İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları

Coşkun KARACA*

Özet

Hükümetlerin toplumsal ve ekonomik yaşamdaki rolü sürekli bir gelişim göstermektedir. Artan kamu harcamaları ve kamu yönetiminin genişleyen örgütsel hacmi bu gelişimin doğal bir sonucu olarak kabul edilebilir. Ancak hükümet programlarının nitelik ve nicelik itibarıyla artış göstermesi bütçe üzerindeki baskıyı artırmakta ve hükümetler artan harcamalarına finansman sağlamak için ilave gelirlere ihtiyaç duymaktadır. Hükümetler bu gereksinimlerini çoğu kez etkin olmayan finansman yöntemleri ile aşmaktadır. Hâlbuki sahip oldukları kaynakları etkin politikalarla yöneten hükümetler kamu yatırımlarına ve diğer harcamalara sürekli ve yeterli fon sağlayacak ilave gelir fırsatını elinde bulundurmaktadır. Ülkelerde mali sürdürülebilirliğe zarar vermeden artan harcamaların karşılanması için ilave fon kaynakları oluşturma amacı taşıyan "mali alan" kavramı, bu noktada hükümetler için etkili politika demetleri sunmakta ve kaynak sıkıntısı içinde olan hükümetlere ilave gelir ortaya çıkarmak için yol göstermektedir. Bu çalışmada, hükümet bütçesinin sürdürülebilirliğine zarar vermeden hükümet harcamaları için ilave mali alan oluşturmayı amaçlayan politikalara yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Mali Alan, Hükümet Harcamaları*

Government Policies in Creating Additional Fiscal Space

Abstract

The role of governments in social and economic life constantly develops. Increasing public expense and expansive organizational capacity of public administration can be accepted as a natural result of this development. However increase of government programs in terms of quality and quantity increases the pressure on budget and governments need additional incomes in order to ensure financing for the increasing expenses. Governments overcome these needs through ineffective financing methods most of the time. However, governments that manage

* Yrd.Doç.Dr., Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, ckaraca@cumhuriyet.edu.tr

the resources they have with efficient policies have the chance of additional income that will ensure continuous and sufficient reserves for public investments and other expenses. The concept of "Fiscal Space", which implies creating additional reserve funds in order to meet increasing expenses without damaging financial sustainability in a country, presents efficient policies for governments and leads governments that have fund problems in order to have supplemental income. This study includes policies which aim at creating additional fiscal space for government expenses without damaging the sustainability of government budget.

Key Words: *Fiscal Space, Public Expenditure*

JEL Classification Codes: *H0, H2, H5, H6, H63, H83*

Giriş

Günümüzde devletin rolü geçmiş yüzyıllara göre çok daha önemli bir hal almıştır. Başlangıçta son derece sınırlı olan ihtiyaçlar ekonomik ve sosyal yaşamdaki gelişmelerle birlikte çoğalmış ve bu ihtiyaçları gidermekle görevli olan devlet, harcamaları giderek artan bugünkü sosyal devlet düzeyine ulaşmıştır (Öztürk, 2011:1-5). Kuşkusuz bu gelişmeler kamu harcamaları ile gelirlerinin ekonomi içindeki payını büyütmüş, ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesinde kamu ekonomisi politikaları önemli hale gelmiştir.

Sosyal devlet olmanın gereklerini yerine getirmek için hükümetler kamusal mal ve hizmet üretimi yanında iktisadi kalkınmanın gerçekleştirilmesi, işsizliğin ve yoksulluğun giderilmesi, gelir dağılımın daha adil hale getirilmesi, krizlerin önlenmesi ve ekonomik istikrarın sağlanması gibi pek çok politikanın çözümünü üstlenmek zorunda kalmaktadır. İster ekonomik ister sosyal olsun hükümetler tarafından gerçekleştirilen bu tür politikaların yapılabilirliği hükümetlerin gelir akışı ve harcamaları arasındaki ilişkiye bağlıdır. Öyle ki tüm dünyada artan devlet harcamalarının büyüklüğü ve bu harcamaların artan maliyetinin geleceği hakkında yoğun bir tartışma söz konusudur. Sosyal harcamaların ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi için bütçeden temin edilen kaynaklar ve bu kaynaklara yapılan harcamaların sürdürülebilirliği gelir darboğazıyla karşı karşıya olan hükümetler için uzun vadede mümkün olmamaktadır. Ülkelerde mali sürdürülebilirliğe zarar vermeden; artan harcamaların karşılanması için ilave fon kaynakları oluşturma amacı taşıyan mali alan kavramı, bu noktada hükümetler için etkili politika demetleri sunmakta ve kaynak sıkıntısı içinde olan hükümetlere ilave gelir ortaya çıkarmak için yol göstermektedir. Bu nedenle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler mali alan oluşumunu sağlayacak politikalar düzenleyerek potansiyel büyümelerinin önündeki en büyük engel olan kaynak yetersizliğini aşmaya çalışmakta ve uzun dönemde fiziksel ve beşeri sermaye üzerinde pozitif etki oluşturabilecek altyapı projelerinin finansmanını sağlayabilmek için mali alan oluşturma girişimlerinde bulunmaktadır. Bu çalışmada, gelişmekte olan ülkelerde oluşturulmak istenen "mali alan" kavramına genel bir bakış açısı getirilmekte ve mali alanın oluşmasına katkı sağlayan farklı politikalar incelenmektedir.

1. "Mali Alan" Kavramı ve Ülkelerde İlave Mali Alan Oluşturmanın Önemi

Yabancı literatürde ülkelerin politika analizlerinde sıklıkla adı geçen "mali alan" kavramı, hükümetlerin orta ve uzun vadede, bütçenin sürdürülebilirliğine ve finansal pozisyonuna zarar vermeden kamu harcamaları için ilave kaynak oluşturulması olarak tanımlanabilir (Heller, 2007:1). İngilizce literatürde "fiscal space" olarak karşılık bulan mali alan kavramı, 2005 yılında ortaya atılmış ve kavrama çeşitli anlamlar yüklenerek günümüze kadar tartışılmaya devam edilmiştir.[1] Kelime anlamı itibarıyla "boşluk" manasını da ihtiva eden "space" kavramı, ülkelerin gelir elde etme veya hizmetlerin yürütülmesinde ilave kaynakları harekete geçirme kabiliyetine sahip olmasına rağmen bu alanda değerlendirilmesi gereken bir boşluk olduğunu ifade etmektedir. Bu anlamıyla değerlendirildiğinde söz konusu boşlukların değerlendirilmesiyle ortaya çıkacak ilave harcama (kaynak) gücü, mali alan kavramıyla karşılık bulmaktadır. Mali alan oluşturmadaki temel neden, artan devlet harcamalarıyla ortaya çıkacak finansman açığının söz konusu alanın oluşturulmasıyla sağlanacak ilave kaynaklarla kapatılmasıdır.

Gelişmekte olan ülkelerde sürdürülebilir bir büyümenin ve kalkınmanın sağlanabilmesi eğitim, sağlık, araştırma-geliştirme ve iletişim altyapısı gibi alanlara daha büyük miktarda yatırım yapılmasıyla mümkün olmaktadır. Ancak bu yatırımların artan finansmanı bütçe üzerinde önemli yük oluşturmakta ve ülkelerin mali pozisyonunun sürdürülebilirliği konusunda tehlikeler baş göstermektedir. Geçmişte mali sürdürülebilirliğin sağlanmasının devletin izleyeceği gelir ve harcama politikasına bağlı olduğu ve bu iki kalemin birbirine denk olması gerektiği mali sürdürülebilirliğin ön koşulu kabul edilmiştir.[2] Vergi tahsil etme konusunda hükümetlerin sahip olduğu egemenlik hakkı, onların, mali sürdürülebilirliğin devamı ve harcamaların finansmanı için herhangi bir kısıt altında olmadığı algısını uyandırmaktadır. Ancak hükümetler vergi yükü artışına karşı temkinli yaklaşmakta, vergi direnci ile karşılaşma ve seçmenlerin tepkisini alma ihtimalini göz önünde bulundurmaktadır. Bu nedenle hükümetler büyük boyutlara ulaşan harcamalarını finanse etmek için sürekli gelir getirebilecek alanlara ihtiyaç duymaktadır.

Günümüz ülke ekonomileri için kalkınmanın sağlanması kadar kalkınmanın sürdürülebilir olması da önemli bir konu haline gelmiştir. Ancak ülkelerde yatırımların gerçekleşmesini hızlandırabilecek süreç, ülkenin ekonomik ve finansal

[1]2005 yılından itibaren tartışılmaya başlanan "Mali Alan" kavramına sistematik anlamda en büyük katkı aynı yıl yayınlanan "Understanding Fiscal Space" adlı makale ile Peter S. Heller tarafından yapılmıştır. Yazarın "Mali Alan" kavramına ve nedenlerine yönelik yayınları için bkz. Heller, P.S. (2005), Understanding Fiscal Space, IMF Policy Discussion Paper, PDP/05/4, Washington: International Monetary Fund; Heller, P.S. (2006), The Prospects of Creating "Fiscal Space" for the Health Sector, Oxford Journal, Health Policy Planning, 21:75-79; doi:10.1093/heapol/czj013; Heller, P.S. (2007), Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate, Background Paper Prepared for the G-20 Workshop on Fiscal Policy, Istanbul.

[2]Hükümetlerin sahip oldukları mali sürdürülebilirliğin geçmişteki kamu borçlanma politikası ile doğrudan ilişkili olduğunu savunan Bohn (2008), birincil denge olarak da adlandırılan faiz dışı kamu dengesinin mali sürdürülebilirliğin sağlanmasında önemli olduğunu ifade etmektedir. Hükümetlerin net borçlanma veya net borç faiz ödemeleri hariç tutulduğunda konsolide kamu yükümlülüklerini gösteren birincil denge, fazla verilmesi halinde mali sürdürülebilirliği pozitif, tersi durumda ise negatif olarak etkilemektedir. Bkz. Bohn, H. (1998), "The Behavior of US Public Debt and Deficits", Quarterly Journal of Economics, 113(3), 949-963; Bohn, H. (2008), "The Sustainability of Fiscal Policy in the United States", in Sustainability of Public Debt, ed. By Reinhard Neck and Jan-Egbert Sturm, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 15-49.

yetersizliği nedeniyle gecikebilmektedir (Doherty ve Yeaman, 2008:81). Bu nedenle ülkelerin ilave mali alan oluşturmasıyla bütçede gelir gider dengesinin sağlanması diğer bir deyişle mali sürdürülebilirliğin zarar görmesi engellenmektedir.[3] Özellikle gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla yaşanan borçlanma krizleri ve finansal zorluklar hükümetlerin mali sürdürülebilirlik konusuna daha fazla eğilmesini sağlamıştır.

Mevcut altyapının yetersiz olduğu ve aynı zamanda mali sürdürülebilirlik sorununun getirdiği aciliyetle baş etmek zorunda olan hükümetler için finansman yetersizliğinden kaynaklanan sorunlar ilave mali alan oluşturularak çözülebilecektir. Bu nedenle çoğunluğu gelişmekte olan birçok ülkede hâlâ uygun ve yeterli bir mali alan oluşturulmamasının göz ardı edilemeyecek düzeyde mali yükler meydana getirmesi kaçınılmazdır. Mali alanın oluşturulamadığı durumda, ülkeler kalkınmalarını daha büyük miktar ve oranda borçlanarak finanse edecek, vergi oranları artacak veya hükümet harcamaları azalacaktır. Literatürde, mali alanın gerekliliğine yönelik temel düşünce, mali alanın, devletlerin gerçekleştirmek zorunda olduğu (altyapı harcamaları, hastane ve okul kurulması vb.) uzun vadeli tekrarlayan harcamaların finansmanını sağlayacak olmasıdır. Dolayısıyla gelecek yıllarda harcamaların finansmanını teminat altına alabilecek mali alan oluşturulmaz ise bu tür zorunlu harcamaların yarıda kesilmesi söz konusu olabilir (Heller, 2005:2). Bu nedenle bütçe kaynakları çerçevesinde beklenmeyen mali zorluklara karşı koymak için bir faaliyet alanı temin etmek devletler için önem taşımaktadır.

Tüm bu nedenler göz önüne alındığında, potansiyel mali risklere karşı yapılabilecek erken müdahaleler müdahalenin geciktiği durumlara nazaran daha az maliyet oluşturmaktadır. Hızla değişen bir ekonomik yapı, o yapının değişimine olanak veren ve yeni talepleri karşılayacak olan bir devlet örgütlenmesini gerektirmektedir. Rekabetin hayli fazla yaşandığı ve ülkelerin ekonomik anlamda yer edinme yollarına başvurduğu günümüz küresel ekonomisinde hükümetler hayati öneme sahip harcamalarını finanse edebilmek ve sosyal-ekonomik çıkarlarını koruyabilmek amacıyla uzun vadede mali sürdürülebilirliklerini bozmadan bir mali alan oluşturmak zorundadır.

2. Mali Alan Oluşturma Yöntemleri

Devletlerin ilave gelir sağlamak ve kamu hizmetlerinin bütçenin sürdürülebilirliğine zarar vermeden yürütülmesine imkân vermek amacıyla gerçekleştirecekleri mali alanlar farklı biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Devletin sahip olduğu atıl kaynakların gelir oluşturmak amacıyla harekete geçirilmesi, harcama kalemlerinin mevcut konjonktüre uygun biçimde önceliklendirerek daha geçerli harcamalara yer açılması, dış hibe ve borçların gelir getirici veya en gerekli ihtiyaçları karşılayacak biçimde seçilmesi, kamu-özel ortaklıklarına ve özelleştirmeye başvurulması mali alan oluşturabilecek önemli yöntemlerdir. Bununla birlikte vergi oranlarının düşürülmesi, finansal pazar derinliği oluşturma, vergi idaresinin etkinliğini artırma, bireysel tasarrufları ve özel sektör yatırımlarını artırma gibi pek çok araç da ilave mali alan oluşturmada kullanılabilecek seçenekler arasındadır. Bu araçlar kamu sektörü gelirlerini uyarma (yani kamu tasarruflarını) ve

[3]Bir ekonomide mali sürdürülebilirlik, bütçenin gelir ve harcama dengesinde ciddi bir bozulma olmadan ve likidite problemleri yaşanmadan, bütçe dengesinin korunması olarak tanımlanabilir. Yamauchi, A. (2004), Fiscal Sustainability-The Case of Eritrea, *IMF Working Paper,* No:7.

harcamaların etkinliğini sağlama temelinde uygulanabilecek politika seçenekleridir. Söz konusu politikaların uygulanmasıyla hükümetlerin daha fazla mali alan temin etmesi politikalarının etkinliğine ve bütçe kaynaklarının akıllıca kullanılmasına bağlıdır. İlave mali alan oluşturmada etkili olabilecek politikalardan bazıları aşağıda verilmiştir.

2.1. Bütçe Açıkları ve Vergilere Yönelik Hükümet Reformları

Hükümetlerin kalkınmanın finansmanında karşılaştıkları en önemli sorunlarından biri bütçe açıklarıdır. Bütçe açığı basit olarak kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması olarak tanımlanabilir. Kamu gelirlerinin yeterli düzeyde arttırılamaması ve kamu harcamalarında artışla birlikte gerçekleşen bütçe açıkları, ülkelerin uygulayacakları etkin mali reformlarla azaltılabilmektedir. Bunun için öncelikle bütçe açıklarının nedenleri ve bütçedeki gelir ve harcama politikalarının etkin olup olmadığı yönünde ayrıntılı bir analiz gerekmektedir. Literatürde bütçe açıklarının nedenlerine yönelik yapılan analizler bu nedenlerin her ülkenin kendine özgü yapısal özellikleri sonucunda farklı olabileceğini göstermektedir.

Tüm ülkeler kalkınma harcamalarını gerçekleştirmek amacıyla bütçe dengesinden kaynaklanan harcama kısıtlamasıyla karşı karşıyadır. Sürdürülebilir kalkınma sürecinde hükümetlere düşen en önemli rol, uzun vadeli ve kararlı bir bütçe dengesi ve mali disiplin oluşturmaktır. Bütçe dengesinin sağlanmasında ve açıkların kapatılmasında vergi tabanının genişletilmesi, vergi toplamanın ve vergi yönetiminin etkin hale getirilmesi, hükümetin istihdam politikasının ve sosyal güvenlik sistemlerinin rasyonelleştirilmesi ve üretken kamu harcama yönetiminin geliştirilmesi uygulanabilecek etkili yöntemlerdendir. Hükümetlerin gelir, harcama ve idarenin etkinliğine yönelik uygulayacakları bu tür reformlar kalkınmanın ve verimli yatırımların finansmanı için ilave mali alan oluşturmaya yardımcı olmaktadır.

Hükümetlerin bütçe gelirlerini artırmak ve ilave gelir elde etmek için uygulayabileceği iki tür politika seçeneği vardır. Bunlardan ilki hükümetin ek vergiler koyması ve mevcut vergilerde oran artışı sağlamasıdır. Bu hem dış borçlanmayı belli seviyede tutmak hem de borç sürdürülebilirliğini başarmak için de iyi bir seçenektir. Ancak vergi yükü artışının özel yatırımlara zarar verebileceği ve sermaye kaçışlarına neden olabileceği de dikkate alınmalıdır.[4] Hükümet harcamaları

[4]Literatürde ilave vergi yükünün ekonomi üzerindeki etkileri üzerine birçok çalışma yapılmıştır. Söz konusu çalışmalardan elde edilen sonuçlar vergi konusu ve oranı üzerinde yapılacak değişikliklerin tasarruflar, yatırımlar, finansal piyasalar ve işgücü üzerinde etki gösterdiğini; ayrıca enflasyonist ve deflasyonist süreçlerin kontrol altına alınması amacıyla kullanıldığını göstermektedir. Ancak vergi artışının ekonomiyi tahrip edeceğini söyleyen ve bu nedenle olumlu sonuç alınmasının daha çok vergi indirimleriyle mümkün olacağını öne süren çokça çalışma vardır. Vergi indirimlerini savunan ve arz yönlü iktisat politikası olarak adlandırılan bu savın temel karakterleri Haldun-Laffer etkisi ile açıklanmaktadır. Buna göre vergi indirimlerinden beklenen sonuç, ekonomik birimlerin kararlarını etkileyerek özellikle toplam üretim ve vergi gelirlerinde artış sağlamaktır. Söz konusu çalışmalar için bkz. Musgrave, R.A., Due, J.F. ve Jenkins, H.P.B. (1960), "The Methodology of Incidence Theory: A Critical Review of Some Recent Contributions" *Fiscal Theory and Political Economy* içinde, Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 125-150; Dosser, D. (1961), "Tax Incidence and Growth", *The Economic Journal,* Vol:71, No:283, 572-591; Due, J.F. (1963), "Sales Taxation and the Consumer", *American Economic Review,* Vol:53, No:5, 1078-1084; Krzyzaniak, M. (1967), "The Long-run Burden of a General Tax on Profits in a Neoclassical World", *Public Finance*, 472-491; Oates, W.E. (1969), "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis", *Journal of Political Economy,* Vol:77, No:6, 957-971;

için ilave mali alan oluşturmada ikinci yöntem ise uygulanan vergi sisteminin etkinliğinin artırılmasıdır. Vergi sisteminin rolü ülkeden ülkeye farklı özellikler taşımakla birlikte özellikle vergi idarelerinin etkinliği, gelir arttırıcı tedbirlerin seçimi ve kalitesi konusunda önemli roller üstlenmektedir. Vergi politikasının ve yönetiminin güçlendirilmesi çoğu ülkede vergi oranlarının değiştirilmesiyle elde edilen gelirden daha büyüktür. Öyle ki vergi tabanının dar, vergi denetim ve yönetiminin etkin olmadığı birçok ülkede, vergi oranlarında ortaya çıkan düşme çoğu zaman bütçe gelirlerinde ciddi bir azalmaya neden olmaktadır. Özellikle yönetimi zor olan KDV gibi harcama vergilerinde bu durum daha belirgin olduğundan kısa vadede bu olumsuzluğun giderilmesi için etkin bir ceza sisteminin geliştirilmesi, vergi affı gibi kurumlardan vazgeçilmesi, vergi ödeme prosedürlerinin basitleştirilmesi, izleme ve denetleme gibi vergi idaresindeki zayıflıkların giderilmesi gereklidir (World Bank, 2006:113; World Bank, 2007:2).

Ülkelerde toplam bütçe gelirleri içinde en yüksek paya sahip olan kalemin vergi gelirlerinin olması, vergi konusunda uygulanacak politikalara daha hassas yaklaşılmasını gerektirmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülke (GOÜ)'lerdeki kurumsal altyapı eksikliği ve vergi idaresinin etkinsizliği bu ülkelerde vergi tahsilatını ve gelir oluşumunu engellemektedir. GOÜ'lerde vergilemeye ilişkin kayıt dışı ekonomide meydana gelen işlemler belirgin şekilde yüksektir. Bu ülkelerde kayıt dışı ekonominin GSYİH'ye oranı %37 iken OECD ülkelerinde bu oran %15'dir (Gordon ve Li, 2009:856). Düşük gelirli ülkelerde cari vergi oranları arttırılmasa bile yönetimsel iyileştirmeler (sadece vergi yönetimi değil harcama da bütçe de olabilir) ile birlikte vergi tahsilatları dolayısıyla hükümet gelirleri arttırılabilir (Culpeper ve Kappagoda, 2007:14). İyi bir vergi idaresi sayesinde az gelişmiş ve düşük gelirli ülkelerin kalkınma harcamalarına GSYİH'nin %5-%11'i arasında kaynak aktarılırken bu oran gelişmiş ülkelerde GSYİH'nin %10-%14'ü civarındadır (UN, 2005:296). Etkin çalışan bir vergi idaresi mükellefi eğitebilen, tahsilatı adil ve düzgün yapabilen, enformasyon teknolojisi ve eğitim düzeyi yüksek bir personel yapısına sahip, sistematik ve periyodik denetimler yapabilen özellikler taşımalıdır (Emil ve Yılmaz, 2003:13). Geçmişte kurumsal altyapısı zayıf pek çok ülke (vergi sisteminin sağlıklı bir yapıda olmaması) vergi gelirlerinde artış sağlamak amacıyla vergi sisteminde yapısal aksaklıkların varlığını görmezden gelerek vergi direnci nispeten az olan vergilendirebilecek tabanın vergi yükünü artırmak istemiştir. Ancak yüksek kamu borç/GSYİH oranına sahip ülkelerin kamu gelirlerinde artış sağlayabilmesi, gelir kalemlerinde yapacakları reformlarla veya getirisi yüksek harcama kalemlerini önceliklendirmesiyle mümkündür.

Ülkelerde uygulanan vergi sistemleri ihtiyaç duyulan gelir artışını sağlarken aynı zamanda piyasada vergilemeden doğan bozulmayı en aza indirmeyi amaçlamalıdır (Emil ve Yılmaz, 2003:12). Vergi sistemlerinde muafiyet, istisna ve indirimlerin

Mieszkowski, P. (1969), "Tax Incidence Theory: The Effects of Taxes on the Distribution of Income", *Journal of Economic Literature,* Vol:7, No:4, 1103-1124; McLure, C.E. (1970), "Tax Incidence, Macroeconomic Policy and Absolute Prices", *The Quarterly Journal of Economics,* Vol:84, No:2, 254-267; Heinberg, J.D. ve Oates, W.E. (1970), "The Incidence of Differential Property Taxes on Urban Housing: A Comment and Some Further Evidence", National Tax Journal, 23, 92-101; Hotson, J.H. (1971), "Adverse Effects of Tax and Interest Hikes as Strengthening the Case for Incomes Policies-Or a Part of the Elephant", *The Canadian Journal of Economics,* Vol:4, No:2, 164-181; Shoven, J.B. (1976), "The Incidence and Efficiency Effects of Taxes on Income from Capital", *Journal of Political Economy,* 84(6), 1261-1283.

çokça yer aldığı karmaşık bir vergi yapısından ziyade hukuki boşlukların olmadığı basit bir vergileme yapısı bütçe kaynaklarını artırarak hükümetler için ilave mali alan oluşturabilir. Mevcut vergi sisteminin neden olduğu önemli suistimaller, etkinsizlikler ve mükellef erozyonu ancak basit bir vergi sistemi ile ortadan kaldırılabilir. Yine ücretler üzerinden alınan vergilerin yüksekliği kayıt dışı istihdamın ve işsizliğin artmasına neden olmaktadır. Literatürdeki görüş birliği işgücü üzerindeki vergilerin azaltılmasının bu azalışla birlikte kayıt dışı istihdamında azalmaya ve işsizliğin düşerek ilave vergi gelirlerinin sağlanacağına işaret etmektedir. Örneğin, Egebark ve Kaunitz (2012), İsveç Hükümetinin 2007 yılında "ücret vergileri"ne yönelik gerçekleştirdiği reformun istihdam artışına etkisini analiz etmiş ve uygulama sonuçları ücretler üzerinden alınan %32,4 oranındaki verginin %21,3'e düşmesiyle istihdamda 1,1 ile 1,6 arasında artış olduğunu göstermiştir.[5] Kugler ve Kugler (2009) ise Kolombiya Hükümetinin ücret reformunu incelediği çalışmasında, ücretler üzerinden alınan vergilerdeki %10 oranındaki yükselişin üretim sektöründe çalışan istihdamda %4, üretim dışındaki sektörlerde ise %2 oranında düşüşe neden olduğunu göstermiştir (Kugler ve Kugler, 2009:21). Arz yanlı iktisatçılar gelir vergisi indirimlerinin hem girişimcileri teşvik ederek yeni yatırımlara yönlendireceğini hem de vergi indirimleri sonrası sağlanan fonların yatırıma aktarılacağını savunmaktadır. Bu anlayışa göre vergi oranlarındaki azalışlar yeni yatırımların uygulanmasına paralel olarak üretimde artış sağlayacağı için vergi gelirlerini de artıracak (Toprak, 1997:122-129; Aktan, 2004:53-70) ve böylelikle hükümetler için ilave mali alan oluşumu sağlanacaktır.

2.2. Verimli Harcamalara Yer Açmak İçin Harcama Önceliklerinin Belirlenmesi

Verimli olmayan bütçe harcamalarının daha üretken harcamalara yer açmak için sonlandırılması hükümetlerin ilave mali alan oluştururken uygulayabilecekleri bir diğer politika seçeneğidir. Öncelikli programlarını genişletmek isteyen hükümetlerin ilk seçeneği, özellikle sürekli yapılan ama etkin olmayan harcamaları azaltmaktır. Eğer bütçe kaynaklarının büyük bir kısmı gayriihtiyari harcamalar için kullanılıyorsa ihtiyari harcamalar için yeterli mali alanın oluşamayacağı aşikârdır. Bunun için yürürlükteki sübvansiyon programlarında, savunma sanayi, iç güvenlik, yurt dışı ziyaretleri ve büyükelçilik masrafları gibi harcamalarda kısıtlamalara gidilmeli ve verimsiz kamu çalışanlarının nitelik ve niceliklerinin rasyonalizasyonu sağlanmalıdır. Yolsuzluğu azaltan ve yönetimi geliştiren politikalar da ilave mali alana yer açmak için önemli politikalar arasındadır (Heller, 2005:7-5).

Gelirleri arttırıcı reform programları veya harcamaların önceliklendirmesi gibi politikalar özellikle yüksek kamu borç/GSYİH oranına sahip ülkeler için kamu yatırımlarındaki artışı sağlamada etkili bir yöntem olabilir (Akitoby vd., 2007:3). Bu noktada yapılması gereken kamu harcamalarının azaltılması ve daha üretken altyapı harcamalarına ve beşeri sermayeyi geliştiren sosyal harcamalara daha fazla kaynak ayrılmasıdır (World Bank, 2006:XVI). Yine verimli kamu yatırımlarına bütçeden ayrılan payın artırılarak bu yatırımların daha kısa sürede bitirilmesi hükümet gelirlerini artırarak bütçe üzerindeki harcama baskısının azaltılmasında etkili

[5]Benzer bir çalışma için bkz. Skedinger, P. (2012), "Effects of Payroll Tax Cuts for Young Workers: Evidence from Swedish Retail", IZA Workshop: Youth Unemployment and Labor Market Integration, 2-3 Temmuz, Bonn.

olabilir. Öyle ki yatırım harcamalarının olması gerekenden daha uzun yıllara yayılması, yatırımdan sağlanacak faydanın gecikmesine ve verimsiz bütçe harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Bu gecikmenin nedeni ise çoğu kez devam eden projelerin varlığına rağmen yeni projelerin kabul edilmesi ve kaynakların bu projeler arasında dağıtılmasıdır. Ayrıca bakanlıklar arasında yakın bir koordinasyon sağlanması ve bütçeleme sürecinde fayda-maliyet analizlerinin kullanılması da harcamaların etkinliğini sağlayarak projelerin tamamlanma sürelerinin kısalmasına yardımcı olacaktır.

Harcama önceliklerinin stratejik planlara bağlı olarak belirlendiği ve bütçenin, hizmetlerin sonucuna ağırlık verecek performans odaklı bir yöntemle hazırlandığı bir yapı bütçede gelir ve gider dengesinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasında önemli rol oynamaktadır. Ancak harcamaların önceliklendirilmesinde dikkat edilmesi gereken önemli bir husus önceliklendirmenin rasyonel biçimde yapılması ve geleceğe ilişkin muhtemel sonuçların göz önünde tutulmasıdır. Mali alanı etkileyen harcama politikası kararlarında hangi sektörde ne kadar harcama kısıtlanmasına gidileceği önemlidir. Çünkü herhangi bir sektöre yeterli harcama yapmamak o sektörü zayıflatarak gelecekte sektörün yeniden yapılandırılması için daha fazla zaman ve para harcanmasına neden olmaktadır (Heller, 2005:8).

2.3. Dış Kaynaklar ve Borçlanma

Tasarruf düzeyinin yetersiz, kamu açıklarının ve ekonomik büyümenin finansmanında alternatif kaynakların son derece kısıtlı olduğu ülkelerde, yatırımlar çoğu kez dış kaynaklar yoluyla sağlanmaktadır. Tasarruf yetersizliği yaşayan ülkelerde ekonomik büyümeyi artırmak için tasarrufların dış kaynaklardan sağlanması ilave mali alan oluşturmada etkili bir politika seçeneğidir.[6] Günümüzde amacına göre farklılaşmakla birlikte ekonomik büyümenin sağlanması amacıyla harcamaların artırılmasının ve bu artışın borçlanmayla finansmanının mali sürdürülebilirliğe zarar vermeyeceği öne sürülmektedir. Öyle ki bu görüşler ortaya çıkan borç yükünün daha hızlı büyüyen bir ekonomi ile aşılacağı yönünde birleşmektedir (Domar, 1993:475). Ancak uzun dönemde bu borçların geri ödenebilmesi, faiz dışı fazlanın değerine bağlı olmaktadır. Eğer faiz dışı fazlanın bugünkü değeri bütçe açığının değerine eşit ya da bu değerden fazla ise bütçe açığının sürdürülebilir olduğu sonucuna varılmaktadır (Göktaş, 2008:47). Bu nedenle borç alınarak ortaya çıkan maliyet, ülkenin kabullenmek zorunda kaldığı bu maliyet ile yapılan harcamanın getirisi hesaba katılarak değerlendirilmelidir.[7] Ancak borçlanma ister iç ister dış kaynaklı olsun beraberinde geri ödeme zorunluluğunu da getirir. Bu nedenle harcama getirisinin borçlanmanın maliyetini karşılayıp karşılamadığı sorusu, borçlanmayı haklı çıkaracak bir gerekçe sunması açısından önem kazanmaktadır (Heller, 2005:9).

[6]"İkiz açıklar hipotezi"ne göre GOÜ'ler yatırımları için gerekli sermaye mallarını yurt dışı borçlanmalar ile sağlarsa kısa dönemde ödemeler dengesi açık verse bile uzun dönemde borçlanma ile finanse edilen yatırım malları yoluyla ülkeler ihracatlarını arttırarak bu açığı kapatacaklardır. Yatırımların gelir arttırıcı ve kapasite genişletici etkisini öne çıkaran Harrod-Domar modeli ise eğer teknolojik imkânlar sabitse büyümeyi arttırmak için tek yolun tasarruf oranını arttırmaktan geçtiğini varsaymaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Culpeper ve Kappagoda, 2007:2; Turhan, 1998:327.

[7]Bütçe açığının finansmanı nedeniyle yapılan borçlanmanın uzun vadede kamu gelirlerinde oluşacak fazla ile karşılanıp karşılanmayacağını inceleyen çalışmalar için bkz. Hamilton ve Flavin, 1985; Hakkio ve Rush, 1991 ve Rubio, Roldán ve Esteve, 2008.

Kamu borç yönetiminin etkinliğinin sağlanmasında temel koşul, ekonomik gelişmeleri dikkate alarak para ve maliye politikaları ile uyumlu sürdürülebilir bir borçlanma politikasının izlenmesidir. Kamu kesiminin finansman ihtiyacı, iç ve dış piyasada meydana gelen gelişmeleri dikkate alarak orta ve uzun vade üzerinden olabilecek en düşük maliyetle karşılanmalıdır (Kesik, 2003:6). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde dış kaynaklar, verimli yatırımların ve üretken altyapı yatırımlarının finansmanında önemli rol oynamaktadır. Öyle ki kredi itibarı düşük olan, finansal derinliğe sahip olmayan ve portföy yatırımlarının rahatça girebileceği menkul kıymet borsaları bulunmayan ülkelerde, kalkınmanın finansmanı için kullanılacak kredi yüksek maliyetle elde edilmektedir. Yatırımı teşvik etmenin yanında birey ve kurumlara ait tasarrufları piyasaya aktaracak finansal derinliğe ilişkin hükümet politikaları, yurt içi kaynak hareketliliğine katkı sağlayarak ilave mali alan oluşturmada daha etkili olacaktır.

Gelişmekte olan ülkelerde mali alan oluşturmanın bir diğer yolu ülkelere üretim ve istihdam arttırıcı uluslararası doğrudan yatırımların çekilmesidir. Yabancı yatırımlar; kaynakların yetersiz, üretkenliğin düşük ve dış borçlarla yatırım yapmanın pahalı ve riskli olduğu ortamda, ülkedeki sermaye birikimine ve üretim kapasitesine katkı sağlaması açısından önemli bir kaynaktır. Özellikle fakir ülkelerde hükümetlerin verimli yatırımları ve üretken altyapı yatırımlarını finanse etmesi oldukça zordur. Bu ülkelerin kredi itibarlarının düşük olması yatırımların finansmanının dış borçlanma ile yapılmasını da zorlaştırmaktadır. Bu sorunu çözmek isteyen bazı gelişmekte olan ülkeler uluslararası doğrudan yatırımlara teşvik sağlayarak bütçe üzerinde ortaya çıkabilecek yükü yabancı yatırımlarla aşmaya çalışmaktadır. Bu nedenle hükümetlerin sermayeye ve altyapı yatırımlarına yapacakları verimsiz harcamalar yabancı yatırımların kendi kaynakları ile yapacakları verimli harcamalar ile ortadan kaldırılmakta ve böylece hükümet bütçelerinde daha geçerli harcamalara yer açılmaktadır.

2.4. Kamu-Özel Ortaklıkları

Devletlerin temel görevlerinden olan kamu hizmet alanı son otuz yılda tüm dünyada hızlı bir değişim yaşamaktadır. Karayolu, liman, havalimanı, telekomünikasyon ve elektrik ağları gibi yokluğunda ekonomik faaliyetlerin mümkün olmayacağı fiziksel altyapının kurulması, bakım yapılması ve iyileştirilmesi, hükümetlerin gerçekleştirmek zorunda kaldığı temel kamu hizmetleri içinde yer almaktadır. Ancak gelişmekte olan birçok ülkenin karşı karşıya kaldığı bütçe dengesizliği sorunu, harcama kalemleri içerisinde vazgeçilmesi daha kolay olan yatırım harcamalarında kesintiye neden olmaktadır. Yapılan kesintilerle süresi uzayan altyapı projeleri kısa vadede gelir sağlayacak yatırımların daha uzun vadeye yayılmasına neden olmakta ve yavaş işleyen bu tür projeler ülke sermayesinin aşınmasına neden olmaktadır. Zamanında ekonomiye kazandırılmayan bu tür yatırımların ise beklenen ekonomik faydası gecikmiş olmakta ve kaynakların etkinlikten uzak kullanımı proje maliyetlerini artırmaktadır.

Ülkelerde yeni altyapı projelerine olan talep, kalite ve miktar bakımından sürekli artış göstermesine rağmen kaynaklarının yetersizliği nedeniyle finansman sıkıntısı çeken hükümetler bu tür yatırımların gerçekleştirilmesi yönünde bütçe üzerinde yük oluşturmayan yeni yöntemler geliştirmeye başlamıştır. Bu tür sorunları aşmak için uygulanabilecek kamu-özel sektör ortaklığı (KÖO) modelleri, kaynak sağlamada büyük güçlükleri olan gelişmekte olan ülkelere altyapı yatırımlarını süratle

gerçekleştirmelerinde büyük kolaylık sağlamaktadır. Bu şekilde ülke içerisindeki atıl sermaye üretime yönlendirilmekte veya devletin borçlanması yerine uluslararası sermayenin doğrudan altyapı projelerine yönlendirilmesi mümkün olmaktadır. Ekonomide etkinlik ve verimliliğin arttığını gören ülkeler, İngiltere başta olmak üzere, günümüze kadar klasik devletten başkasının yapamayacağı düşünülen ve çoğu imtiyaz teşkil eden alanlarda da özel sektörün etkinliğinden yararlanma yolları aramışlardır (Tekin, 2004:1). Böylelikle kamu hizmetlerinin asli sağlayıcısı olan devlet, son yıllarda bu görevini özel sermaye sahipleri ile birlikte sürdürmeye başlamıştır.

Kamu sektörü ile özel sektörün bir araya gelerek altyapı yatırımlarını ve kamu hizmetlerini belirli paylaşımlar içerisinde gerçekleştirdikleri KÖO, hükümetlere harcama yapmaksızın ve altyapı yatırımlarının faydalarından yoksun olmadan bu yatırımların gerçekleşmesine imkân tanımaktadır. Bu tür ortaklıklar cari gelirleri kısıtlı olan hükümetlere bütçe yeterliliklerini esnetmeden gelecekteki yatırım harcamalarını garantilemektedir. KÖO, altyapı harcamalarıyla birlikte doğabilecek mali kısıtları azaltacağı gibi aynı zamanda bu ortaklıklar, kamu yatırım harcamalarını bütçeden uzaklaştırmak ve hükümet bilançosundaki finansman kaynaklı borçlanmayı azaltmak için de kullanılabilir. Böyle bir ortaklığın gerçekleşmesi durumunda hükümetler KÖO'nun içerdiği önemli mali riskleri karşı tarafa bırakabilmekte ve orta ve uzun vadede potansiyel olarak gelişebilecek yüksek maliyetlerden kaçınabilmektedir (Philpotts, 2008:28; Akitoby, 2007:9). Özel sektörün proje süresince her konuda sorumluluğunun olması, çıktıların kamu tarafından tanımlanması ve riskin özel sektöre devredilmesi gibi özellikler KÖO'yu geleneksel projelerden ayıran önemli farklılıklardır (Bult-Spiering ve Dewulf, 2006:19).

Kamu özel ortaklığı tarafından sunulacak altyapı hizmetlerinin etkin biçimde sunulması ve ilave mali alan oluşturulmasında, kapsamlı bir yasal çerçevenin, özel sektörün yükümlülüklerinin, hükümetin bu süreçte karşılaşacağı mali risklerin ve saydam bir muhasebe sisteminin oluşturulması son derece önemlidir. Ampirik çalışmalar, kapsamlı ve güçlü bir yasal çerçevenin kamu-özel ortaklığı sürecinde ülkelere önemli kazançlar sağladığını göstermiştir. Konulan yasaların ortaklık sürecinde ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözmedeki başarısı, Şili ve Brezilya'nın kamu-özel sektör ortaklığı konusunda yakaladığı başarıda etkili olmuştur. Ancak her ülke kamu-özel ortaklığından olumlu neticeler alamamıştır. Örneğin; Peru'da uygulanan kamu-özel ortaklığı sürecinde yaşanan başarısızlıklarda, ülkenin başlangıçta koyduğu esnek yasal çerçevenin rolü büyüktür. Ancak ülkelerin altyapı ihtiyaçlarını tahmin edebilmek için yapılan analizlerin eksikliği ve ülkelerin var olan kaynaklarını ortaya koyma ve massetme kapasitesi ile ilgili yanlış planlamalar, kaynakların verimli kullanılmasını engellemektedir. Bu nedenle kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına yönelik politikalar, altyapı ihtiyaçlarının sürdürülebilir mali çerçevede, ne zaman ve nasıl yönlendirileceği konusunda somut rehberlik yapabilecektir. Altyapı harcamaları için özel sektör ve kamu kaynaklarını hareketlendirmek, buna paralel olarak ekonomik ve sosyal dönüş oranları yüksek olan projelere öncelik vermek daha iyi bir yaklaşım olabilir (Akitoby, 2007:10-2).

Kamu özel ortaklıklarının ilave mali alan oluşturma başarısı ortaklık konusu projenin kıymete değer olup olmadığını tespit etmekle mümkündür. Her projenin bir getirisi bir de götürüsü vardır. Eğer proje maliyeti, yatırımdan beklenen kazançtan

yüksekse bu yatırımı yapmak rantabl değildir. Bu nedenle söz konusu projelerin kamu-özel sektör ortaklığı ile yapılıp yapılmamasına karar verirken ilk olarak projenin rantabl olup olmadığına, sonrasında ise yapılan yatırımın ne kadar sürede geri kazanıldığına bakmak gerekir. İyi şekilde tasarlanmış bir kamu özel ortaklığı hükümete, riskleri özel sektörle paylaşma imkânı tanımaktadır. Risk paylaşımında ana prensip, her bir riskin onunla en iyi baş edebilecek taraf tarafından ilgilenilmesi gerektiğidir. Başarılı ülke örnekleri kamu kesiminin politik ve yasal risklerle, özel sektörün ise inşaat ve işletim riskleriyle baş edebileceğini göstermiştir.

2.5. Özelleştirme

Verimli ve etkin çalışmayan, doğal tekel olmanın avantajlarını verimsiz bir yapılanma için gerekçe sayan, politik etkilenmeye açık bulunan ve kamu açıklarının önemli bir sebebi olarak görülen kamu iktisadi kuruluşlarının varlığı (Sarısu, 2003:38) 1980'lerden itibaren sorgulanmaya başlanmış ve kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılmasından demokratikleşmeye kadar birçok sorun ülkelerdeki özelleştirme çalışmalarıyla çözülmeye çalışılmıştır.

Özelleştirme, iktisadi organizasyonlarını rekabete dayalı serbest piyasa mekanizmasının kurallarına göre işleten gelişmiş ülkelerde, devletin iktisadi yaşamdaki rolünü azaltmak ve özel sektörün dinamizminden yararlanarak kaynak kullanımında etkinliği arttırmak için kullanılan bir politika aracı olarak görülürken (Öztürk, 2012:6) gelişmekte olan ülkeler açısından özelleştirmenin hedefleri, sermaye piyasasının geliştirilmesi, sermayenin tabana yayılması, KİT'lerin Hazine ve Merkez Bankası üzerindeki yükünün hafifletilmesi, yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi, bütçeye gelir sağlanması, enflasyonun düşürülmesi ve kamudaki yapısal dengesizliklerin düzeltilmesi olarak sıralanabilir (Suiçmez, 1995:21). Gerekçeleri gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde farklılık göstermekle birlikte özelleştirme, küçülen ve daha etkin işleyen kamu sektöründeki kaynak israfını önlemesiyle, özel sektöre devredilen kaynakların rasyonel kullanımı sağlayarak üretimi ve milli geliri artırmasıyla, bütçe açıklarını azaltarak ilave verimli harcamalara katkıda bulunmasıyla ülkelerde açık bir şekilde mali alan oluşturabilmektedir.

Özelleştirme, satış geliri elde etme, iktisadi teşebbüslerin borç yükünden kurtulma ve etkin üretim yöntemleriyle artan çıktı ve tüketim üzerinden vergi alma gibi devlete üç farklı konuda mali alan oluşturulabilmektedir. Özelleştirme gerekçelerinin dayandırıldığı temel argüman, özel firmaların kamu işletmelerinden daha etkin olabileceği düşüncesidir. Özelleştirme sonucunda kamu iktisadi organizasyonunun serbest piyasa mekanizmasına göre işleyen bir yapıya dönüştürülmesi hükümetlere bir yandan harcamalar üzerindeki baskının azaltılması diğer yandan vergi gelirlerinde artış sağlanması gibi doğrudan kazançlar sağlamaktadır. Bu kazançları ampirik olarak ortaya koymak isteyen ve özelleştirilen kurumların özelleştirme öncesi ve sonrasında performanslarının nasıl değiştiğini analiz eden pek çok çalışma yapılmıştır.[8] Çalışma sonuçlarında; özelleştirme sonrasında kârlılık, işletim verimliliği, sermaye harcamaları, gerçek satışlar, toplam istihdam ve temettü ödemelerinde belirgin artışlar yaşandığı (Oruç vd., 2003:16) ve

[8]Söz konusu çalışmalar için bkz. Boubakri, N. ve Cosset, J.-C. (1998), "The Financial and Operating Performance of New Privatized Firms: Evidence from Developing Countries'', The Journal of Finance, Vol:53, No:3; DeWenter, K.L. ve Malatesta, P.H. (2001), ''State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity'', The American Economic Review, Vol:91, No:1.

bu artışta özelleştirilen kurumun rekabete açılmasının ve iyi yönetimin önemli rolü olduğu görülmüştür.

Sonuç

Çoğunluğunu gelişmekte olan ülkelerin oluşturduğu pek çok ülke, kalkınmaları için gereksinim duyduğu kamu yatırım ve harcamalarının finansmanında önemli bir bütçe kısıtı ile karşı karşıyadır. Çalışmamızda söz konusu bütçe kısıtlarının esnetilmesine ilişkin yapmış olduğumuz tartışmalar her bir politika demetinin uygulanmasında ülkelere özgü yapısal özelliklerin önemli olduğunu göstermektedir. Özellikle kamu borcu yüksek olan ülkelerde borçlanmanın ilave mali alan oluşturmadaki rolü son derece sınırlı iken bu ülkelerde ilave gelir oluşturmada verimsiz harcamaların verimli harcamalarla yer değiştirmesi veya gelir kalemlerinde etkinlik bazında uygulanacak politikaların daha olumlu sonuç verebileceği düşünülmektedir. Nispeten düşük borç yüküne ve tutarlı, uzun dönem borç sürdürülebilirliğine sahip olan ülkelerde ise ilave mali alan oluşturmada çok çeşitli politika seçeneğini uygulamak mümkündür. Bu ülkelerin uluslararası borç piyasalarındaki yüksek kredi değerliliği teknoloji, ar-ge, eğitim, markalaşma gibi mali, ekonomik ve sosyal reformları düşük maliyetle gerçekleştirme imkânı vermektedir. Borçlanmanın özellikle düşük maliyetle ve yüksek verimli alanlarda kullanılması uzun dönemde hükümetlerin sermaye birikimini hızlandırmaktadır.

Mali alan oluşturmada ve özel sektör yatırımlarının teşvik edilmesinde fiziksel altyapının güçlendirilmesi hükümetlerin çare aradığı pek çok yapısal soruna çözüm olmaktadır. Ancak doğal altyapısını tamamlamış gelişmiş ülkelerin, bugün en çok ağırlık verdikleri konuların başında kurumsal altyapının geliştirilmesi gelmektedir. Kurumsal altyapının gelişmemiş olduğu ülkelerde yapılan yatırımların orta ve uzun vadede getirisi sınırlı kalmaktadır. Günümüzde gerek vergi hasılatlarındaki verimsizlikte gerekse kamu harcamalarının etkinsiz oluşunda kurumsal altyapı eksikliği önemli bir etkendir. Hükümetlerin kurumsal altyapının geliştirilmesiyle elde edecekleri mali alanlara yönelik pek çok politika seçeneği mevcuttur. Örneğin; verimli harcamalara sürekli ve düşük maliyetli fon sağlamak isteyen hükümetler finansal piyasaların derinleşmesini sağlayarak hanehalkı tasarrufları ve yatırımlar arasındaki iletişimi ve denkliği kurmakta ve bütçe dengesinden kaynaklanan harcama kısıtlarına çözüm bulmaktadır. Yine vergi idaresinin geliştirilmesi ve gelir ajanslarının etkinliğinin arttırılması yoluyla yurt içi kaynakları harekete geçirmek de mümkündür. Bu sayede hükümetler hem vergi harcamalarında sağlayacakları tasarruflarla hem de kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınmasıyla ilave mali alan tesis edebilecektir.

İlave mali alan oluşturmada kullanılabilecek bir başka yöntem olan kamu-özel sektör ortaklıkları ise uygun şekilde yapılandırıldıklarında ülkelerin gereksinim duyduğu altyapı yatırımlarını artırmak için önemli bir politika seçeneğidir. Fakat altyapıyı sağlamak için popülerliği git gide artan araçlar olsalar da bu ortaklıklar her soruna çözüm getiremezler. Kamu özel ortaklıklarının, yatırım harcamaları sonucunda hükümet bütçesinde doğabilecek borcun bütçeden uzaklaştırılmasına yönelik bir istekten çok daha geçerli nedenlere dayandırılması gereklidir. Özellikle etkin bir yasal çerçevenin kurulamadığı, işin niteliklerinin doğru belirlenemediği, yatırımların ekonomik ve sosyal getirisinin doğru tespit edilemediği durumlarda kamu-özel sektör ortaklıklarından beklenen neticeler alınamamaktadır.

Sonuç olarak ülkelerin mali alanla ilgili aldıkları kararlar nitelikleri gereği değişkenlik göstermekte ve ülkenin başlangıçtaki mali durumunun detaylı analiz edilmesine, gelir ve harcama yapısına, borç yükümlülüklerinin özelliklerine, ekonominin yapısına ve dış kaynak akışının artırılmasına gerek duymaktadır. Etkin bir mali alanın oluşturulması, hükümet harcaması önceliklerinin ve gelir artırıcı kalemlerin ayrıntılı bakış açısıyla ve orta-uzun vadeli programlar çerçevesinde değerlendirilmesiyle mümkündür. Bir alandaki öncelikler diğerleri üzerinde dışsallık etkisi oluşturabileceğinden, hükümetlerin mali alan oluşturma konusundaki kararları çok yönlü olarak değerlendirilmelidir.

Kaynakça

Akitoby, B., Hemming, R. ve Schwartz, G. (2007), *Public Investment and Public-Private*, Washington, DC: International Monetary Fund.

Aktan, C.C. (2004), *Yeni İktisat Okulları*, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.

Bohn, H. (1998), "The Behavior of US Public Debt and Deficits", *Quarterly Journal of Economics*, 113(3), 949-963.

Bohn, H. (2008), "The Sustainability of Fiscal Policy in the United States" in *Sustainability of Public Debt*, ed. By Reinhard Neckand Jan-Egbert Sturm, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 15-49.

Bult-Spiering, M. ve Dewulf, G. (2006), *Strategic Issues in Public-Private Partnerships in International Perspective,* Blackwell Publishing, Oxford, UK.

Culpeper, R. ve Kappagoda, N. (2007), *Domestic Resource Mobilization, Fiscal Space, and the Millennium Development Goals: Implications for Debt Sustainability*, Paper for UNDP's project on MDG Achievement and Debt Sustainability in HIPC and other critically indebted Developing countries, The North-South Institute, *http://www.undp.org/poverty/docs/debtflow/Debt-1-Culpeper.pdf* (Erişim Tarihi: 5/11/2012)

Doherty, L. ve Yeaman, L. (2008), "Fiscal Space in the G-20", *Economic Round-up*, 3, 79-87, *http://archive.treasury.gov.au/documents/1421/PDF/Economic_Roundup_Issue_3_2008.pdf#page=83* (Erişim Tarihi: 5/12/2012)

Domar, E.D. (1993), "On Deficits and Debt", *American Journal of Economy and Sociology*, 52(4), 475-478.

Due, J.F. (1963), "Sales Taxation and the Consumer", *American Economic Review*, 53(5), 1078-1084.

Egebark, J. ve Kaunitz, N. (2012), "Payroll Taxes and Youth Unemployment", *Mimeo*, Department of Economics, Stockholm University, *http://www.eale.nl/Conference2012/program/Papers%20poster%20III/Egebark&Kaunitz_2012_PayrollTaxes.pdf* (Erişim Tarihi: 5/11/2012)

Emil, F. ve Yılmaz, H.H. (2003), *Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikasının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler*, ERC Working Paper in Economics, Middle East Technical University, Ankara, Turkey.

Gordon, R ve Li, W. (2009), "Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation", Journal of Public Economics, August, 93(7-8), 855–866, *http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S004727270900036X#* (Erişim Tarihi: 28/11/2012)

Göktaş, Ö. (2008), "Türkiye Ekonomisinde Bütçe Açığının Sürdürülebilirliğinin Analizi", *Ekonometri ve İstatistik*, 8, 45-64, *http://eidergisi.istanbul.edu.tr/sayi8/iueis8m3.pdf* (Erişim Tarihi: 28/11/2012)

Hakkio, C.S. ve Rush, M. (1991), "Is the Budget Deficit Too Large?" *Economic Inquiry*, 429-445.

Hamilton, J.D. ve Flavin, M.A. (1985), *On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing*, NBER Working Paper No:1632.

Heller, P.S. (2005), *Understanding Fiscal Space*, IMF Policy Discussion Paper, PDP/05/4, Washington: International Monetary Fund, *http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf* (Erişim Tarihi: 28/11/2012)

Heller, P.S. (2006), The Prospects of Creating "Fiscal Space" for the Health Sector, *Oxford Journal*, Health Policy Planning, 21:75-79; doi:10.1093/heapol/czj013.

Heller, P.S. (2007), *Fiscal Policy for Growth and Development: the Fiscal Space Debate*, Background paper prepared for the G-20 Workshop on Fiscal Policy, Istanbul.

Kesik, A. (2003), "Bütçe Yönetimi ile Borç Yönetiminin Ayrılmasının Konsolide Bütçeye Yansımaları", *XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)*, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın 16, 89-102, Girne, *http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md143/ahmetkesik.pdf* (Erişim Tarihi: 5/11/2012)

Kugler, A. ve Kugler, M. (2009), "Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia", *Economic Development and Cultural Change*, 57, 335-358.

Oates, W.E. (1969), "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis", *Journal of Political Economy*, 77(6), 957-971.

Oruç, E., Güngör, M., Evren, G., Cantekinler, M.K. ve Güçlü, T. (2003), *Özelleştirme, Serbestleşme ve Düzenleme Etkileşimi*, Telekomünikasyon Kurumu, Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı, Mayıs, 1-28.

Öztürk, N. (2011), *Kamu Ekonomisi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Bursa.

Öztürk, N. *Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Özelleştirme Ders Notları http://ydk.gov.tr/egitim notları/ozellestirme/htm#11* (Erişim Tarihi: 5/11/2012)

Philpotts, T. (2008), "P3s: A Cost-Effective Way to Meet Infrastructure Needs?", *Bond Buyer*, 366 (33005), *http://connection.ebscohost.com/c/editorials/35334770/p3s-cost-effective-way-meet-infrastructure-needs* (Erişim Tarihi: 5/11/2012)

Rubio, O.B., Roldán, C.D. ve Esteve, V. (2008), "US Deficit Sustainability Revisited: A Multiple Structural Change Approach", *Applied Economics*, 40(12).

Sarısu, A. (2003), "Dünyada ve Türkiye'de Özeleştirme", *Asomedya Dergisi*, Kasım.

Suiçmez, H. (1995), "Kit"lerde Verimlilik ve Kârlılık Analizi", *İktisat İşletme ve Finans*, Cilt:10, Sayı:108, 61-64.

Tekin, A.G. (2004). Özelleştirmede İkinci Dalga: Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri (PPP Modeli), *Ekonomistler Bülteni*, Haziran, *http://www.angelfire.com/ok4/aligunertekin/200406KOO.pdf* (Erişim Tarihi: 5/11/2012)

Toprak, M. (1997), *Yeni İktisat*, İz Yayıncılık, İstanbul.

Turhan, S. (1998), *Vergi Teorisi ve Politikası*, Filiz Kitabevi, İstanbul.

UN Millennium Project (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London and Sterling, Va: Earthscan.

World Bank (2006), *Analyzing the Distributional Impact of Reforms: A Practitioners' Guide to Pension, Health, Labor Markets, Public Sector Downsizing, Taxation, Decentralization and Macroeconomic Modeling*, (Ed: A. Coudouel ve S. Paternostro), World Bank, ISBN: 978-0-8213-6348-5, 468 sayfa.

World Bank (2007), *Tax Administration Modernization Project*, Report No:AB2750, *http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/03/09/000104615_20070312112855/Rendered/PDF/Project0Inform1nt010Appraisal0Stage.pdf* (Erişim Tarihi: 28/11/2012).

Yamauchi, A. (2004). *Fiscal Sustainability-The Case of Eritrea*, IMF Working Paper, No.7, *http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0407.pdf* (Erişim Tarihi: 5/11/2012)