalışmalarına yönelik özelleştirme uygulamalarıdır. Özellikle 'su' özelleştirmesi ile istenilen başarıya ulaşılamasa da özelleştirmeden sonra şirketlerin yatırımları çevresel iyileşmeler sağlamıştır. Nehir ve kanalların durumunda iyileşmeler olmuş ve yüzülebilir plajların sayısı artmıştır. Farklı görüşler olmasına rağmen, özelleştirmeden sonra hem tüketicilerin hem de

yatırımcıların kazanç sağladığı tespit edilmiştir (Uzun ve diğ., 2010:148,149). Özelleştirme ile ilave mali alan yaratılabileceği 'su' özelleştirmesinde görülebilir. Ülkeler ya da hükümetler özelleştirmeye karar verirken yapacakları objektif analizlerle hem tüketicilerin hem de yatırımcıların kazanç sağlayabileceği özelleştirme uygulamalarına yönelirse özelleştirmelerden elde ettikleri gelirleri arttırmış olurlar. Yatırımların artması vergi gelirlerini artırır ve dolaylı da olsa kazanç sağlanabilir. Bu durum mali alan oluşturma yöntemlerinden, mali alan elmasında da yer alan kamu gelirleri ile ilave mali alan yaratılması yöntemiyle ilişkilendirilebilir.

Özelleştirme ile dolaylı olarak mali alan yaratılabileceğine ilişkin verilecek bir başka örnek ise; Şili'deki özelleştirme uygulamalarıdır. Latin Amerika ülkeleri arasında Şili'nin, özelleştirme uygulamalarında öncü ve örnek olduğu şeklinde ortak bir algı vardır. Bunun sebebi, ülkedeki özelleştirme sürecinin karakteristiği ve boyutudur. Devlet, sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim sistemlerinden önemli ölçüde çekilmiştir ve özelleştirmeler çok kapsayıcı olmaktadır. Şili Latin Amerika'da, tüm su kaynaklarını ve sağlık sektörünü özelleştiren tek ülkedir ve hizmetler kendi kendini finanse eder hale getirilmiştir. Ayrıca, su arzı ve sağlık sisteminin kalitesi de arttırılmıştır (Yavilioğlu ve diğ., 2010:204,205). Şili'deki özelleştirme uygulamalarının kendi kendini finanse eder hale getirilmesi özelleştirme uygulamalarının başarılı bir şekilde gerçekleştirildiğinin ve özelleştirme ile ilave mali alan yaratılabileceğinin kanıtıdır.

4.3. Özelleştirme Yöntemlerinin Mali alan Yaratmadaki Etkisi

Hükümetlerin özelleştirme ile ilave mali alan yaratmaya karar vermeleri durumunda, özelleştirilecek işletmelerin ve hizmetlerin özelleştirme şekillerini belirli araştırmalar sonucunda seçmeleri gerekir. İlave mali alan yaratılması için hükümetlerin özelleştirme yöntemine karar verirken dikkate aldığı, ülkedeki düzenleyici yapının geçmişi, bugünü ve potansiyel geleceği; potansiyel yatırımcıların durumu; özelleştirmede önemli çıkar gruplarına verilecek ayrıcalıklar ve KİT'lerin satışı sonrasında yatırımcıların mülkiyet hakları gibi hususlara özellikle dikkat etmesi gerekir (Delice, 2010:49). Özelleştirilecek işletmelerin ve hizmetlerin özelleştirme şekilleri, doğrudan ya da dolaylı şekilde ilave mali alan yaratılmasında oldukça etkili olabilir.

Özelleştirme ile doğrudan mali alan yaratılabilmesi mümkün olan en kesin yöntem satış yöntemidir. Özelleştirmede, gelirin nakit olarak elde edilmesinden ve diğer yöntemlere göre daha kısa zamanda gerçekleştirilecek olmasından dolayı daha çok satış yöntemi kullanılmaktadır. Burada önemli olan elde edilen gelirin mali alan yaratabilecek yatırımlarda kullanılmasıdır. Ayrıca, yaratılacak mali alanın uzun dönemde kendi kendini finanse edebilecek; yine uzun dönemde bütçeye ek maliyet getirmeyecek yatırımların yapılması gerekmektedir.

Hükümetlerin harcama önceliklerini değiştirerek ya da verimsiz harcamalarını kısarak mali alan yaratmayı planlamaları durumunda ise, özelleştirme yöntemlerinden; kiralama, ihale ve imtiyaz yöntemlerini kullanmaları mümkündür. Kiralama yönteminde, özellikle verimli çalışmayan, mali yapıları güçsüz olan işletmelerin ve üretim birimlerinin bu şekilde verimliliklerinin artırılarak özelleştirmeye hazır haline getirilmesi amaçlanmakta ve kamu teşebbüslerinin belirli süreler sonunda kiracı tarafından satın alınması planlanmaktadır. Bu yöntemin kullanılmasıyla hem kiralama karşılığında hem de harcamanın kısılmasıyla gelir elde edilmektedir. Ayrıca, kamu teşebbüslerinin belirli süreler sonunda kiracı tarafından satın alınmasıyla da tekrar gelir elde edilebilir. Rekabeti kurumsallaştıran ihale yönteminde, hizmetin kalitesinde ve hizmetin düzeyinde bir düşme olmadan ihaleden önemli bir tasarruf sağlanmaktadır. Doğal tekellerin söz konusu olduğu kamusal hizmetlerin üretiminde kullanılan imtiyaz yönteminde ise; hükümet, özel sektöre belirli bir piyasada ve coğrafi alanda

ticari faaliyet yapma konusunda özel bir hak ve ayrıcalık vererek gelir elde etmektedir. Bu yöntemin kullanılmasıyla hükümet, hem kamusal hizmetlerde ek harcama yapmaz hem de özel sektörün yaptığı ticari faaliyetler sonucunda kamu gelirlerinde artışı sağlayarak mali alan yaratabilir.

Hükümetler, gelir ortaklığı senedi yöntemine de yeni yatırımların finansmanı için başvurmaktadır. Bu yöntemde, kamunun elinde bulunan bazı gelir getiren varlıkların (işletme, otoyol, köprü, baraj gibi) gelirlerinin, çıkarılan senetler ile yatırımcılar tarafından paylaşılmasıyla yeni yatırımlar için kamunun kaynak sağlaması söz konusu olmaktadır. Bu yöntemde özelleştirme ile mülkiyet devri değil de, kullanım hakkının devredilmesiyle elde edilen gelirin özelleştirilmesi söz konusudur. Kullanım hakkının devredilmesiyle, hükümetler devrettikleri mülk ya da işletme için harcama yapmayarak tasarruf sağlayacaktır. Fakat düzenli elde ettiği bir gelirden de vazgeçmektedir. Bu nedenle tüm özelleştirmelerde olduğu gibi bu yöntemde de, ilave mali alan yaratılabilmesi için elde edilen gelirlerin nasıl kullanılacağı büyük önem taşımaktadır.

Yeni yatırımlara ihtiyaç duyan devlet işletmelerinin, üretime girmek isteyen yerli ve yabancı sermayeyi kullanarak kendini yenilemesini sağlama amacıyla kullanılan ortak girişimler yöntemiyle de doğrudan mali alan yaratılması mümkündür. Yeni yatırımlar kamu gelirlerini ve istihdamın artmasını sağlayabilir. Yüksek finansman kaynağı gerektiren alanlarda ve yatırım yapmaya kaynak ayrılmayan durumlarda hükümetler bu yöntemde başvurmaktadır. Aslında mali alanla da esas olarak bu durumun önüne geçilmek istenmektedir. Bu durumda da özelleştirme ve mali alanın aynı amaç için kullanılabileceğini bir kez daha söyleyebiliriz.

4.4.Özelleştirme Yönteminin Mali Alan Yaratan Diğer Yöntemlerden Farkı

Mali alan yaratan yöntemler arasında en kapsamlısının özelleştirme yöntemi olduğunu söylemek mümkündür. Özelleştirme, ilave mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi, kamu gelirlerinin artırılması ve kamu borç yönetimini kapsayan bir yöntem olabilmektedir. Çünkü özelleştirme uygulamalarıyla bu üç yöntemle mali alan yaratılabilmektedir. Ayrıca, uygun yasal ve yönetsel hazırlıkların yapılması koşuluyla, özelleştirme yöntemi, ekonomik yapıya diğer yöntemlere göre daha kolay şekil alabilmektedir.

İlave mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi ile özelleştirmedeki etkinlik ve verimlilik kavramlarıyla aynı sorunlara çözüm üretilemek istenmektedir. Özelleştirmedeki verimlilik kavramına göre, kamu sektörünün teknolojik gelişmeleri yeterince takip edememesinden dolayı; her zaman kamu sektörünün verimliliği özel sektörün verimliliğinden düşük olmaktadır. Bu durum ekonomideki genel verimlilik düzeyini olumsuz etkileyeceği için; kamu sektörünün daraltılarak ekonomide verimliliğin artırılması sağlanmak istenmektedir. Bazı hizmetlerin görülmesinin ve işletme hakkının özel sektöre verilmesiyle daha etkin ve verimli bir çalışma sağlanmaktadır. Ayrıca, özelleştirme ile dönem dönem açık veren işletmelere harcama yapma yükü ortadan kalkmakta; hükümetler tasarruf sağlayabilmekte ve dolaylı olarak mali alan yaratılabilmektedir. İşletmelerin zaman içinde kara geçmeleriyle de, elde edilen vergiler borçlanma gereğini azaltarak dolaylı olarak mali alan yaratabilmektedir. Tüm bunların dışında, özelleştirme ile gelir elde edilmektedir ve gelirin doğru bir alanda kullanılmasıyla doğrudan mali alan yaratılabilmektedir.

Mali alan yaratan kamu borç yönetimi ve senyoraaj geliri yöntemlerinin kullanılarak mali alan yaratılması bazı durumlarda özelleştirme yöntemine göre daha riskli olabilmektedir. Görünüşte yeni kaynaklar yaratılmış olarak görülse de; bu kaynakların borçlanılarak yaratılması ya da kağıt para ihraç edilerek yaratılması ekonomik ve sosyal bazı problemleri beraberinde getirmektedir. Kağıt para basımı ile gelir elde etmek çok kolay olmakla birlikte,

aşırı ölçüde para basımı, enflasyona neden olduğundan sakıncası faydasından daha fazla olabilmektedir (Pehlivan, 2012:90). Borçlanmanın maliyetinin yüksek olması ve borçlanmanın geri ödeme zamanında gerekli kaynağın bulunması da sorun teşkil edebilmektedir.

Kamu gelirleriyle mali alan yaratılması da, her zaman mümkün olmayabilmektedir. Özellikle vergi oranlarını arttırarak kamu gelirlerinin arttırılmaya çalışılması çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Belirli varsayımlar altında, özel kesimden vergi yoluyla daha çok kaynak aktarılması bu kesimin kaynak kullanma imkânlarını azaltmaktadır. Vergi ile sağlanan fonların kamu kesimindeki kullanılışı, ayrıca, üretim ve gelir seviyesini de etkilemektedir. Bu nedenle, vergilerin tam istihdam ve kaynak dağılımı üzerindeki etkilerini de göz önünde tutma zorunluluğu vardır. Çünkü belirli varsayımlar altında vergiler tam rekabetten sapmalara sebep olabilmektedir (Nadaroğlu, 2000:219,220). Etkin bir vergi sisteminin uygulanmadığı ülkelerde, vergi oranlarının arttırılarak kamu gelirlerinin arttırılmaya çalışılması bireyler üzerinde de olumsuz etkiler meydana getirerek, vergiden kaçınmaya ya da vergi kaçakçılığına neden olabilmektedir. Ayrıca, piyasada her zaman tam istihdam sağlanamamakta ve kaynaklar her zaman etkin bir şekilde dağılmayabilmektedir. Örneğin işsizliğin olduğu bir ekonomide kamu harcamaları kısılamaz ve kamu gelirleri de arttırılamaz. Bu durumda kamu gelirleri yoluyla mali alan yaratılması mümkün olmayabilmektedir.

5. TÜRKİYE'DE MALİ ALAN UYGULAMALARI

Özelleştirme, Türkiye gündemine, Dünya'daki gelişmelere bağlı olarak 1980 sonrasında girmiştir. Türkiye'de, 1980'li yıllarda temeli atılan özelleştirme konusunun daha çok KİT'lerle ifade edildiği görülmektedir. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise, özelleştirme sadece KİT'lerin satılması ya da devri olarak değil; devletin ekonomik hayatta faaliyette bulunduğu alanlardan çekilmesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır ve uygulamaya hızla girmeye başlamasıyla da özelleştirme gerçek anlamını bulmuştur (Çetinkaya, 2001:200).

Milenyum Kalkınma Hedefleri ile gündeme taşınan ve son zamanlarda üzerinde oldukça durulan mali alan kavramı da hükümete ek kaynak yaratma ya da hükümetin elindeki kaynakları verimli kullanarak tasarruf sağlama olarak düşünülebilir. Çeşitli şekillerde mali alan yaratılabilmektedir. Fakat, özelleştirme ve mali alanın aynı hedefler doğrultusunda kullanılması; ilave mali alan yaratan yöntemler arasında sayılan özelleştirme yönteminin, diğer yöntemlerden daha etkin olduğunu söylemek mümkündür. Bunun nedeni, özelleştirme gelirlerinin yeni yatırımların yapılmasında kullanılması ya da özelleştirilen kamu işletmelerinin bütçe üzerindeki baskıyı azaltmasıdır. Özelleştirme ile özellikle verimsiz kamu işletmelerinin satılmasıyla nakit gelir elde edilmesi ve bu işletmeler için artık bütçeden pay ayrılmaması özelleştirmenin mali alanla ilişkilendirilmesini sağlayabilmektedir. Dünya Bankası tarafından, 2007 yılında Türkiye için mali alan hesaplaması yapılmıştır ve mali alan dörtgeni çerçevesinde yapılan bu çalışmada; Türkiye'de mali alan sorununun daha çok kamu harcamalarında verimlilik ve etkinliğin atırılmasıyla sağlanacağı belirtilmiştir (Ünsal ve Durucan, 2014:294). Bu tespitite özelleştirme ve mali alan bağlantısının kanıtı olabilir. Her ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de, özelleştirme uygulamalarının mali alan yaratıp yaratmayacağı; ülkedeki ekonomik gelişmelere paralel olarak şekil alabilen yasal çerçeveye ve kurumsal yapıya göre değişmektedir.

Mali alan kavramının uluslararası alanda öneminin giderek artmasıyla çoğu ülke gibi Türkiye'de de çeşitli alanlarda çalışmalar yapılmıştır. Gelişmiş ülkeler, ülke refahının sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla mali alan yaratırken; gelişmekte olan ülkeler, kalkınmanın hızlandırılması ve refahın arttırılarak ülkenin makroekonomisinin güçlendirilmesi amacıyla mali alan yaratmaya çalışmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Türkiye'de ise, 2001 krizinden sonra uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş

Programı'yla birlikte mali disiplin bir ölçüde sağlanmış ve mali alan oluşturma konusunda önemli adımlar atılmıştır. Kamu harcamalarının denetiminde kapsamın genişletilmesi, fonların tasfiyesi ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanmaya başlanmasıyla kamu harcamalarında önemli ölçüde disiplin sağlanmıştır. Faiz oranları, enflasyon oranları hızla düşmüş; faiz dışı fazla artmış ve bu olgular Türkiye'de mali alanın genişlemesini sağlamıştır. 2007 yılında ise, günümüzde lağvedilerek görevleri Kalkınma Bakanlığı'na devredilen Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığınca hazırlanan ekli Orta Vadeli Program (2008-2010)'ın Makroekonomik Politika ve Hedefler kısmının Kamu Harcama Politikasında mali alan üzerinde durulmuştur. Bu politikaya göre kamu harcamaları, kaynak kısıtı ile iktisadi ve sosyal getirileri bağlamında potansiyel büyüme etkileri gözetilerek önceliklendirilecektir. Bu kapsamda, yaratılacak mali alan, Orta Vadeli Programda yer alan gelişme eksenlerindeki önceliklere göre kullanılacaktır.

Program döneminde harcamalara ilişkin uygulanacak politikalar şunlardır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2007:6-7):

- ❖ Kamu idarelerinde mali yönetim, iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik tedbirler alınacaktır.
- ❖ Kurumlar, bütçe kısıtını dikkate alarak, belirlenen öncelikler çerçevesinde kaynak tahsisini gözden geçireceklerdir. Bu kapsamda, önceliğini yitirmiş faaliyetler ve projeler tasfiye edilecektir.
- ❖ Kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve tutumluluğu sağlamak üzere stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi yaygınlaştırılacaktır.
- ❖ Kamu kesiminde ücret ve maaşlar, gelir politikaları çerçevesinde hedeflenen enflasyon dikkate alınarak belirlenecektir.
- ❖ Merkezi yönetim bütçe kanunlarında kamu kesiminde, yeni personel istihdamına ilişkin sınırlamalara yer verilmeye devam edilecektir.
- ❖ Ücret sisteminin sadeleştirilmesini, kamu personelinin mali ve özlük haklarına ilişkin dengesizlik ve adaletsizliklerin giderilmesini, performansa dayalı ücret sistemine geçilmesini, mevcut statü sayısının azaltılmasını esas alacak kapsamlı bir personel reformu hayata geçirilecektir.
- ❖ Sağlık hizmetlerinin kalitesinden ödün verilmeksizin, ilaç ve tedavi harcamalarını kontrol altında tutmaya yönelik tedbirler alınmaya devam edilecektir.
- ❖ Genel sağlık sigortası, getireceği mali yüklerin makul düzeyde tutulması amacıyla, sağlıkta dönüşüm programıyla birlikte uygulanacaktır.
- ❖ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunuyla getirilen düzenlemelerde tasarruf sağlayıcı tedbirler alınacaktır.
- ❖ İşsizlik sigortasından yararlanma koşulları iyileştirilecektir.
- ❖ Sosyal harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı arttırılacaktır.
- ❖ Yerel yönetimlerin harcamalarını finanse etmek amacıyla yapılan tahsislerin objektif esaslara dayalı ve amaca yönelik kullanımı sağlanacaktır.
- ❖ Yerel yönetimler personel politikalarını, açıklanan norm kardi düzenlemelerine uygun bir şekilde yürüteceklerdir.

Görüldüğü gibi, sıralanan politikaların çoğu mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesiyle ilgilidir. Harcama önceliklerinin belirlenmesi ya da

harcamaların etkin ve verimli olan alanlara yapılması kapsamlı ve uygulamaya geçilmesi zaman alan bir yöntem olsa da, hükümetlerin mali alan yaratmada ilk olarak tercih ettikleri yöntem olabilmektedir.

Etkin bir mali alan oluşturulması için kamu harcama politikası, kamu yatırım politikası, kamu gelir politikası ve kamu borçlanma politikasının somut hedeflerde belirginleştirilmesi gerekmektedir. 2007 yılında sunulan Orta Vadeli Program'ın (2008-2010), Makroekonomik Politika ve Hedefler kısmındaki bu dört politikada belirtilen hedeflerin birbirlerini tamamlayıcı nitelikte olduğunu söyleyebiliriz. Özellikle Kamu Yatırım Politikası Hedefleri, Kamu Harcama Politikası Hedeflerinin nedenleri olduğu söylenebilir. Programda, kamu yatırımlarının etkinliğinin artırılması; yatırımların öncelikli olarak sosyal ihtiyaçların giderilmesi yönünde yapılması ve üretken faaliyetleri destekleyecek nitelikteki altyapıya yönlendirilmesi belirtilmiştir. Bu şekilde; sektörel, bölgesel ve AB'ye uyum yönündeki amaçların gerçekleştirilmesinde etkili bir araç olarak kullanılacağı kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda belirtilen Kamu Yatırım Politikası hedefleri şu şekilde sıralanmaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2007:8)

- ❖ Kamu yatırımlarının etkin, verimli ve zamanında gerçekleştirilmesini hedefleyen rasyonalizasyon çalışmalarına devam edilecektir.
- ❖ Eğitim, sağlık, teknolojik araştırma, ulaştırma, içme suyu ve e-Devlet yatırımlarına öncelik verilecektir.
- ❖ Kamu yatırımları bölgesel kalkınma ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasında etkili bir araç olarak kullanılacaktır.
- ❖ Avrupa Birliği'ne (AB'ye) üyelik yönünde ortaya konulan politika ve önceliklerin hayata geçirilmesi için sürdürülen çalışmaların gerektirdiği yatırımlar hızlandırılacaktır.
- ❖ Kamu altyapı yatırımlarında özel sektör katılımını arttırıcı modeller geliştirilecektir.
- ❖ Kamu yatırım teklif ve kararları, sorun analizlerini içeren sektör çalışmalarına ve nitelikli yapılabirlik etüd ve analizlerine dayandırılacaktır.

Kamu yatırımlarının etkin, verimli ve zamanında gerçekleştirilmesi, yatırımlardan sağlanacak faydanın gecikmemesini sağlayacak ve bütçe harcamalarının artmasını engelleyecektir. Ayrıca, yatırımların zamanında bitirilmesi kaynak israfını önleyecektir. Bu şekilde mali alan yaratılması sağlanabilir. E-devlet yatırımlarına öncelik verilmesi, ülkedeki kırtasiyecilik masraflarını en aza indirmektedir ve e-devlet uygulaması vatandaş odaklı kamu hizmeti uygulamalarını da beraberinde getirmektedir. Vatandaş odaklı hizmet anlayışı ile kaynakların israfının önlenmesi, tasarrufların sağlanması, harcamaların disipline edilmesi ve vergiye uyumla artan vergi gelirleri sayesinde, devlet için mali alan ortaya çıkmaktadır (Berksoy ve Uysal Şahin, 2014:163).

Türkiye'de 2007 yılında mali alan ile ilgili bir diğer gelişme, ana teması mali alan olan G-20 Workshop'unun İstanbul'da yapılmış olmasıdır. Mali alan kavramı, G-20 toplantılarında anahtar bir kavram olarak ele alınmaya başlanmıştır ve 2007 yılındaki G-20 Workshop'nun ev sahipliğini Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası üstlenmiştir (Şahin, 2014:174). Aynı yılda, Dünya Bankasının Türkiye için mali alan hesaplaması yapılmıştır. Mali Alan dörtgeni çerçevesinde yapılan çalışmada, Türkiye'de mali alan sorununun daha çok kamu harcamalarında verimlilik ve etkinliğin artırılmasıyla sağlanabileceği gözlemlenmiştir (Ünsal ve Durucan, 2014:294). Orta Vadeli Programlarda da, mali alan ile ilgili, genel olarak harcama önceliklerinin belirlenmesi yönündeki politikalara yer verilmiştir.

Orta Vadeli Program (2011-2013)'ın Kamu Harcama Politikası'nda da, kamu kaynaklarının kullanımında belirlenen politika ve öncelikler doğrultusunda hareket edilmesi ilk sırada yer almaktadır. Ayrıca, yürütülen faaliyetlerin ve projelerin gereklilik, etkinlik ve verimlilik açısından gözden geçirilerek kamu harcamalarının sağlıklı bir temele kavuşturulması esas alınmıştır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için de; kamu idareleri tarafından harcama programları gözden geçirilecek; ihtiyaçlara cevap vermeyen, verimsiz faaliyet ve projeler tasfiye edilecektir. Böylece kamu kaynağının ihtiyaçlar doğrultusunda daha etkin kullanımı sağlanarak mali alan oluşturulacaktır. Orta Vadeli Mali Plan'ın 2014-2016 döneminde yayınlanan programında ise, diğer programlardan farklı olarak mali alan ile ilgili yaratılan kaynağın nerede kullanılacağı ile ilgili bilgiler yer almaktadır. Bu programda, yapısal reformların mali disiplini destekleyici bir araç olarak kullanılmaya devam edileceği belirtilmiştir. Her yıl yinelenen verimsiz harcamaların gözden geçirilerek harcamaların etkin, verimli ve zamanında gerçekleştirilmesini hedefleyen yapısal rasyonalizasyon çalışmalarına devam edileceği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, önceliğini yitirmiş faaliyetlerin ve projelerin ilgili kamu idarelerince tasfiye edilmesini ve bu yolla elde edilecek 'mali alan'ın özellikle büyümeyi destekleyecek kamu altyapı yatırımlarında, teşviklerde ve Ar-Ge desteklerinde kullanılacağı belirtilmiştir. Yaratılan mali alanın kamu alt yapı yatırımlarında kullanılması mali alanın sürekliliğini etkileyecek ve alanını genişleterek yeni mali alan yaratılmasını sağlayabilecektir. Teşviklerde kullanılması ise vergi gelirlerini arttırabilir ve ekonomik faaliyetlerin olumlu yönde gelişmesini sağlayabilir.

Orta Vadeli Programlarda da görüldüğü gibi zaman geçtikçe mali alanın önemi daha net bir şekilde anlaşılakta ve ilave mali alan yaratma yöntemlerinde değişiklik yaşanmaktadır. Ekli Orta Vadeli Programda (2008-2010), harcamaların yeniden önceliklendirilmesi ile mali alan yaratılması belirtilirken; daha sonraki yıllarda yayınlanan programlarda yaratılan mali alanın nasıl kullanılacağı ve daha farklı yöntemlerle de mali alan yaratılması yönünde değişiklikler görülmektedir. Aslında, harcamaların yeniden önceliklendirilmesi ile mali alan yaratılmaya çalışılması; Türkiye'de özelleştirme alternatifleriyle mali alan yaratılabileceğinin kanıtı olabilmektedir.

Türkiye'de ekonomik gelişmelere bakıldığında mali alan elmasında özellikle belirtilen dört yöntemin dışında; özelleştirme ve KÖSO'lar ile mali alan yaratılabileceği Orta Vadeli Programlarda kapsamlı bir şekilde ele alınabilir. Özelleştirme ile doğrudan ve dolaylı olarak mali alan yaratılması, Türkiye'de mümkün olabilmektedir. Her ülkede olduğu gibi Türkiye'de de özelleştirmenin amaçları, yasal çerçevesi ve kurumsal yapısı mali alan yaratıp yaratmayacağını etkilemektedir.

Ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarına genel olarak bakıldığında, özelleştirmelerin 1990'lı yılların başında hız kazandığı görülebilir. Bunun nedeni, 1994 yılında, Türk Özelleştirme tarihi için bir dönüm noktası olan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkındaki Kanunu'nun çıkarılması, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun (ÖYK) kurulmasıdır. 4046 sayılı yasa, özelleştirme uygulamalarının ilk özel ve kapsamlı yasasıdır. Bu yasa ile özelleştirme uygulamalarında Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) tek yetkili karar organı olarak kabul edilmiştir. Özelleştirme uygulamalarını yürütmek ve sonuçlandırmak üzere Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Özelleştirme gelirlerinin bir hesapta toplanması amacıyla Özelleştirme Fonu oluşturulmuş ve bu Fon'un kullanım alanları belirlenmiştir. Ayrıca, özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş, iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanı sıra, diğer kamu kurum ve kuruluşların da özelleştirilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler yapılmıştır.

Bu kanun da en dikkat çekici nokta ise özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmamasının hükme bağlanmasıdır. 13 Ağustos 1999 tarihinde ise 4446 sayılı Kanunla T.C. Anayasasının 47. maddesinde

özelleştirmeye yönelik düzenlemeye yer verilerek, özelleştirmeye ilişkin esas ve usullerin Kanunla düzenleneceği Anayasa da hüküm altına alınmıştır. Bir başka düzenleme ise, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 10. maddesinde yer alan ve bu kanunun geçici 8. maddesi gereğince "Kamu Ortaklığı Fonu'na yapılan aktarmalar hariç Özelleştirme Fonu'ndan genel bütçeye kaynak aktarılamaz" ibaresi 26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 sayılı Kanunla "Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinesinin iç ve dış ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir" şeklinde değiştirilmiş, geçici 8. madde yürürlükten kaldırılmıştır (T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı). Bu değişiklik sonucunda da Türkiye'de özelleştirme ile doğrudan mali alan yaratılması kısıtlanmıştır. Bu değişiklikten sonra özelleştirme gelirleri yatırım harcamalarında değil; hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılacaktır. Bu kanun'a göre özelleştirme gelirlerinin, Hazinesinin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılması, borç ödemelerine ayrılacak gelirin yatırımlarda kullanılması sağlanabilir ve doğrudan ilave mali alan yaratılabilir.

Ülkemizdeki kurumsal yapı, gelişmiş ülkeler arasında olan Fransa ve Meksika'nın kurumsal yapısıyla benzerlik göstermektedir. Fransa ve Meksika özelleştirme gelirlerini belirli amaçları gerçekleştirmek için ayrı hesaplarda tutmaktadır. Ülkemizde ise özelleştirmeden elde edilen gelirler; T.C. Ziraat Bankası'nda açılan bir hesaptan oluşan Özelleştirme Fonu'nda toplanmaktadır. Fransa'nın ayrı bir hesapta topladığı özelleştirme gelirlerini yatırım harcamalarında kullanması özelleştirme ile mali alan yaratılmasını sağlamaktadır. Meksika ise ayrı bir hesapta tuttuğu özelleştirme gelirlerini finansal şoklarda ve borç ödemelerinde kullanması; özelleştirme ile ek kaynak (mali alan) yaratılabileceğinin desteklediği söylenebilir. Ülkemizde ise, Özelleştirme Fonu'nda toplanan özelleştirme gelirlerinin hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılacağı 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 10. maddesindeki geçici 8. Maddesinde belirtilmiştir. Fakat, Türkiye'de uygulanan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'undan dolayı, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesinin esas olmasından dolayı bu konuyla ilgili kesin bilgilere ulaşılamamaktadır. Fakat, son yıllarda ülkemizdeki dış borç ödemelerinde belirgin bir iyileşme görüldüğü çok açıktır. Tüm bunlara dayanarak söyleyebiliriz ki; Türkiye'deki kurumsal yapı ile özelleştirme ile mali alan yaratılabilmesi mümkün olabilmektedir.

6. SONUÇ

Özelleştirme, mali alan yaratan bir yöntem olarak görülse de; aslında özelleştirme, mali alan yaratan yöntemlerden bir kaçını kapsamaktadır. Özelleştirme ile ilave mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi, kamu gelirlerinin artırılması ve kamu borç yönetimi yöntemlerinin gerçekleştirilmesi mümkündür. Mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi ve kamu gelirlerinin artırılması, uzun zamandan buyana özelleştirmenin amaçlarında yer almaktadır. Zaten özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenen hazineye yük olan kamu işletmelerinin özelleştirilerek bütçe yükünün hafifletilmesidir. Ayrıca, zaman içinde kara geçen bu kuruluşların vergi gelirlerini de artırması (kamu gelirleri ile mali alan yaratılması) özelleştirmenin bir başka yararidir.

Özelleştirme ile mali alan yaratılması, mali alan yaratan diğer yöntemlerden daha etkili sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Zarar eden kamu işletmelerinin özelleştirilmesiyle, kamunun zarar eden işletmelere harcama yapmasının dışında; özelleştirilen işletmelerin daha etkin ve verimli yönetilmesinden dolayı o sektörün iyileştirilmesi mümkün olabilmektedir. Özelleştirmenin mali alan yaratmadaki en önemli etkisi ise, özelleştirilen şirketlerden satış gelirinin elde edilmesidir.

Özellikle gelişmiş ülkelerde, özelleştirmeden elde edilen gelirler ayrı hesaplarda tutularak, yeni yatırımlara ya da iç ve dış borç ödemelerine tahsis edilmektedir. Bu durum doğrudan mali alan yaratabilmektedir. Ekonomide doğrudan mali alan yaratılmasıyla daha hızlı sonuçlar alınabilmektedir. Doğrudan yaratılan mali alan ile hükümetler, yatırımlarını ya da ya da iç/dış borç ödemelerini bütçeden kaynak ayırmadan gerçekleştirebilmektedir. Fransa'da özelleştirmenin kurumsal mekanizması bu şekilde düzenlenerek özelleştirme gelirleri yatırım harcamalarına tahsis edilmektedir. Meksika ise, iç ve dış borç ödemelerinin neredeyse tamamını özelleştirme gelirleriyle gerçekleştirmektedir.

Tüm bunların gerçekleşmesi ise, düzgün bir özelleştirme süreci ile gerçekleştirilebilir. Aksi takdirde sayılan bu yararların tam tersinin de gerçekleşmesi mümkündür. Olumsuz sonuçların yaşanmaması ve özelleştirme ile ek kaynak yaratılması için (mali alan) özelleştirilmiş şirketlerin yönetim kalitesinin artırılması; şirketleri en yüksek fiyata değil de, en iyi (verimli) çalıştırana devredilmesi; geleceğin öngörülebileceği uygun analizler yapılması ve özelleştirme uygulamalarına karar verilirken, özelleştirilecek olan kuruluşların özelleştirme yapıldıktan sonraki süreçte de iyi denetlenmesine ortam hazırlanmalıdır. Ayrıca, uygulanacak özelleştirme yönteminin, özelleştirilecek kuruluşa uygun bir yöntem olmasına ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına özen gösterilmelidir. Bunların dışında, özelleştirme uygulamalarına karar verilirken, özelleştirilecek olan kuruluşların özelleştirme yapıldıktan sonraki süreçte de iyi denetlenmesine ve istihdam sorunu çıkmaması için kuruluştaki çalışanlarıyla devredilmesine özen gösterilebilir.

Ülkemizdeki, özelleştirmenin yasal ve kurumsal yapısı mali alan yaratabilecek durumdadır. Fakat, Türkiye'deki yasal çerçeveye bakıldığında 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 10. maddesindeki geçici 8. maddenin değiştirilmesiyle Türkiye'de özelleştirme ile doğrudan mali alan yaratılmasını kısıtlamıştır. Bu değişiklikten sonra özelleştirme gelirleri yatırım harcamalarında değil; hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılacaktı. Bu kanun'a göre özelleştirme gelirlerinin, Hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılması, borç ödemelerine ayrılacak gelirin yatırımlarda kullanılması sağlanabilir ve doğrudan ilave mali alan yaratılabilir. Aslında, ülkemizdeki genel görünüme bakılarak, özelleştirme gelirlerinin iç ve dış borçları için hazineye aktarılması, ülkemizin kamu borç yönetimi açısından istikrarlı bir görünüm sergilediği söylenebilir. Fakat, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu nedeniyle bu durumla ilgili kesin bilgilere ulaşılamamaktadır.

Ülkemizdeki Orta Vadeli Programlarda, harcama öncelikleri değiştirilerek mali alan yaratılabileceği belirtilmektedir ve yaratılacak mali alanın kullanımına ilişkin amaçlar yer almaktadır. Stratejik planlara bakıldığında da özelleştirmenin sosyal amaçlarının ön plana çıktığı görülebilir. Orta Vadeli Programlarda ve Stratejik Planlardaki değişimleri göz önünde bulundurularak, gelecek yıllardaki programlarda ve planlarda özelleştirme ve mali alanın daha geniş bir şekilde yer alabileceğini söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA**Kitaplar**

- Akkoyunlu, Pınar Feyzioğlu. *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Beta Basım, İstanbul 2011.
- Aktan, Coşkun Can; Aytaç Eker. *Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Seçme Çeviriler)*, Takav Matbaası, İzmir 1992.
- Aktan, Coşkun Can. *Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi*, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2001.
- Çetinkaya, Özhan. *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Ekin Kitabevi, Bursa 2001.
- Duran, Mahmut. “Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları”, (der.Ergin Arıoğlu) *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme (İçinde)*, Şafak Matbaacılık, Ankara 1994.
- Kesik, Ahmet; Turgay Berksoy; Mehmet Şahin. *Mali Alan Teori-Uygulama*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014.
- Nadaroğlu, Halil. *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayıncılık, İstanbul 2000.
- Pehlivan, Osman. *Kamu Maliyesi*, Murathan Yayınevi, Trabzon 2012, s.90.
- Pınar, Abuzer. *Maliye Politikası Teori ve Uygulama*, Turhan Kitabevi, Ankara 2011.
- Şahin, Mehmet, "Altyapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları", (Editörler: Turgay Berksoy, Ahmet Kesik ve Mehmet Şahin), *Mali Alan (içinde)*, ss.169-186, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014.
- Şener Orhan. “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları”, *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları (İçinde)*, Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, Ankara 2010.
- Turhan, Salih. *Vergi Teorisi ve Politikası*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1998.
- Uysal Şahin, Özge; Akar, Sevda, "Sağlık Sektöründe Mali Alan ve Türkiye", (Editörler: Turgay Berksoy, Ahmet Kesik ve Mehmet Şahin), *Mali Alan (içinde)*, ss.299-320, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014
- Yavilioğlu, Cengiz; Güven Delice; Onur Özsoy. *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*, T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, Ankara.
- Yaşar, Süleyman. *Özelleştirme*, Beta Basım, İstanbul 2005.
- Yavuz, Erdem. *Mali Alan*, (Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi, İstanbul 2013.

Sürelili Yayınlar

- Atiyas, İzak; Burak Oder. “Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi”, *TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) Yayınları*, Ankara. <http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271234172r8289.Turkiye_de_Ozellestirmeni_n_Hukuk_ve_Ekonomisi.pdf>(06.01.2015)
- Bakanlar Kurulu Kararları, “Orta Vadeli Program (2011-2013)”, *Resmi Gazete*, Sayı:27725, 2010, <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/10/20101010-1.htm>> (06.01.2015)

- Doherty Laura; Luke Yeaman, “Fiscal Space in the G-20”, *Economic Round-up*, Sayı:3, 2008. <http://archive.treasury.gov.au/documents/1421/PDF/06_Fiscal_Space_G20.pdf> (06.01.2015)
- Doğan, Mustafa Necati. “Rakamlarla Özelleştirme”, *T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı*, Ankara 2012, <<http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme-kitap29%203.pdf>> (06.01.2015)
- Egeli, Haluk; Haluk Tandircioğlu. “Borç Yönetiminde Patronaj Sorunu”, *Sosyoekonomi Dergisi*, 2009. <<http://www.sosyoekonomi.org/090201.pdf>> (06.01.2015)
- Gottschalk, Jan; Vu Manh Le; Hans Lofgren; Kofi Nouve. Analyzing Fiscal Space Using MAMS: An Application to Burkina Faso”, *IMF Working Paper*, 2009, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09227.pdf>> (06.01.2015)
- Heller, Peter. “Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate”, *Proceeding of a G-20 Workshop*, İstanbul 2007, s.11-23. <http://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2FDocuments%2FGenel+%C4%B0% C3%A7erik%2FG_20_Workshop_on_Fiscal_Policy_Proceedings.pdf> (06.01.2015)
- Heller, Peter. “The Prospects of Creating Fiscal Space for the Health Sector”, *Oxford Journals Health Policy and Planning*. 2006, <<http://heapol.oxfordjournals.org/content/21/2/75.full.pdf+html>> (06.01.2015)
- Heller, Peter. "Back to Basics, Fiscal Space: What It is and How to Get It", *Finance and Development*. 2005, Vol. 42, No. 2, ss. 1-5. <<http://www.who.int/hdp/publications/3a.pdf>> (06.01.2015)
- Heller, Peter, "Understanding Fiscal Space", *IMF Policy Discussion Paper*. 2005, Vol. 5, No. 4, ss. 1-18.<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>> (06.01.2015)
- Karaca, Coşkun. “İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları”, *Maliye Dergisi*, S. 163, Temmuz – Aralık 2012, ss. 416-430. <http://212.174.133.188/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/163/163-22.pdf> (06.01.2015)
- Kilci, Metin. “Başlangıcından Bugüne Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”(1984-1994), *T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı*, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, 1994. <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/DispForm.aspx?ID=391>> (06.01.2015)
- Karagöz, Hakan. “Dünya ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”, *Konya Ticaret Odası Etüd Araştırma Servisi*, 2009 Konya, <http://www.kto.org.tr/d/file/ozellestirmeuygulamaları_rapor.pdf> (06.01.2015)
- Mitchell, Daniel J. “Laffer Eğrisi Doğrultusunda Vergi Oranları, Vergilendirilebilir Gelir ve Vergi Gelirleri Arasındaki İlişkinin Anlaşılması”, (çev. Sinan Çukurçayır), *Maliye Dergisi*, Sayı: 161, 2011, <http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/161/017.pdf> (06.01.2015)
- Ostry, Jonathan D.; Atish R. Ghosh, Jun I. Kim, Mahvash S. Qureshi. “Fiscal Space”, *IMF Staff Position Note*, 2010, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf>> (06.01.2015)

- OECD, “What Drives Tax Morale?”, *Tax and Development*,
<http://www.oecd.org/ctp/tax-global/TaxMorale_march13.pdf> (06.01.2015)
- Roy, Rathin; Antoine Heuty, Emmanuel Letouzé, “Fiscal Space For What? Analytical Issues From a Human Development Perspective”, *Paper For The G-20 Workshop on Fiscal Policy*, İstanbul 2007,
<<http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/poverty-reduction/poverty-website/fiscal-space-for-what/FiscalSpaceforWhat.pdf>> (06.01.2015)
- Roy, Rathin; Khalid Abu-Ismael; Raquel Almeida Ramos. “Is There Fiscal Space For Financing an Arab Development Transformation?”, *Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth*, No. 88, 2012,
<<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/71812/1/687788277.pdf>> (06.01.2015)
- Sarpan, “Primer: Fiscal Space for MDGs”, *Prepared for eDiscussion “Securing Fiscal Space for the MDGs”*, 2007,
<http://www.sarpan.org/documents/d0002584/Fiscal_Space_UNDP_Jun2007.pdf> (06.01.2015)
- Ter-Minassia, Teresa; Richard Hughes; Alejandro Hajdenberg. “Creating Sustainable Fiscal Space for Infrastructure: The Case of Tanzania”, *IMF Working Paper*, WP/08/256, 2008, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08256.pdf>> (06.01.2015)
- Tekin, Ali Güner. “Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri/Kamu-Özel Ortaklıkları”, *İdarecinin Sesi*, Cilt:21, 2007, S.10. <<http://www.oib.gov.tr/baskanlik/aligunertekin.pdf>>(06.01.2015)
- T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013,
<http://www.oib.gov.tr/2012/sgb/OIB2009_2013SP.pdf> (06.01.2015)
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2014-2018
<<http://www.oib.gov.tr/2014/sdb/2014-2018-STRATEJIK-PLANI.pdf>> (06.01.2015)
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı,
<<http://www.oib.gov.tr/baskanlik/felsefe.htm>> (06.01.2015)
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirmeye Yönelik Yasal Çerçeve*,
<http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm> (06.01.2015)
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Dünya’da ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler”, *Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü*, 2012,
<http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/2_Password_Removed.pdf> (06.01.2015)
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “Orta Vadeli Program(2014-2016)”, *Resmi Gazete*, Sayı:28789, 2013.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/10/20131008M1-2.htm>> (06.01.2015)
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “Orta Vadeli Program(2008-2010)”, *Resmi Gazete*, Sayı:26559, 2007. <<http://www.goc.gov.tr/files/files/2008-2010ortavdel%C4%B1.pdf>>(06.01.2015)
- UNDP, “Binyıl Kalkınma Hedefleri”,
<<http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/mdgoverview/overview/mdg1/>>(06.01.2015)
- Zandi, Mark, Xu Cheng ve Tu Packard. “Special Report: Fiscal Space”, *Moody’s Economic &*

Consumer Credit Analytics. 2011, ss. 1-17,
<<https://www.economy.com/mark-zandi/documents/2011-12-13-Fiscal-Space.pdf>>
(06.01.2015)