

T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ PROGRAMI

MALİ ALAN VE MALİ ALANI KISITLAYAN FAKTÖRLERİN
İNCELENMESİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Fatin Şevki BULUT

Danışman
Doç. Dr. Serkan CURA

Manisa – 2020

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak sunduğum “**Mali Alan ve Mali Alanı Kısıtlayan Faktörlerin İncelenmesi: Türkiye Örneği**” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.



.../.../20..

Araş. Gör. Fatin Şevki BULUT

İmza

ÖZET

MALİ ALAN ve MALİ ALANI KISITLAYAN FAKTÖRLERİN İNCELENMESİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Mali alan, devletin mali sürdürülebilirliğe zarar vermeden eğitim, sağlık, altyapı gibi yarı kamusal hizmetlere yapacağı harcamalar için bütçeden ayrılacak payı anlatan bir kavram olarak literatüre girmiştir. Bu kavram aynı zamanda devletin ekonomik krizlere karşı uygulayabileceği çevrim karşıtı maliye politikası imkanlarını temsil etmektedir. Mali alan literatüre yeni girmiş bir kavram olsa da, maliye teorisinde benzer fikirlerin çokça var olduğu görülmektedir.

Mali alanın kısıtlılığı, bir ülkenin maliye politikası uygulayabilme imkanının sınırlılığını anlatmaktadır. Çeşitli göstergelerle incelenen mali alan kısıtlanması gelişmekte olan ülkelerin neoliberal iktisat politikaları neticesinde sıkça karşı karşıya kaldıkları bir olgu olmuştur. 2008 Büyük Durgunluğu olarak adlandırılan ekonomik krizin ardından maliye politikasının uygulama alanları tekrar tartışmaya açılmıştır. Bu durum, mali alanın önemini arttırmıştır.

Türkiye'nin yaşadığı ekonomik krizler, mali alanın Türkiye için gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu çalışmada literatürde yer etmiş mali alan göstergeleri ışığında Türkiye'de mali alanı kısıtlayan faktörler incelenmiştir. Çalışmanın amacı, Türkiye'de mali alanı kısıtlayan faktörleri belirlemek ve mali alanın genişlemesi için politika önerileri sunmaktır.

Çalışmanın ilk bölümünde mali alanın farklı tanımları verilmiş ve iktisadi düşünceler tarihi içerisinde mali alanın yeri incelenmiştir. İkinci bölümde mali alan oluşturma ve hesaplama yöntemleri anlatılmış, ardından normatif olarak mali alanı kısıtlayan faktörler gösterilmiştir. Üçüncü bölümde ise Türkiye için belirlenen mali alan göstergeleri 1990-2019 zaman dönemi için incelenmiş ve mali alanı kısıtlayan faktörler belirlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali Alan, Maliye Teorisi, Ekonomik Kriz, Maliye Politikası

ABSTRACT

FISCAL SPACE AND RESEARCH OF FACTORS RESTRICTING FISCAL SPACE: THE CASE OF TURKEY

Fiscal space has appeared in the literature as a concept describing the portion that can be allocated from the budget for the expenditures that the state would spend on items such as education, health and infrastructure without harming financial sustainability. The notion also represents the counter cyclical fiscal policy opportunities that the state can implement against economic crises. Although fiscal space is a new concept in the literature, it is seen that similar ideas exist in the theory of public finance.

The restriction of the fiscal space describes the limitation of a country's fiscal policy. Fiscal space constraint examined by various indicators has been a state of affair that developing countries frequently encounter as a result of neoliberal economic policies. Following the economic crisis called the 2008 Great Recession, the application areas of fiscal policy are reopened. This has increased the importance of fiscal space.

Turkey's economic crisis has revealed the need of fiscal space for Turkey. In this study, factors restricting fiscal space in Turkey have been studied as using the light of the financial indicators specified the literature. The aim of this study is to determine limiting factors of fiscal space in Turkey and to provide policy recommendations to the expansion of fiscal space

In the first part of the study, different definitions of fiscal space are given and the place of fiscal space in the history of economic thoughts is examined. In the second part, the methods of creating and calculating fiscal space are explained, and then the factors limiting fiscal space area are shown. In the third part, determined fiscal space indicators examined for the period 1990-2019 in Turkey and the restricting factors of fiscal space has been identified.

Key Words: Fiscal Space, The Theory of Public Finance, Economic Crisis, Fiscal Policy

TEŞEKKÜR

Çalıőmamın her aőamasında bana destek olan, bilgi ve deneyimleri ile yol gösteren danışman hocam Sayın Doç. Dr. Serkan Cura'ya, bilgi ve tecrübesi ile maddi manevi her yönden yardımcı olan, tecrübeleri ile beni aydınlatan ve desteğini hiç eksik etmeyen, kendisini tanımaktan büyük onur duyduğum sevgili hocam Sayın Prof. Dr A. Kemal Çelebi'ye, öğrenim hayatım boyunca hep yanımda olan annem Gönül Bulut, babam Sacit Bulut ve sevgili kardeşlerim Duha ve Sude'ye yürekten teşekkür ederim.

Fatin Şevki BULUT
Manisa - 2020

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
TEŞEKKÜR	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
SİMGELER ve KISALTMALAR DİZİNİ	x
ŞEKİLLER LİSTESİ	xii
TABLOLAR LİSTESİ.....	xiii
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xiv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ ALAN KAVRAMI VE MALİ ALANIN TARİHSEL GELİŞİMİ

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: MALİ ALAN	4
A. Politika Alanı Kavramı.....	8
B. Makroekonomik Alan Kavramı	10
C. Mali Alan Kavramı.....	11
D. Mali Alanın Önemi.....	15
II. TEORİK OLARAK MALİ ALANIN GELİŞİMİ	17
A. Klasik İktisatçıların Mali Alana Dair Görüşleri.....	18
1. Adam Smith'in Mali Alana Dair Görüşleri	18
2. David Ricardo'nun Mali Alana Dair Görüşleri	21
3. Adolph Wagner'in Mali Alana Dair Görüşleri	23
B. Keynesyen İktisatın Mali Alana Dair Görüşleri.....	24
1. Keynes'in Mali Alana Dair Düşünceleri	26
2. Musgrave'in Mali Alana Dair Düşünceleri	29
3. Fonskiyonel Maliyenin Mali Alana Dair Görüşleri	32
C. 1980 Sonrası Gelişen İktisadi Düşüncelerin Mali Alana Dair Görüşleri	34
1. Arz Yanlı İktisatın Mali Alana Dair Görüşleri	35
2. Anayasal İktisatın Mali Alana Dair Görüşleri	37
3. Neo-Keynesyenlerin Mali Alana Dair Görüşleri	40

İKİNCİ BÖLÜM
MALİ ALAN OLUŞTURMA YÖNTEMLERİ VE MALİ ALANI
KISITLAYAN FAKTÖRLER

I. MALİ ALAN OLUŞTURMA YÖNTEMLERİ.....	45
A. Heller Yaklaşımına Göre Mali Alan Oluşumu	45
1. Gelirlerin Arttırılması.....	46
2. Harcama Önceliklerinin Düzenlenmesi.....	48
3. Borçlanma.....	50
4. Senyoraaj Hakkının Kullanılması	51
5. Dış Yardımlar.....	52
6. Kamu – Özel Sektör Ortaklıkları	55
B. Heller Yaklaşımından Türemiş Mali Alan Oluşturma Yöntemleri.....	57
1. Mali Alan Elması Yaklaşımı.....	58
a. Kamu Harcamalarında Etkinliğin Arttırılması	59
b. Ulusal Gelir Üretimi	60
c. Uluslararası Yardımları Çekme.....	61
d. Borçlanma.....	61
(1) Devletin Mali Kredibilitesini Güçlendirmek.....	62
(2) Gelir Tabanının Büyümesini Güçlendirmek	62
(3) Gelecekteki Gelir Kapasitesini Arttırmak	62
e. Mali Alan Elmasının Ülke Uygulamaları	63
2. OECD Yaklaşımına Göre Mali Alan Oluşumu	65
a. Yeniden İndeksleme	66
b. Vergi Teşvik ve Harcamalarının Gözden Geçirilmesi	67
c. Sürekli Nitelik Gösteren Harcamaların Gözden Geçirilmesi.....	67
d. Risk ve Maliyetlerin Özel Sektöre Aktarımı	68
C. Ostry ve diğerleri Yaklaşımına Göre Mali Alan Oluşumu	69
D. Aizenman – Jinjarak Yaklaşımına Göre Mali Alan Oluşumu	74
F. Park Yaklaşımına Göre Mali Alan Oluşumu.....	75
G. UNCTAD Yaklaşımına Göre Mali Alan Oluşumu.....	76
1. Faiz Oranları Aracılığıyla Mali Alan Yaratılması	77
2. Çarpan Etkisi Aracılığıyla Mali Alan Yaratılması.....	79
3. Döviz Kuru Aracılığıyla Mali Alan Yaratılması.....	80

F. Literatür Taraması: Mali Alanın Ülke Uygulamaları	80
1. Heller Yaklaşımına Dayanan Literatür.....	81
2. Ostry ve diğerleri Yaklaşımına Dayanan Literatür Taraması.....	82
3. Aizenman – Jinjaral Yaklaşımına Dayanan Literatür Taraması	83
4. UNCTAD Yaklaşımına Dayanan Mali Alan Literatürü.....	84
II. MALİ ALANI KISITLAYAN FAKTÖRLER.....	85
A. Ulusal Politika Alanını Daraltan Makroekonomik ve Finansal Faktörler.....	86
1. Sermaye Hesabı Liberalleşmesi ve Para Politikası	88
2. Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Enflasyon Hedeflemesi	90
3. IMF Politikaları.....	94
B. Mali Alanı Kısıtlayan Faktörlerin Belirlenmesi.....	101
1. Köse ve diğerleri Yaklaşımına Göre Mali Alan Daralması.....	101
A. Devlet Borçlarının Sürdürülebilirliği.....	103
B. Devlet Bütçesinin Yapısı.....	104
C. Dış Borçluluk ve Özel Sektör Dış Borçluluğu	105
D. Piyasa Algısı.....	106
2. Doorn ve diğerleri Yaklaşımına Göre Mali Alan Daralması.....	107

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ ALANI KISITLAYAN FAKTÖRLERİN İNCELENMESİ

I. TÜRKİYE İKTİSAT TARİHİNE KISA BİR BAKIŞ	110
A. Osmanlı Devleti'nin Ekonomik Mirası	110
B. Cumhuriyetin İlk 20 Yılında Türkiye Ekonomisi	113
C. 1945-1980 Dönemi.....	118
D. 1980-2000 Dönemi.....	121
E. 2001 Krizi.....	124
F. 2003-2007 Dönemi	129
G. 2008-2017 Dönemi.....	131
H. 2018-2019 Krizi	136
II. TÜRKİYE İÇİN MALİ ALAN LİTERATÜRÜNÜN ÖZETİ.....	139
A. Literatür Taraması: Türkiye'de Mali Sürdürülebilirlik.....	139
B. Literatür Taraması: Türkiye'de Mali Alan	141

1. Heller Yaklaşımına Dayanan Literatür.....	141
2. Ostry ve diğerleri Yaklaşımına Dayanan Literatür	145
3. Aizenman- Jinjara Yaklaşımına Dayanan Literatür	146
C. Literatür Taraması: Türkiye’de Mali Alan Daralması.....	146
III. TÜRKİYE’DE MALİ ALANI KISITLAYAN FAKTÖRLERİN İNCELENMESİ.....	147
A. Devlet Borçlarının Sürdürülebilirliği Göstergeleri	149
1. Kamu Maliyesi	149
2. Büyüme ve Enflasyon.....	152
3. Faiz Haddi ve Döviz Kuru.....	154
B. Devlet Bütçesi Göstergeleri	155
1. Kamu İç Borçlarının Alacaklı Yapısı ve Ortalama Vadesi	155
2. Hazine Garantileri	159
C. Ödemeler Dengesi Göstergeleri	163
1. Brüt Dış Borç Stoğu	163
2. Cari İşlemler Açığı	169
D. Piyasa Algısı Göstergeleri	171
1. CDS Primi.....	172
2. Kredi Notu	173
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	175
KAYNAKÇA.....	179

SİMGELER ve KISALTMALAR DİZİNİ

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
AYİ:	Arz Yanlı İktisat
BBYSP:	Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı
bkz:	Bakınız
BDDK:	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
CDS:	Kredi Temerrüt Takası
çev:	Çevirmen
DB:	Dünya Bankası
Der:	Derleyen
DİBS:	Devlet İç Borçlanma Senetleri
DP:	Demokrat Parti
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
DPYÜ:	Düşük Borçlanma Olanğı Olan Ülkeler Olarak
DTH:	Döviz Tevdiat Hesabı
DÜİ:	Düyun-u Umumiye İdaresi
DYOÜ:	Düşük Yardım Olanğı Olan Ülkeler Olarak
DYY:	Doğrudan Yabancı Yatırımlar
ECB:	Avrupa Merkez Bankası
ed:	Editör
FED:	Amerikan Merkez Bankası
GEGP:	Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GSYH:	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
GOÜ:	Gelişmekte Olan Ülkeler
IMF:	Uluslararası Para Fonu
İİSM:	İthal İkameci Sanayileşme Modeli
KİT:	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKBG:	Kamu Kesimi Borçlanma Gerekliliği
KGF:	Kredi Garanti Fonu
KÖSO:	Kamu Özel Sektör Ortaklıkları
MKH:	Milenyum Kalkınma Hedefleri
No:	Sayı

KTT:	Kamu Tercihleri Teorisi
OECD:	İktisadi İş Birliği ve Gelişme Teşkilatı
PWK:	Post Washington Konsensüsü
S&P:	Standart and Poor's
TCMB:	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TMSF:	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TL:	Türk Lirası
TOKİ:	Toplu Konut İdaresi
TÜFE:	Tüketici Fiyatları Endeksi
TVF:	Türkiye Varlık Fonu
UNCTAD:	Birleşmiş Milletler Kalkınma ve Ticaret Konferansı
Vol:	Cilt
vd:	ve diğerleri
WK:	Washington Konsensüsü
WTO:	Dünya Ticaret Örgütü
YPOÜ:	Piyasadan Yüksek Borçlanma Olan Ülkeler
YYOÜ:	Yüksek Yardım Olan Ülkeler

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Mali Alan Elması	59
Şekil 2. Ülkelerin Mali Alan Elması	64
Şekil 3. Ostry vd. Yaklaşımına Göre Mali Alan	72



TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1. Köse vd. Yaklaşımına Göre Mali Alan Göstergeleri	102
Tablo 2. Doorn vd. Yaklaşımına Göre Mali Alan Göstergeleri.....	108
Tablo 3. Türkiye İçin Belirlenmiş Mali Alan Göstergeleri	148
Tablo 4. Borç Üstlenimiyle Gerçekleşmiş KÖSO Projeleri.....	161



GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1. Toplam Kamu Borcu/GSYH, KKBG/GSYH, Toplam Kamu Borcu/Vergi Gelirleri (1990-2019)	150
Grafik 2. Birincil Denge / GSYH – KKBG/GSYH – (1990-2019).....	151
Grafik 3. Enflasyon, İşsizlik ve Büyüme Hızı (1990-2019)	152
Grafik 4. Faiz Haddi ve Döviz Kuru (2002-2020)	154
Grafik 5. İç Borçlanma/GSYH ve İç Borçlanma Vadesi (1990-2019).....	156
Grafik 6. Kamu İç Borçlarının Alacaklı Yapısı (2004-2019)	157
Grafik 7. Kredi/Mevduat, Hane Halkına Açılan Krediler/Mali Olmayan Şirketlere Açılan Krediler, DİBS/Mevduat (1990-2019).....	158
Grafik 8. Hazine Garantileri / GSYH (1990-2019)	159
Grafik 9. Hazine Garantileri ve Hazine Garantilerinin Üstlenimi (2000-2019).....	160
Grafik 10. Toplam Dış Borç/GSYH, Özel Sektör Dış Borcu/GSYH (1990-2019).	164
Grafik 11. Brüt Dış Borç Stoğu Vade Yapısı (1990-2019).....	165
Grafik 12. Kısa Vadeli Dış Borcun Özel ve Kamu Arasında Ayrımı (1990-2019)	166
Grafik 13. Özel Sektör Kısa Vadeli Dış Borçların Borçluya Göre Dağılımı (1990-2019)	167
Grafik 14. TCMB Rezervleri ve Dış Borç Stoğu (1990-2019)	168
Grafik 15. DTH Miktarı ve Yıllık Artış Oranı (1990-2019).....	169
Grafik 16. Cari Açık, GSYH Büyüme Hızı ve ÜFE (1990-2019)	170
Grafik 17. Cari Açığın Finansmanı (1990-2019)	171
Grafik 18. CDS Priminin Seçili Ülkelerle Kıyaslanması (1998-2019)	172
Grafik 19. Seçili Ülkeler ve Türkiye Kredi Notu Karşılaştırması (1992-2019).....	174

GİRİŞ

İktisadi düşünceler tarihi çalışmalarının bir kısmı, devletin ekonomiye müdahalesinin sınır ve boyutlarını tartışarak ilerlemiş bir tarih disiplindir. Klasik iktisatçıların belirli ölçüde savundukları devlet müdahalesi, Neoklasiklerce çok düşük seviyelerce kabul görmüş, Keynesyen düşünürlerce yoğun bir kabul görmüştür. Aşırı birikim krizinin ardından neoliberal iktisadi düşünce içerisinde devlet müdahalesi neoklasik iktisada benzer bir aşamaya indirgenmiştir. Ancak 1980 sonrasında sıklaşan mali ve finansal krizler birçok düşünce okulunca düzenleme eksikliği ve müdahalesizliğe bağlanmış ve yeni politika önerileri geliştirilmiştir.

Yaşanan iktisadi krizlerin getirdiği dönüşümden Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB) gibi uluslararası iktisadi kurumlar da bağışık kalmamıştır. Devletin düzenleyici rolüne yapılan vurguyla oluşan ve Post Washington Konsensüsü (PWK) olarak adlandırılan yeni uzlaşma yıllarında, bu kurumlarca devletlerin politika alanına eskiye nazaran daha fazla yer verecek politikalar önerilmiştir. Yoksulluk, gelir eşitsizliği gibi konular bu kuruluşların metinlerinde vurgulanmaya başlanmıştır. Ardından 2008 yılında yaşanan ve Büyük Durgunluk olarak adlandırılan ekonomik krizle beraber maliye politikasının önemine dair tartışmalar yoğunlaşmıştır.

Mali alan bu konjonktürde geliştirilmiş bir politika önerisidir. Mali alan başlangıçta ülkelerin kamu mali göstergelerini bozmaksızın devlet bütçesinden eğitim, sağlık, altyapı yatırımları gibi yarı kamusal hizmetlere ayırabileceği payların imkanlılığını ölçen bir kavram olarak nitelenmiştir. Bu kavram sonraki yıllarda borç sürdürülebilirliği, krizlere karşı devletin manevra alanı, uluslararası kuruluşların tasarruf tedbirleri önerilerine karşı ülkelerin sahip olduğu ekonomik politika bağımsızlığı gibi çeşitli anlamlar edinmiştir.

Türkiye ekonomisi, kuruluşundan bugüne kadar iktisadi canlanma dönemlerini takip eden ekonomik krizlerle karşılaşmıştır. Bu nedenle yukarıda özetlenmiş olan mali alan tanımlarının tamamı, Türkiye ekonomisi için önem teşkil etmektedir. Türkiye'nin iktisadi ve mali tarihi incelendiğinde bütçe açığı ve dış ticaret açığı iki başat etmen olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu iki etmene 1990 yılı sonrasında artan cari açık ve bileşimi değişen kamu iç borçluluğuyla birlikte kamudan özel sektöre devrolmuş dış borçluluk eklenmektedir. Yaşanan ekonomik krizlerin sıklığı ve finansal hareketlerin belirsizliği, Türkiye için mali alanın önemini daha belirgin hale getirmektedir.

Maliye literatürü açısından oldukça yeni bir konu olması ve uluslararası literatürde artan çalışmalar, mali alanın tez konusu olarak seçilmesinde etkili olmuştur. Özellikle Türkiye'nin içinde bulunduğu gelir sınıfı ve ekonomik şartlar düşünüldüğünde mali alanı kısıtlayan faktörlerin incelenmesinin önemi görülmüştür. Bu nedenle çalışmada mali alanı kısıtlayan faktörler literatürde yer alan göstergeler altında incelenmiş ve sonuç kısmında mali alanı genişletecek politika önerileri sunulmuştur. İncelenen göstergeler dört başlık altında sınıflandırılmıştır. Bu başlıklar, devlet borçlarının sürdürülebilirliği, devlet bütçesi, ödemeler dengesi ve piyasa algısıdır. Devlet borçlarının sürdürülebilirliği göstergeleri başlığı altında birincil denge, toplam kamu borcu gibi kamu maliyesi göstergeleri, büyüme ve enflasyon verileri incelenmiştir. Devlet bütçesi göstergeleri başlığı altında kamu iç borçlarının vade ve alacaklı yapısı ve hazine garantileri incelenmiştir. Ödemeler dengesi göstergeleri altında brüt dış borç stoğu borçlu yapısı ve vadeler göz önüne alınarak incelenmiş, ardından cari işlemler açığının seyri gösterilmiştir. Son olarak piyasa algısı göstergeleri altında CDS primi ve Türkiye'nin kredi notu, yaşanan ekonomik krizler açısından Türkiye'ye benzer ülkelerle kıyaslanarak incelenmiştir. Çalışmada 1990-2019 yılları arası zaman dönemi için, istatistiki yöntemle inceleme yapılmış, grafik ve tablolar üzerinden göstergeler karşılıklı olarak incelenmiştir. Türkiye, uluslararası kredi derecelendirmesine 1992 yılından itibaren girdiği için piyasa algısı göstergeleri 1992 yılından itibaren incelenebilmiştir.

Çalışmanın literatüre katkısı, mali alanı kısıtlayan faktörlere dair literatürde var olan göstergelere dair yapılmış ilk tez çalışması olmasıdır. Bu anlamda birçok gösterge, tarihsel süreç ışığında incelenmiştir. Çalışmanın ilk kısıtı, literatürde tek ülke için uygulanan mali alanı kısıtlayan faktörlere dair bir zaman serisi modeli bulunmamasından dolayı ve literatürdeki tek çalışma panel veriyle gerçekleştirildiği için ekonometrik yöntem uygulanamamasıdır. İkinci kısıtsa, mali alan göstergelerinin Türkiye'yle benzer ekonomik göstergelere sahip ülkeler için eşanlı incelenememiş olmasıdır. Sadece Türkiye için inceleme yapılmasının nedeni, ülkelerin incelemeye katılacağı analizin Türkiye için mali alan kısıtlayan faktörlere olan vurguyu azaltacağı düşüncesi ve her ülke için aynı döneme dair veri bulunmasının zorluğu olmuştur.

“Mali Alanı Kısıtlayan Faktörlerin İncelenmesi: Türkiye Örneği” adı verilen çalışmanın birinci bölümünde piyasa ve devlet arasındaki tarihsel ve teorik ilişkiye yer verilmiştir. Ardından bir ülkenin sahip olduğu ulusal politika alanının anlamı tanımlanmış ve ulusal politika alanının alt göstergeleri açıklanmıştır. Bu kapsamda

ulusal politika alanının alt bir göstergesi olan ve çalışmanın konusunu teşkil eden mali alanın farklı tanımları verilmiştir. İlk bölümün son kısmında ise maliye teorisi içerisinde devlet müdahalesi ve devlet bütçesine bakış incelenmiş ve mali alanın teorik temelleri araştırılmıştır.

İkinci bölümün ilk kısmında mali alanın oluşturulma ve hesaplanma yöntemleri normatif olarak anlatılmıştır. İkinci kısımda mali alanın oluşturulma ve hesaplanma yöntemleri ekseninde ülkelerin mali alanına dair literatüre yer verilmiştir. Bu bağlamda son kısımda mali alan oluşturulamamasının sebepleri mali alanı kısıtlayan faktörler olarak nitelenmiştir. Bu faktörler açıklanırken, mali alanın ulusal politika alanına bağlı bir kavram olması nedeniyle, öncelikle ulusal politika alanını kısıtlayan faktörler anlatılmıştır. Akabinde farklı yaklaşımlara göre mali alanı kısıtlayan faktörler tanımlanmıştır.

Üçüncü bölümde Türkiye'nin iktisadi tarihi yıllar itibariyle incelenmiş ve Türkiye'yi bugünün iktisadi koşullarına taşıyan koşullar dönemselsel olarak anlatılmıştır. Bu tarihsel anlatıya ek olarak 2001 ve 2018-2019 ekonomik krizleri ayrı başlıklar altında incelenmiş, krizlere hangi yapısal sorunların yol açtığı cevaplanmaya çalışılmıştır. İkinci kısımda mali alana dair Türkiye'de yapılan çalışmaların özeti sunulmuştur. Son kısımda ise Türkiye'de 1990 ve 2019 yılları arasında mali alanı kısıtlayan faktörler ekonomik veriler ışığında karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Mali alanı kısıtlayan faktörler belirlenmiş ve mali alanın genişlemesi için yapılan politika önerileriyle çalışma tamamlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ ALAN KAVRAMI VE MALİ ALANIN TARİHSEL GELİŞİMİ

Devletin ekonomiye müdahalesi ve düzenlemeleri iktisadi düşünceler tarihinin temel tartışmalarından biridir. Klasik iktisatçılar devlete belirli müdahale alanları açarken, neo-klasik iktisat anlayışında esnek ücret varsayımıyla devlet müdahalesinin oldukça kısıtlandığı görülmektedir. Keynesyen iktisat aktif ve sürekli devlet müdahalesini savunurken, Keynesyen iktisadın yaşadığı krizin ardından düşünce okulları arasında devlet müdahalesi konusunda daha az müdahale (anayasal iktisat, Yeni Keynesyen iktisat) veya daha yoğun müdahale (Neo Keynesyen, Post-Keynesyen iktisat) tartışması sürmüştür.

Petrol şoklarının ardından gelen ekonomik konsensüs, devletin müdahale alanlarını kısıtlamaya yöneliktir. Para politikasının uluslararası kurallar çerçevesinde kısıtlanması, devletleri yeni müdahale alanları aramaya itmiştir. Mali alan, literatürdeki tanımları ve uygulamalarında, maliye politikası uygulamalarına dair oluşturulmuş yeni bir kavramdır. Her ne kadar yeni ve tanımı henüz netleşmemiş bir kavram olsa da mali alan bütçe ve müdahale ekseninde incelendiğinde, iktisadi ve mali düşünce tarihinde mali alana zaten geniş şekilde değinildiği görülmektedir. Çalışmanın ilk bölümünde mali alanın literatürdeki tanımları ve düşünce tarihindeki izleri incelenmiştir.

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: MALİ ALAN

Devletin ekonomi politikaları tarzındaki üretmekte kullanacağı alanları tartışmadan evvel, devletin kapitalist üretim yerini tartışmak gerekmektedir. Fransız Annales tarih okulunun düşünürlerinden Fernand Braudel ve Avusturyalı iktisatçı Karl Polanyi'nin piyasalar, devlet ve kapitalizm üzerine düşünceleri bu tartışmanın çıkış noktası olacaktır. Braudel, maddi yaşamda insanların kullandığı pazarları ve kapitalizmin pazarını birbirinden ayırmıştır. Braudel'in ekonomi dünyaları olarak kategorize ettiği ekonomi üçgeninin en alt tabakasında günlük değişim ilişkilerinin bulunduğu maddi yaşam alanı vardır. Maddi yaşam alanında insanların günlük faaliyetleri bulunmaktadır. Üçgenin ortasında ekonomik yaşam olarak sınıflandırdığı, küçük kârların alanı vardır. Basit üretim ilişkilerinden kaynaklı uzmanlaşmanın

olduğu alan ekonomik alandır¹. Braudel'in pazar ekonomisi olarak nitelediği bu iki alan, tamamıyla gündelik yaşamın gerçekleştiği alanlardır². Üçüncü sınıflandırmaysa, kapitalist pazardır ve ekonomik yaşamdaki pazarlardan ayrıdır. Kapitalist pazarın olduğu bölümde, uzmanlaşma yoktur ve yoğun kârlar vardır. Tekelleşmenin yoğun olduğu, ekonomik yaşamdaki pazarlara karşıt alan kapitalist alandır³. Yüksek kârlarla birlikte yüksek sermaye birikimi olan bu alana giriş oldukça zordur⁴. Braudel'in Pazar anlatısı Aristoteles'in kullanım değeri ve değişim değeri anlatısını andırmaktadır. Aristoteles, geçimlik ekonomik faaliyetleri kullanım değerinin alanı olarak, sınırı olmayan servet birikiminiyse değişim değeri olarak nitelemiştir. Kullanım değeri ve değişim değeri arasındaki diyalektikte Aristoteles "doğal olan" olarak nitelediği kullanım değerinden yana saf tutmaktadır⁵. Kullanım değeri maddi ve ekonomik yaşamı temsil ederken, değişim değeri kapitalist pazarı temsil etmektedir.

Braudel'e göre kapitalist pazarın var olabilmesinin şartı devlettir. Braudel'in siyasal iktidardan ve toplumun diğer bileşenlerinden ayırdığı ekonomik dünya, kapitalist pazarla beraber oluşmaktadır. Ekonomik dünya ve kapitalist pazar devlet olmaksızın oluşamaz ve var olamaz⁶. Devletin ekonomik yaşamdaki pazarlarda düzenleyici bir rolü varken, kapitalist piyasaya karşı garantör rolü vardır. Bu garantör rol, tekel kârlarının belli oranlarda devamlılığını sağlayarak, ekonomik yaşama karşı bir yerde durmaktadır⁷. Bu durumda siyasal iktidar ve ekonomik iktidar biçimsel olarak ayrıken, kapitalist pazarın ekonomik egemenliği anlamında birleşmektedir. Devlete kâr getirmeyen bazı roller (yol yapımı, haberleşme, ordu, eğitim, toplumsal güvenlik) bırakılırken, kâr getiren alanlar kapitalist pazara bırakılmaktadır⁸.

Kapitalist pazarın siyasal çıkarları belirlemesi fikrinin altında, ekonomik dünya düzeninin toplumun tamamını yönlendirebileceği inancı vardır⁹. Bu olguya, "*toplumların akçalı ilişkilerini inceleyen*" iktisat biliminin, toplum ve toplum içindeki birey yerine, neoklasik iktisat kuramlarında bireysel tercihlerle ilgilenmesi eşlik

¹ Immanuel Wallerstein, **Sosyal Bilimleri Düşünmek**, çev: Taylan Doğan, 2.Baskı, bgst Yayınları, İstanbul, 2013, ss. 212-215.

² Fernand Braudel, **Kapitalizmin Kısa Tarihi**, çev:İsmail Yerguz, Say Yayınları, İstanbul, 4.Baskı, 2017, s. 37.

³ Wallerstein, s. 215.

⁴ Braudel, 2017, s. 54.

⁵ İşaya Üşür, "Ekonomi Polirik: Zarif Mezar Taşları?" **Praksis**, Sayı: 10, Yaz-Güz 2003, s. 213.

⁶ Fernand Braudel, **Maddi Uygarlık, Dünyanın Zamani**, 3. Cilt, Çev: Mehmet Ali Kılıçbay, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2004, s. 41.

⁷ Wallerstein, s. 215.

⁸ Braudel, 2004, s. 543.

⁹ Braudel 2004, s. 36.

etmiştir¹⁰. Ekonomi, siyasetten, kültürden ve toplumdan tamamen ayrı bir dünyadır. Ekonomik kararlar bu birleşenlerden bağımsız olarak verilir. Karl Polanyi, bu fikri, kendi kurallarına göre işleyen piyasa düzeni olarak anlatmaktadır. Polanyi'ye göre kendi kurallarına göre işleyen piyasa, toplumun yönlendiricisi kabul edilmemelidir. Piyasa kuralları toplumu yönlendirmemeli, toplum kuralları piyasayı yönlendirmelidir. Ekonomik sistem toplumsal yapı içerisine yerleşirse, piyasaların varlığı bir problem teşkil etmeyecektir ve insanlık tarihi boyunca yaşanan durum budur¹¹. Ancak piyasanın ve kurallarının ekonomik yaşamın tek düzenleyicisi olması, insanların çağlar boyunca oluşturduğu toplumsal düzene aykırılık göstermektedir¹². Polanyi'ye göre toplumlar, piyasanın egemenliğine karşı kendilerini korumak gayesiyle, piyasa karşısında bir çifte hareket göstermişlerdir¹³.

Braudel ve Polanyi'den farklı bir bakış açısına sahip olsa da, Nobel Ekonomi Ödülü sahibi iktisatçı Douglas North da kendi kurallarına göre işleyen piyasanın sınırsızlığını eleştirmiştir. Bu eleştirisini kurumlara yüklediği rollerle pekiştirmiştir. Polanyi'nin düşüncelerini tartıştığı makalesinde, 19.yüzyılda kendi kurallarına göre işleyen piyasaya verilen değeri iktisat tarihçilerinin “en şaşkıncı başarısızlığı” olarak nitelemiştir¹⁴. North'a göre neoklasik düşünce, iktisadi olayları ve yaşadığımız iktisat tarihini tam olarak dolduramamaktadır. Neoklasik iktisadın düşünce dünyasındaki egemenliği piyasa dışı etkenlere bağlıdır. North bu nedenle iktisadi düşüncede bir yeniden yapılanma (*retooling*) önermiştir¹⁵. Yeniden yapılanmayı gerçekleştirecek olan kurumlardır. Kurumlar, günlük hayattaki belirsizlikleri kurdukları yapıyla ve bireylerin seçimlerini tanımlamaları ve kısıtlamaları yoluyla azaltacaktır¹⁶. Kurumların oluşması, toplumun ihtiyaçlarının dışa vurulması neticesinde gerçekleşecektir¹⁷. North, Polanyi'nin piyasa analizini dikkate alsa da bu eleştirinin içinde birçok yanılığın barındırdığını vurgulamıştır. 19.yüzyılda, öncesinde ve

¹⁰ Tuncer Bulutay, “Geleneksel İktisat Kuramı Üzerine Düşünceler”, **İktisat Dergisi**, Sayı: 185, Kasım 1979, s. 12.

¹¹ Karl Polanyi, **Büyük Dönüşüm, Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Temelleri**, çev:Ayşe Buğra, 9.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, , 2010, s. 114.

¹² Polanyi, s. 118.

¹³ Polanyi, s. 80.

¹⁴ Douglas North, “Markets and Others Allocation Systems in History: The Challenge of Karl Polanyi”, **Journal of European Economic History**, Vol: 6 No: 3, 1977, p. 707.

¹⁵ Dimitris Milonakis and Ben Fine, “Douglass North's Remaking of Economic History: A Critical Appraisal”, **Review of Radical Political Economics**, Vol: 39, No: 1, 2007, p. 30.

¹⁶ Douglas North, “The New Institutional Economics and Third World Development”, **The New Institutional Economics and Third World Development**, (ed. John Harriss, Janet Hunter, Colin M. Lewis), Routledge, London and New York, 1995, p.25.

¹⁷ Milonakis and Fine, 2007, p. 34.

sonrasında, kendi kurallarına göre işleyen piyasaya alternatif birçok dağıtım mekanizması vardır. Ekonomik aktiviteler bireyler, kişiler ve hükümetler arasında el değiştirmektedir. Polanyi bu el değiştirmeye işlem biçimleri (*transactions modes*) demiştir. North'a göreyse işlem maliyetleri analizi (*transactions cost*) ekonomik dünyayı anlamının yoludur¹⁸. Kendi kurallarına göre işleyen piyasaya alternatif, zaten tarihsel olarak var olan (bu anlamda North'a göre Polanyi'nin görmediği) refahı maksimize edecek kurumlardır¹⁹. Sonuç olarak North, Polanyi'nin piyasa analizine belli noktalarda destek verse de işlem maliyetlerini düşürmeye dayalı kurumsal yapılanmaların Polanyi'nin piyasa analizini çürütebileceğini vurgulamıştır²⁰.

Braudel ve Polanyi'nin tarih anlatısı ve North'un kurumsal iktisat önerisi, günümüzde devletlerin kısıtlanması manasında geçerliliğini korumaktadır. Ekonomi, siyaset ve toplumdan ayrı kuralları olan bir alan olarak görülmektedir. Ekonominin bağımsızlığı, hükümetleri ekonomi üzerinde belirli düzenleyici fonksiyonlarla sınırlamaktadır. Para politikası kuralları, mali kurallar bu kısıtlamalara örnek verilebilir. Ancak hükümetler bazı alanlarda bu kısıtlamalara uygun veya karşıt müdahale gereği duymakta, bazı durumlarda hükümetlerin müdahale etmesi zorunlu ekonomik krizler yaşanmaktadır. Netice itibarıyla ulusal ekonomilerin uygulaması gerektiği politikalar oluşmaktadır, yani ulus devletler politik alanlara ihtiyaç duymaktadır. Braudel'e göre "*ulusal ekonomi, maddi yaşamın gereklilikleri ve yenilikleri nedeniyle devletin, faaliyetleri aynı yöne taşınabilecek, birlik içinde, tutarlı bir alana dönüştürdüğü politik alandır*²¹". Bu durumda, ekonomiye müdahale arayışında olan devlet için politik alan arayışı ortaya çıkmaktadır. Politika alanının ekonomik alt kümeleri arasında makroekonomik alan ve mali alan vardır.

Politika alanı, makroekonomik alan ve mali alan, birbirlerini tamamlayan kavramlardır. Bu üç kavramdan en geniş ve kalan ikisini içinde barındırabileceği düşünülen kavram, politika alanı kavramıdır. Literatürde birden fazla tanımı bulunan politika alanı kavramı, en geniş olarak, herhangi bir şarta maruz kalmaksızın, hükümetlerin ekonomik hedeflere ulaşmadaki politika tercihlerini yapabilmeleri olarak tanımlanmaktadır²². Bu oldukça geniş tanımda politika alanı, makroekonomik

¹⁸ North, 1977, p. 709.

¹⁹ North, 1977, p. 711.

²⁰ North, 1977, p. 716.

²¹ Braudel, 2017, s. 83.

²² Alexander E. Kentikelenis, Thomas H. Stubbs and Lawrence P. King "IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985–2014", **Review of International Political Economy**, Vol: 23 No: 4, 2016, p. 543.

alan ve mali alanı kapsamaktadır. Ancak literatürde daha geniş bir inceleme yapıldığında politika alanı kavramı uluslararası ticareti, makroekonomik alanın krizlere karşı uygulanacak para ve maliye politikalarını, mali alanınsa bütçede ayrılacak alanlarla yatırımlar yapılması ve krizlerle mücadelede uygulanan çevrim karşıtı maliye politikalarını anlatmaktadır. Sonraki üç başlıkta bu kavramlar, literatürdeki tanımlarıyla beraber tartışılmıştır.

A. Politika Alanı Kavramı

Literatürde politika alanını ilk tanımlayan Cooper'dir. Cooper'e göre politika alanı tartışması, "uluslararası etkileşimden elde edilen faydaları korurken, bu etkileşimin yol açtığı kısıtlamaları sınırlandırarak ulusal ekonomik amaçları gerçekleştirecek politikaların nasıl uygulanacağı" ikileminden türemiştir²³. Politika alanı, uluslararası ticaretten sağlanan faydaları korurken, ulusal menfaatleri arttıracak politikalar üretebilme kapasitesini anlatır²⁴. Dolayısıyla bu kavram ticaret politikaları ve endüstriyel politikalarla doğrudan ilişkilidir. Politika alanı kavramı, öncelikle sömürge ve yarı sömürge devletler için, daha sonrasında gelişmekte olan ülkeler için geliştirilmiş bir kavramdır. İngiltere'nin sömürgesi durumundayken Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) katma değerli ürünler üretmesinin yasaklanması, İngiltere'nin 1800'lü yıllarda Latin Amerika kıtasındaki yarı sömürge ülkelerle yaptığı anlaşmalar sonrasında tarife ve kotaları Latin Amerika ülkeleri aleyhine kaldırması, politika alanını kısıtlayan örnekler olarak görülmektedir²⁵. Dünya ekonomisinin şartları, ülkelerin yasal olan politika alanlarını kullanamamasıyla neticelenebilmektedir. Bu nedenle ulusal politika alanı, bir ülkenin yasal (*de jure*) politika egemenliği ve fiili (*de facto*) ulusal politika uygulama bağımsızlığı arasındaki bağdaşma olarak tanımlanabilir²⁶. Tarihsel olarak değerlendirildiğinde ABD ve İngiltere gibi gelişmiş-hegemon kapitalist ülkelerin tarife, kota, endüstriyel teşvik gibi

²³ Richard N. Cooper, **The Economics of Interdependence: Economy Policy in the Atlantic Community**, McGraw Hill, New York, 1968, p. 5.

²⁴ Jörg Mayer, "Policy Space: What, for What, and Where?", **Development Policy Review**, Vol: 27, No:4, 2009, p. 373.

²⁵ Ha-Joon Chang, "Policy space in historical perspective with special reference to trade and industrial policies", **Economic and Political Weekly** Vol: 41 No: 7, 2006, pp. 627-628.

²⁶ Mayer, p.376.

ekonomi politikalarını içeren geniş ulusal politika alanının kullanımıyla gelişmişlik seviyelerine ulaştığı görülmektedir²⁷.

Politika alanı, dünyada sömürgeciliğin sonlanmasının ardından, gelişmekte olan ülkeler (GOÜ) ve gelişmiş ülkeler arasında yapılan ticaret ve üretim ilişkilerini anlatmakta kullanılmıştır. İkinci Dünya Savaşı ve İkinci Petrol Şoku arasındaki post emperyalist dönemde gelişmekte olan ülkeler, Bretton Woods kuruluşlarının yardımı ve desteği altında geniş bir politika alanına sahip olmuşlardır²⁸. Bu dönemde GOÜ'ler tarife ve kota uygulamalarını, kendi ithal ikamelerini gerçekleştirmek amacıyla kullanmışlardır. Ancak sonraki dönemde, yine Bretton Woods kuruluşlarının önerileriyle, politika alanında daralmalar gerçekleşmiştir.

1980 ve sonrasında yaşanan krizlerden çıkış için önerilen politikaların istenilen sonuçlara ulaşamaması, ülkeler için politika alanını yeniden tartışmaya açmıştır. Ülkelerin bugün karşı karşıya oldukları durum, uluslararası kurumlara entegrasyon devam ederken, hangi ulusal politikaları uygulayarak ekonomik kalkınmayı arttıracaklardır²⁹. Uluslararası entegrasyon, uluslararası kurallara katılmanın yararları ve politika alanındaki kısıtlamalar arasında bir değiş tokuşu gerektirmektedir. Entegrasyon süreçlerinde gelişmekte olan ülkeler, anlaşma yaptıkları gelişmiş ülkelere nazaran anlaşma şartlarını belirlemede daha güçsüz bir konumdadırlar. Ayrıca, gelişmekte olan bir ülkenin entegrasyon antlaşmalarını feshetmesi gelişmiş ülkelere göre oldukça güçtür. Bu nedenle etkin ve güvenilir bir çok taraflı entegrasyon, her ülkenin politika bağımsızlığında ve uluslararası kurallarda bir dengeyi gerektirmektedir³⁰.

Politika alanının içerisinde barındırdığı ekonomik politikalar şöyle sıralanabilir³¹: Endüstriyel tarifeler, endüstriyel devlet destekleri, yatırım ile ilgili politikalar, teknolojinin transferi. Sayılan politikaların dışında, politika alanı kavramı finansal krizlerin yaşandığı durumlarda uygulanan finansal sermayenin ülkeden çıkışını engellemeye yönelik önlemler için de kullanılmaktadır³².

²⁷ Ha-Joon Chang, "Policies for Economic Development: Industrial, Trade And Technology Policies in Historical Perspective", **Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective**, (ed. Ha-Joon Chang), Anthem Press, London, 2002, pp. 13-14.

²⁸ Chang, 2006, p. 629.

²⁹ Mayer, 2009, p.374.

³⁰ Yılmaz Akyüz, "Global Rules and Markets: Constrains Over Policy Autonomy In Developing Countries", **Turkish Economic Association, Discussing Paper**, No:5, 2007, p.4.

³¹ Akyüz, 2007.

³² Kevin P. Gallagher, "Policy Space to Prevent and Mitigate Financial Crises in Trade and Investment Agreements", **G-24 Discussion Paper** No: 58, United Nations, NY and Geneva, p.1.

B. Makroekonomik Alan Kavramı

Makroekonomik alan kavramı, politika alanı kavramının alt kümelerinden birisidir. Makroekonomik alan, maliye ve para politikalarının tümünü kapsamaktadır. Bu manada mali alana nazaran daha geniş bir tanımı vardır. Buna rağmen literatürde makroekonomik alana dair çalışmaların sayısı azdır. Devletin ekonominin finansal-parasal alanına müdahale alanı 1980 sonrasındaki ekonomik dönüşüm neticesinde daralmıştır. İktisat teorisinin imkansız üçlü anlatısına göre, sermaye hareketlerinin serbestisi sağlandığında, hükümetler faiz haddini belirleme veya bağımsız para politikası uygulamak arasında bir seçim yapmak zorundadır. Ekonomiyi istikrara kavuşturmak ve düzenlemek için çevrim karşıtı (*countercyclical*) bir bağımsız para politikası uygulama seçimi, faiz haddinde ve ödemeler dengesinde büyük dalgalanmalara yol açabilir. Benzer şekilde, imkansız üçlü seçiminde bağımsız para politikası uygulamasının dışlanması, bir ülke için para politikası araçlarını çevrim karşıtı olarak kullanabilme ihtimalini ortadan kaldıracaktır³³.

1980 sonrasında para politikası fiyat istikrarı amacına odaklanmış, enflasyon hedeflemesi rejimi uygulanarak para politikası uygulanabilecek alanlar kısıtlanmıştır³⁴. Bu durum neticesinde makroekonomik alandan para politikasının uygulanabileceği alanlar çıkarılmak zorundadır. Netice itibarıyla mali alan ve makroekonomik alan birbiriyle eşitlenmiş olmaktadır, zira hükümetler para politikalarını hedeflerine uygun şekilde kullanamadıklarından, ekonomik hedefleri gerçekleştirecek tek uygulama maliye politikası olmaktadır. Serbest sermaye hareketleri durumunda vergi oranlarını uluslararası vergi oranlarından yüksek belirlemede kısıtlar yaşanabileceği için, imkânsız üçlüye maliye politikası bağımsızlığını da eklemek gerektiğini vurgulayan düşünceler mevcuttur³⁵. Bu nedenle makroekonomik alanı anlatan çalışmalar³⁶, Heller'in mali alan tanımına atıf yaparak makroekonomik alanı tanımlamaktadır. Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) öncülüğünde, 25 ülkenin hazine veya kalkınma bakanlarının ve DB ve IMF temsilcilerinin katılımıyla düzenlenen 1974 yılında kurulmuş bir ekonomik forum

³³ Akyüz, 2007, p.18.

³⁴ Akyüz, 2007, p.19.

³⁵ Lance Taylor, **Reconstructing Macroeconomics**, Harvard University Press, Cambridge, 2004, p. 343.

³⁶ Ralph van Doorn, Vivek Suri, Sudarshan Gooptu, "Do Middle-Income Countries Continue to Have the Ability to Deal with Global Financial Crisis?", **The World Bank Policy Research Working Paper**, WPS5381, 2010, p.6.

olan Kalkınma Komitesi (*Development Committee*), makroekonomik alanın devletlerin kamu harcamalarını makroekonomik istikrarı sektöre uğratmaksızın arttırabilme kapasitesi olarak tanımlamıştır³⁷. Bu tanımın ardından mali alanı tanımlayan Komite'nin raporunda, mali alan ve makroekonomik alanı eşitleme eğilimi görülmektedir.

Doorn ve diğerleri³⁸ makroekonomik alanın birleşenlerini hem ülkenin makroekonomik şartlarına hem de uluslararası ekonomik konjonktüre bağlamışlardır. Bir ülkenin düşük bütçe açığına sahip olması ve kamu borcunun az olması, o ülkenin maliye politikası araçlarını uygulamakta başarılı olacağı anlamına gelmemektedir. Maliye politikasının etkinliği, ülke içindeki ve ülke dışındaki birçok şartın eşanlı olarak değerlendirilmesine bağlıdır. Bu anlamda maliye politikasının etkinliği içsel, dışsal ve mali şartlara bağlanmış ve her şartın makroekonomik alana etkisi incelenmiştir. İçsel şartlar özel sektör kredilerinin Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya (GSYH) oranı ve enflasyon, dışsal şartlar cari açık/GSYH, dış borç/GSYH ve toplam yabancı para rezervlerinin kısa dönemli dış borçlara oranı, mali şartlarsa mali denge/GSYH ve toplam kamu borcu/GSYH'dır.

Sonuç olarak, makroekonomik alan kavramı para ve maliye politikalarıyla yönlendirilebilecek ekonomi politikalarını anlatmaktadır. 1980 sonrasında fiyat istikrarı odaklı kurala bağlı para politikaları neticesinde para politikasının ekonomi politikalarını yönlendirme etkinliği azalmıştır. Bu anlamda makroekonomik alan, mali alana eşitlenecek aşamaya gelmiştir. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde mali alanı kısıtlayan faktörler incelenirken, makroekonomik alan mali alanın içinde kabul edilmiştir.

C. Mali Alan Kavramı

Mali alan, maliye teorisinde geniş bir arka plana sahip olsa da, kavram olarak literatüre oldukça yeni girmiş bir tanımdır. Mali alanın tartışılması, Latin Amerika ve Avrupa ülkelerinin uzun dönemde getiri sağlayacak alt yapı hizmetlerini gerçekleştirebilmek amacıyla borçlanma limitlerinin arttırılmasını talep etmesiyle başlamıştır. DB içerisinde kamu yatırımlarını destekleyenler, bu tip alt yapı yatırımları

³⁷ Development Committee, "Fiscal Policy for the Growth and Development – An Interim Report", **Paper Presented at the Development Committee Meeting**, Washington D.C., 2006, p.ii.

³⁸ Doorn, vd. , 2010, p.7.

için gerçekleştirilecek borçlanmayı desteklemiştir. DB, çeşitli sivil toplum kuruluşları, alt yapı yatırımlarının yanında insani gelişmeyi arttıracak eğitim, sağlık gibi harcamaların da mali alana konu edilebileceğini vurgulamıştır. Mali alan kavramı son yıllarda politika tartışmaları içerisinde yer almasına karşın, belirleyici tanımı henüz yapılamamıştır. Mali alan, IMF ve hükümetlerin ek harcama izinleri konusunda zıt düştüğü durumlarda bir çıkış yolu olarak değerlendirilebilir³⁹.

Literatüre girmiş ilk mali alan tanımı, Heller'in tanımıdır. Heller'e göre mali alan, devletlerin ekonomik amaçlarını yerine getirmesini ve mali sürdürülebilirliğin olumsuz etkilenmemesini birlikte sağlayacak bütçe esnekliğidir⁴⁰. Bu tanım, kamu harcamaları eksenli bir tanımdır. Bu tanımda üç ayrı yapı görülmektedir. Birinci yapı, devletlerin var olan ekonomik amaçlarıdır. Yani mali alan, hükümetlere ekonomi içerisinde bir müdahale alanı geliştirmektedir. Tanımdaki ikinci yapı, kaynakların devlet bütçesi içerisinde olmasıdır. Nezihe Sönmez bütçeyi "*devlet kuruluşlarının faaliyetlerinde, hedeflerin daha iyi seçilebilmesini ve bunları gerçekleştirecek kaynakların verimli olarak kullanılmasını sağlayan araç*"⁴¹ olarak tanımlamıştır. Devlet bütçesi, hükümetlerin mali alanları oluşturdukları yasal metinler olacaktır. Bir başka deyimle bütçe gelirleri vasıtasıyla mali alan oluşturulacaktır. Son yapıysa, kamunun mali sürdürülebilirliğine dair bir olumsuz etkinin gelişmemesidir. Üçüncü yapıda vurgulanan, mali sürdürülebilirliğine dair gerek ulusal gerekse uluslararası piyasalara güven aşılamamış bir hükümetin, mali alan yaratmada başarısız olacağıdır. Bu üçlü yapı üzerinden bir değerlendirme yapıldığında, piyasaya güvene dayalı ve faiz dışı fazla hedefiyle birleşmiş bir mali sürdürülebilirliğin, devletin ekonomik amaçlarını uygulayabilmesi için politika özerkliğinde oluşturabileceği kısıtlılık aklı gelmektedir. Bu durum, Heller'in mali alan tanımının bir çelişkisi olarak değerlendirilebilir.

Literatürde yer alan ikinci mali alan tanımı, IMF ve DB'nin geliştirdiği tanımdır. Bu tanıma göre mali alan, kamu cari harcamaları ve devletin borç ödeyebilme yetisini bozmaksızın (borç servis kapasitesini bozmaksızın) yapabileceği maksimum harcama miktarı arasındaki farktır⁴². Bu mali alan tanımının amacı,

³⁹ Peter S. Heller, "Understanding Fiscal Space", **IMF Policy Discussion Paper**, PDP/05/4, International Monetary Fund, Washinton, 2005, p.2

⁴⁰ Heller, 2005, p.3

⁴¹ Nezihe Sönmez, **Bütçe ve Bütçe Politikası**, Ticaret Matbaacılık, İzmir, 1971, s. 3.

⁴² Development Committee, 2006, p.ii

kalkınma için ayrılan bütçe kaynaklarını arttırmaktır⁴³. Milenyum Kalkınma Hedeflerine (MKH) ulaşabilmek, bu tanımın temel amacıdır. 1980 ve 1990’larda yaşanan yüksek enflasyona ve kamu borçluluğuna dayalı ekonomik krizler maliye politikasının mali istikrarı sağlama amacını öne çıkartmış, yoksulluğu azaltma ve büyüme amaçları maliye politikasından dışlanmış. Mali istikrar ve büyüme-kalkınma amaçları arasında maliye politikası bir denge gütmelidir. Uygulanacak politikalar vasıtasıyla sağlanacak büyüme uzun dönemli olmalıdır ancak uzun dönemli büyüme sağlanabilmesi için mali istikrar tek başına yeterli olmamaktadır. Bu görüşe göre bütçe açıklarını düşüren ülkelerin mali yapısına bakıldığında, bütçe açıklarının kamu sermayesinin (*public capital*) kısılması vasıtasıyla düşürüldüğü görülmektedir. Kamu sermayesinin büyüme ve yoksulluğu azaltmadaki fonksiyonları göz önüne alınmamıştır. Özel sektörün yatırım yapmayı tercih etmediği alanlarda kamu aktif olarak yatırım yapmalı, özel sektör için bir crowding-in etkisi (özel sektör yatırımları için olumlu sosyal ve makroekonomik ortam yaratılması) oluşturmalıdır⁴⁴. Literatürde yer alan ilk iki mali alan tanımı, mali alan oluşturmayı kamu harcaması ekseninde oluşturan tanımlardır.

Mali alana dair literatürdeki üçüncü tanım da kalkınma eksenli bir tanımdır. Bu tanıma göre, uluslararası yardımların yönettiği kalkınma programları, düşük gelirli ülkelerde yoksulluğu azaltmak ve uzun dönemli sürdürülebilir büyüme sağlamak için her zaman yeterli olmamaktadır. Çünkü bu yardımlara konu her ülkenin kendisine ait ekonomi politik kısıtları vardır. Zayıf yönetim, kapasite kısıtları ve yoksulluk tuzağı ülkeler özelinde kalkınmayı engelleyen dinamiklerdir. Kalkınma hedeflerine ulaşmanın temel engeli olan bu dinamikler, sürdürülebilir ulusal sermaye birikiminin eksikliği (*absence of sustainable capital accumulation*) olarak tanımlanmaktadır. Mali alan, bu anlayışa göre ulusal kaynak akışları için somut politika eylemlerinin belirlenmesi; etkin yönetim, kurumsallık ve beklentileri olumlayan bir ekonomik ortamın sağlanması olarak tanımlanmaktadır⁴⁵. Bu tanımda mali alan, ülkenin etkin bir ulusal politika oluşturabilmesi için sahip olması gereken kurumsallığı vurgulamaktadır. Bu bağlamda Douglas North’un yukarıda anlatılan görüşlerine

⁴³ Rathin Roy, Antoine Heuty and Emmanuel Letouze, “Fiscal Space for What? Analytical Issues From a Human Development Perspective”, **Paper For The G-20 Workshop on Fiscal Policy**, İstanbul, 2007, p. 2.

⁴⁴ Development Committee, 2006, pp.i-ii

⁴⁵ Rathin Roy and Antoine Hante, “Investing in Development, The MDGs, Aid and Sustainable Capital Accumulation”, **Colombia School of International and Public Affairs Journal**, Vol: 58, No: 2, 2005, p. 170

paralel bir anlayış çizmektedir. Bu anlayış, mali alanı bütçe politikalarından daha geniş bir şekilde okumaktadır. Mali alan, kalkınma hedeflerine ulaşmak için uzun dönemli kurumsal bir alandır. Bütçe politikaları, borçlanma gereklilikleriyle sınırlanmamalıdır⁴⁶.

Literatürde yer alan dördüncü mali alan tanımı, kamu borçluluğunun sürdürülebilirliğine dair tanımdır. Bu tanıma göre mali alan, “mali manevra imkanı” olarak değerlendirilmektedir. Finansal krizlerin ve özellikle 2008 Büyük Durgunluğunun (*Great Recession*) birçok ülkede kamu borçluluğunun GSYH'ye oranını oldukça yüksek seviyelere çıkartması, devletlerin kriz esnasında kullanabileceği bir mali alan imkanını tartışmaya açmıştır. Mali alanı bu şekilde değerlendiren düşünceye göre mali alanın tanımı borçlanma limiti ve cari borç miktarı arasındaki farktır⁴⁷. Borçlanma limiti, bir ülkenin mali ödeme gücünün soru işareti oluşturduğu borç miktarını anlatmaktadır. Borç limitinin belirlenmesi, likidite ve borç çevirme riski üzerine kurulmaktadır. Ülkenin amaçlanan borçlanma miktarı, borçlanma limitinin oldukça altında olmalıdır⁴⁸.

Literatürde yer alan beşinci mali alan tanımı, daha yeni ve geniş bir tanımdır. Gelişmekte olan ülkelerde devletler mali açıkların artan maliyetleriyle ve faiz oranları arttıkça borç yükünün artışıyla karşılaşmaktadır. Para politikası gelişmiş ülkeler tarafından daraltıcı bir yöne evrildiğinde bu durum uluslararası finansal kaynakların sınırlanmasıyla daha kötü sonuçlar doğurabilmektedir. Yüksek dış borç yükümlülükleri bu ülkelerde sermaye akımlarında ve faiz hadlerinde sert dalgalanmalara neden olabilmektedir. Sonuç olarak gelişmekte olan ülkelerin mali istikrarı zarar görmekte ve büyüme oranları düşmektedir. Bu şartlar hükümetlerin ekonomik faaliyetleri uyarmak ve istihdamı arttırmak için kullanabileceği bütçesel kaynakların mevcudiyetini olumsuz etkilemektedir. Aynı zamanda yaşanan ekonomik daralma hükümetlerin maliye politikalarını doğal afetler gibi şoklarda makroekonomik risk yönetimi için etkin bir araç olarak kullanma yetisini kısıtlamaktadır. Bu görüşe

⁴⁶ Roy, vd., 2007, p .2

⁴⁷ Atish R. Ghosh, Jun I. Kim, Enrique G. Mendoza, Joatahn D. Osry and Manvash S. Qureshi, “Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability In Advanced Economies”, **The Economic Journal**, Vol:123 No:556, 2013, p. F4

⁴⁸ Jonathan D. Ostry, Atish R. Grosh, Jun I. Kim, Mahvash S. Qureshi, “Fiscal Space”, **IMF Staff Position Note 10/11**, International Monetary Fund, Washington, 2010, p. 3

göre mali alan, uygun bütçe kaynaklarıyla etkin maliye politikasının uygulanması olarak tanımlanmaktadır⁴⁹.

Literatürdeki mali alan tanımları incelendiğinde, mali alanın oluşumu için iki amaç öne çıkmaktadır. Bu amaçlardan ilki, devletin mali alan oluşturarak çeşitli yatırımlar yapması ve bu vasıta ile ekonomiyi yönlendirmesi, ikincisi ise oluşturulan mali alanın ekonomik krizlere karşı istikrar fonksiyonu sağlamasıdır. İlk iki tanımda görülen ilk amaç, mali alanı kamu harcamalarını belli amaçlara tahsis edebilmek için oluşturmaktadır. Literatürde bulunan üçüncü mali alan tanımı, mali alanı kurumsallık anlamında okumakta ve nihai olarak kalkınma hedeflerine ulaşmayı hedeflemektedir. Çalışmada bu amaç, mali alanın yatırım fonksiyonu olarak göz önüne alınmıştır. Dördüncü ve beşinci mali alan tanımları, kriz dönemleriyle ilgilenmektedir ve makroekonomik alanla bir birliktelik göstermektedir. Son iki tanımın sonucu, hükümetler için ekonomik daralma dönemlerinde çevrim karşıtı bir maliye politikası uygulayacak alanlar yaratmaktır. Bu amaç çalışmamızda mali alanın ekonomik krizleri önleme fonksiyonu olarak adlandırılmıştır. Mali alanın yatırım fonksiyonu devletin açık yönlendirmesine dayalı bir mali alan oluşumu önermektedir. Krizlere karşı mali alan yaratılması ise, mali alanı borç sürdürülebilirliğiyle ilişkilendirmekte ve kriz dönemlerinde ortaya çıkan bir devlet fonksiyonu önermektedir. Bu durum, iki mali alan tanımının kamunun amaçlarına dönük önceliklerinin farklı olduğunu göstermektedir.

D. Mali Alanın Önemi

Mali alanın beş farklı tanımında görüldüğü gibi, mali alan kavramı devletlerin ekonomiye müdahale ihtiyacı neticesinde gelişmiştir. Washington Konsensüsü (WK) olarak adlandırılan 1980 ve 2000 yılları arasındaki müdahalesizlik dönemi, WK'nın denk bütçe, tasarruf tedbirleri gibi neoklasik kurama dayalı neoliberal politika önerileri ve sürdürülebilir beşeri kalkınma hedefleri arasında bir çatışma yaratmıştır⁵⁰. Bu dönemde sıklaşan finansal krizlerin etkileri, IMF ve DB'nin politika önerilerinde dönüşüme yol açmıştır. Gelir dağılımında adaletin sağlanması ve yoksulluğun

⁴⁹ M. Ayhan Köse, Franziska Ohnsorge and Naotoka Sugawara, "Fiscal Space: Concept, Measurement, and Policy Implications", **Word Bank Research & Policy Briefs Paper**, No: 132195, 2018, p. 1.

⁵⁰ Charles Gore, "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries", **World Development**, Vol: 28, No: 5, 2000, p. 795.

önlenmesi, ekonomik krizlerin iktisadi ve sosyal etkilerinin azaltılması bu kuruluşların politika önerilerinde daha fazla yer tutar duruma gelmiştir. Güney Kore, Tayvan, Çin gibi ülkelerin uyguladığı farklı kalkınma ve küreselleşme modellerinin başarısı, orta gelir tuzağı, gelir eşitsizliği gibi kavramları bu kurumların gündemine almasıyla neticelenmiştir. Bu durum, WK'ye karşı “yeni kalkınmacı devlet” fikrinin gelişmesiyle sonuçlanmıştır⁵¹.

Sürdürülebilir ekonomik büyüme sağlamak ve toplumun yaşam standartlarını arttırmak için devletlerin sosyal ve beşeri sermaye yatırımlarını arttırması gerekmektedir. Söz konusu yatırımları sağlayabilmek için devletlerin yeterli mali kapasiteye sahip olması gerekmektedir⁵². Mali alan, kamu maliyesinin istikrarını bozmadan, sürdürülebilir ekonomik büyüme için gerekli olan sosyal koruma harcamaları gibi yoksulluğu azaltarak beşeri sermayeyi geliştirecek bütçe kalemlerine yer açmakta⁵³, ülkenin üretim potansiyelini arttıracak kamu yatırım harcamalarının arttırılabilmesi olanağını yaratmaktadır⁵⁴. Mali alan, oluşturduğu bütçe imkanları aracılığıyla devletlerin ulusal önceliklere ve toplumsal taleplere göre şekillenebilecek maliye politikası uygulayabilme imkanını arttırmaktadır⁵⁵. Mali alan refah kaybını telafi edecek bir “kaynak deposu” oluşturduğu için, ekonomik kriz, salgın hastalık, jeopolitik riskler gibi öngörülemeyen politika şoklarına karşı devletlerin uygulayabileceği ekonomik ve sosyal politikaların mahiyetini genişletmektedir⁵⁶. Yeterli mali alana sahip ülkeler, vergi indirimleri aracılığıyla belirli sektörlerin korunmasını sağlayarak ihracat potansiyelini arttırabilir⁵⁷. Ayrıca sosyal güvenlik ödemeleri gibi sosyal devlet harcamaları vasıtasıyla korunması arzu edilen belirli sınıflar desteklenebilir⁵⁸. Sonuç olarak mali alan, bir ülkenin uygulayabileceği maliye

⁵¹ Robert H. Wade, “The Developmental State: Dead or Alive?”, **Development and Change**, Vol: 49 No: 2, 2018, p. 527.

⁵² Laura Doherty and Luke Yeaman, “Fiscal space in the G-20”, **Economic Roundup Issue**, Vol: 3, 2008, p. 81.

⁵³ UNICEF, “Fiscal Space For Strengthened Social Protection West And Central Africa”, **UNICEF Regional Office Of West and Central Africa**, Vol: 2, UNICEF, 2009, p. 13.

⁵⁴ Mustafa Çelen ve Erdem Yavuz, “Mali Alan Oluşturma Yöntemleri”, **“Mali Alan: Teori – Uygulama”**, (ed: Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s.35.

⁵⁵ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir ve Birol Karakurt, “Küresel Kriz Ve AB'nin Kriz Karşıtı Maliye Politikalarının Etkinliği: Mali Alan Açısından Bir Değerlendirme”, **28. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliğler Kitabı**, (der. Halit Çiçek ve Doğan Bozdoğan), Gaziosmanpaşa Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Tokat, 2014, s. 253.

⁵⁶ Hilmi Ünsal ve Ayşegül Durucan, “Kriz Ortamında Büyümenin Sağlanmasına İlişkin Yeni Bir Politika Önerisi: Mali Alan, Uygulamaları ve Değerlendirilmesi”, **“Mali Alan: Teori – Uygulama”**, (ed: Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 274.

⁵⁷ Ulusoy vd, s. 254.

⁵⁸ Nihat Falay, “Mali Alanda Yoksulluk ve Sosyal Koruma”, **“Mali Alan: Teori – Uygulama”**, (ed. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 73.

politikasının genişliğini ve niteliğini belirlemektedir. Para politikasının belirli kurallara bağlı olarak hareket ettiği günümüz iktisadi konjonktüründe mali alan hem hem gelişmiş hem GOÜ'ler için önemli bir politika alanını oluşturmaktadır⁵⁹.

II. TEORİK OLARAK MALİ ALANIN GELİŞİMİ

Mali alan, kavramsal olarak literatüre yeni girmiş olsa da, maliye teorisi içerisinde uzun yıllardır var olan bir tartışmadır. İktisat ve maliye düşünürlerinin devletin kamu harcamalarını nasıl yöneteceği, etkin şekilde nasıl kaynak toplayabileceği ve hangi durumlarda borçlanabileceği üzerine yaptığı tartışmalar mali alan kavramının temel çıkış noktasıdır⁶⁰. Mali alanın teorik gelişimi, devlet müdahalesinin iktisadi düşünce içindeki yerinde aranmalıdır. Devlet müdahalesi fikri ve buna dair görüşler iktisat tarihi var oldukça tartışılmalıdır. Bu bölümde devlet müdahalesinin meşruluğu klasik iktisatçılardan başlayarak tartışılmıştır. Vurgulanması gereken önemli bir nokta, her iktisadi düşüncenin döneminin şartlarından etkilendiği ve dönemsel sorunları çözmek gayesiyle politika önerilerinde bulunduğudır. Klasik iktisatçılar daha çok merkantilizmin getirdiği baskıları kırmak gayesiyle ticaret serbestisi üzerine yazmışken, Keynesyen görüşler Büyük Buhran dolayısıyla talep yönetimine önem vermişlerdir.

Çalışmada farklı iktisadi düşüncelerin bütçelemeye dair fikirleri üzerinden mali alana dair fikirlerinin ne olduğuna dair çıkarımlar yapılmıştır. Mali alanı bütçeleme süreçleri arasından süzmeye çalışırken kullanılan yöntem devlet müdahalesi ve vergilendirme üzerine bir inceleme olarak belirlenmiştir. Feodalizmin düşüşüyle beraber, lordun sahip olduğu mülk gelirleri yerini modern demokrasilerin sahip olduğu vergilendirme ve bütçe hakkıyla yer değiştirmiştir. Vergilendirme politikaları, toplumlar için uygun olan müdahalenin ne olduğu konusunu tartışmaya açmıştır⁶¹. Maliye biliminin bu teorik tartışması, bütçelerin içeriği vasıtasıyla gerçekleşmiştir.

⁵⁹ Allen Schick, "Budgeting for Fiscal Space", **OECD Journal on Budgeting**, Vol: 9, No: 2, 2009, p. 3.

⁶⁰ Doherty and Yeaman, p. 81.

⁶¹ Richard Musgrave, "A Brief History of Fiscal Doctrine", **Handbook of Public Economics**, (ed: Alan Auerbach and Martin Feldstein), Elsevier Science, Amsterdam, 1985, p. 2.

A. Klasik İktisatçıların Mali Alana Dair Görüşleri

Klasik iktisatçıların iktisadi düşüncelerinin temelinde doğal düzen vardır. Kamu sektörü de klasik iktisatçılar için doğal düzenin bir parçasıdır. Piyasaya bağımlılık ve müdahalesizlik doğal düzenin gerçekleşmesi için gereklidir. Vergilendirme ve kamu hizmetleri sadece istisnai durumlarda gerçekleşmelidir⁶². Klasik iktisatçıların fikirlerini öne sürdükleri dönem toprak sahipleri, üretici ve emekçiler arasında ekonomik ve sosyal yapının inşası için yapılan mücadelenin gerçekleştiği dönemdir⁶³. Bu nedenle klasik iktisatçıların ilgilendiği temel konu üretim ve bölüşüm olmuştur⁶⁴. Vergilendirmeye dair görüşler toplumsal sınıflar arasındaki mücadelenin ve üretim-bölüşüm ilişkilerinin etkilerini yansıtmaktadır. Bu dönem, ulus devletinin oluşumunun ilk aşaması olarak da değerlendirilebilir.

Klasik iktisatçıların düşüncelerini belirttiği dönemde mali alan toplumun temel ihtiyaçlarının karşılanması üzerine kurulmuştur. Toplumun temel ihtiyaçlarının finansmanı vergiler aracılığıyla sağlanacaktır. Denk bütçe ve tarafsız vergi politikaları savunulmuştur. Bütçe açıkları ve devlet borçlanmasının kapitalist birikime olumsuz etki edeceğine inanılmıştır⁶⁵. Klasik iktisadın genel geçer tanımı yukarıda belirtilen özellikler olsa da, her klasik iktisatçı geniş bir toplumsal ve felsefi görüşe sahiptir. Bu nedenle belirli bir konu olan mali alanı devlet müdahalesi ve vergilendirme ilkelerinde ararken, iktisatçıların düşüncelerine ayrı ayrı yer vermek faydalı olacaktır.

1. Adam Smith'in Mali Alana Dair Görüşleri

İktisat bilimi Adam Smith'ten önce de büyük bir mirasa sahip olsa da, iktisadi doktrinin başlangıcının Adam Smith'in düşünceleriyle birlikte gerçekleştiği kabul görmektedir. Çünkü Adam Smith, Musgrave'e (1985) göre iktisadi ve mali düşüncenin yaklaşık iki yüzyıldır tartışılan ve güncelliğini yitirmeyen konularına ilk kez tutarlı bir yöntemle değinen iktisatçı olmuştur⁶⁶. Başka bir deyimle, Smith'in yaptığı ıssız bir

⁶² Musgrave, 1985, p. 3.

⁶³ Musgrave, 1985, p. 30.

⁶⁴ Üşür, s. 219.

⁶⁵ Aynur Uçkaş ve İzzettin Önder, "Politik Seçiş ve Mali Alan", **Mali Alan, Teori ve Uygulama**, ed. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin, 2014, Seçkin, Ankara, s. 15.

⁶⁶ Musgrave, 1985, p. 2.

alan olan iktisadi düşünceye dair ilk detaylı ve özenli araştırmadır⁶⁷. Smith'in ilgilendiği temel konu sermaye birikimidir. Ancak mirasçısı olduğu fizyokratlardan farklı olarak sermaye birikiminin kaynağını tarımda değil imalatta aramıştır⁶⁸. Adam Smith'in amaçladığı doğal düzen, merkantilist politikalara getirilmiş bir eleştiridir. Smith, Ulusların Zenginliği kitabında ithalat kısıtları kaldırıldığı zaman bir toplumun nasıl daha iyi bir aşamaya ulaşacağını açıklar⁶⁹. Bu manada hükümetin getirdiği kısıtlamalar kaldırıldığında, insanların kişisel kararlarıyla düzen vereceği bir doğal durum ortaya çıkacaktır. Piyasanın hakimiyeti bir kuralken, kamu sektörü ve devlet müdahalesi bu kuralın istisnasıdır⁷⁰. Buna ek olarak Adam Smith, bir ücret karşılığında çalışan emekçi, sermaye sahibi imalatçı, tüccar ve toprak sahibi arasındaki farkları belirginleştiren ilk düşünürdür⁷¹.

Smith, doğal düzen için bireylerin kararlarının devletin nezaretinden arındırılmasını amaçlamıştır. Bu anlamda insanların eylemlerinin öngörülme-yen bazı sonuçlarının olduğunu, bu sonuçların toplum yararına olabileceğini söylemiş, bunu da görünmez el prensibi olarak anlatmıştır⁷². Bir başka deyimle görünmez el sermaye birikiminin kaynağı olan özel çıkarlarla genel çıkarlar arasında bir ahengi anlatmaktadır⁷³. Ancak görünmez el, devletin yok olması ve hiçbir ekonomik olaya müdahale etmemesi anlamına gelmemektedir. Smith piyasanın bir savunucusu olsa da, sınırları olmayan bir piyasanın savunucusu değildir. Doğal özgürlük, güvenlik ve yasal hakların korunmasını gerektirmektedir ve bunu sağlayacak olan devlettir⁷⁴. Smith anlatısında devlet müdahalesine izin verilecek alanları sıralamıştır⁷⁵. Bunlardan ilki, toplumu diğer devletlerin işgalinden korumaktır. İkincisi, toplumdaki her bir bireyi, diğer bireylerden kaynaklanabilecek adaletsizliklerden korumaktır. Üçüncüsüye özgürlük ortamını gerçekleştirecek kamu kurumları ve imar çalışmalarını

⁶⁷ Jacop Viner, "Adam Smith and Laissez Faire", **Journal of Political Economy**, Vol: 35, No: 2, 1927, p. 198.

⁶⁸ Üşür, s. 222.

⁶⁹ N. Emrah Aydınolat, "Adam Smith'in Görünmez Eli, Doğru Sanıyor Olabileceğimiz Yanlılar", **Görünmez Adam Smith**, (der. Miner Kara, N. Emrah Aydınolat), İletişim Yayınları, İstanbul, 2010, s. 149.

⁷⁰ Musgrave, 1985, p. 7.

⁷¹ Emery K. Hunt, Mark Lautzenhesier, **İktisadi Düşünce Tarihi**, (çev: Vedat Ulvi Aslan), 2. Baskı, Phoenix Yayınları, Ankara 2011, s. 82.

⁷² Aydınolat, s. 150.

⁷³ Üşür, s. 223.

⁷⁴ Musgrave, 1985, p. 4.

⁷⁵ Adam Smith'in devlet müdahalesinin sınırlarını belirlediği alanların ayrıntılı özeti için bkz. Gavin Kennedy, **Adam Smith: A Moral Philosopher and His Political Economy**, Palgrave Macmillan, New York, 2008, p. 247.

sağlamaktır⁷⁶. Üçüncü görevde Smith'in devlete yüklediği alan, toplum refahı için gerekli olan, ancak bireylerin yapmasının düşünülmemeyeceği, yapamayacağı veya yapsa da başarılı olamayacağı hizmetlerdir⁷⁷. Smith'in devlete dair düşüncelerinde mali alanı arayacağımız nokta üçüncü başlıkta yer almaktadır.

Smith, toplumun yaşamını kolaylaştırmak için devletin üçüncü görevinde üstleneceği imar ve bayındırlık faaliyetlerine önem vermektedir. Yol, köprü, kanal ve limanların kurulmasını bu bayındırlık faaliyetleri olarak sıralamıştır⁷⁸. Smith, bayındırlık faaliyetleri için devlet bütçesi dışında özel kamu maliyesi araçlarının kullanılmasını önererek, alt yapı faaliyetlerinde oluşturulacak mali alana bir örnek sunmuştur⁷⁹. Smith temel eğitimi ve yüksek eğitimi tartışırken, eğitimin toplum için olumlu dışsallık yaratacağını kabul etmiştir⁸⁰. Yüksek öğretime yapılacak müdahaleler sadece mali olmamalı, müfredat da devlet tarafından denetlenmelidir⁸¹. Toplumun dezavantajlı kesimlerinin iyi bir eğitim alabilmesi için kamu harcamaları kullanılmalıdır⁸². Sonunda kar elde edilemeyecek ancak topluma olumlu sonuçlar sağlayacak faaliyetler kamu tarafından gerçekleştirilmelidir. Smith sağlık konusunda da eğitime benzer politika önermeleri sunmuş ve dezavantajlı kesimlerin kamu harcamalarıyla desteklenmesini önermiştir. Smith'in kendi deyimiyle;

“Hükümdarın ya da devletin üçüncü ve son ödevi, büyük bir topluluğa çok faydalı olabilmekle birlikte karı bir ya da birkaç kişinin masrafını hiçbir zaman çıkaramayacak, dolayısıyla herhangi bir bireyin ya da az sayıda bireylerin kurması yahut bakması umulmayacak türden kamu kurumlarının ve bayındırlık işlerinin kurulması ve bakma ödevidir”⁸³.

Örnek olarak, salgın hastalıkların önlenmesi için kamu harcamaları vasıtasıyla hijyenin sağlanması, Smith'in anlattısında devletin bir fonksiyonudur⁸⁴.

Vergilendirme konusunda Smith'in düşüncesinin temelinde, toprak sahibinin vergilendirilmesi vardır. Vergiler en son durumda toprak sahibine yansıtılmalıdır. İşçiler geçimlik ücretle çalıştıkları için onlar üzerine vergi yüklenemez. Toprağı

⁷⁶ Musgrave, 1985, p. 3.

⁷⁷ Viner, p. 232.

⁷⁸ Viner, p. 226.

⁷⁹ Kennedy, p. 231.

⁸⁰ M. Çetin Hacıosmanoğlu, “Adam Smith ve Eğitimin Önemi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 47, Sayı: 3, 1992, s. 182.

⁸¹ Kennedy, p. 234.

⁸² Kennedy, p. 235.

⁸³ Adam Smith, **Milletlerin Zenginliği**, (çev:Haldun Derun), 5.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2011, s. 804.

⁸⁴ Viner, p. 228.

kiralayan üretici ve toprak sahibi arasında paylaştırılan vergi, toprak sahibine yansıtılarak rantı düşürecektir. Smith lüks mallar üzerinden alınacak verginin de etkinliği sağlamak açısından önemli bir araç olacağını düşünmüştür⁸⁵. Smith vergilendirme için fayda ilkesini savunurken, geçimlik ücreti bu vergilendirme sürecinden istisna tutmaktadır. Geçimlik ücretin vergilendirilmesi toprak sahipleri ve lüks tüketim malları üzerinden alınmalıdır⁸⁶. Fayda ilkesinin geçimlik ücrete getirilen istisnaya dengelenmesini öneren Smith, bu yolla vergilendirmede eşitlik ve adalete ulaşılacağını düşünmüştür⁸⁷. Smith devlet borçlanmasına ancak savaş dönemlerinde sıcak bakmıştır⁸⁸. Bu nedenle Smith'in vergi ve borçlanma politikasıyla krizleri önlemek için bir mali alan önerdiği sonucuna ulaşılmamaktadır.

2. David Ricardo'nun Mali Alana Dair Görüşleri

Ricardo, iktisadi teoride ve iktisadi yöntemde, yaşadığı tarihlerden günümüze belirleyici olan soyut ve tümdengelimsel metodolojiyi kuran iktisatçı olmuştur. Fransız Devrimi ve aydınlanma, sanayi devrimi, sınıfsal farklılıkların belirgin hale gelişi Ricardo'nun teorilerini oluşumunu etkileyen unsurlar olmuştur⁸⁹. Smith' e benzer şekilde Ricardo'nun düşüncelerinde de merkantilist hükümet politikalarına olan tepki görülmektedir. Tahıl yasalarının kaldırılması için Ricardo parlamentoda çaba sarf etmiştir. Ricardo'ya göre tahıl ithalatının kısıtlanması verimsiz tarım arazilerini üretime açacak, bu sürecin sonucunda kar oranlarında görülen düşmeyle beraber sermaye birikimi engellenecektir⁹⁰. Ricardo, sermaye birikimi neticesinde doğacak bölüşümün nasıl gerçekleşeceği üzerine eğilmiştir⁹¹. Bu bağlamda toprak sahibiyle diğer sınıfların çıkar çatışmasını incelemiş ve bu incelemelerini rant teorisinde sistematikleştirmiştir. Çalışmada rant teorisi yerine Ricardo'nun devlet müdahalesine bakışı incelenmiş ve düşüncelerinde mali alanın izleri aranmıştır.

Ricardo'nun devletin ekonomik ilişkilerine dair önemli çalışmaları olsa da, kamu harcamalarına dair fikirleri sınırlıdır. Ricardo, klasik maliyecilerin genel görüşü

⁸⁵ Musgrave, 1985, pp .31-32.

⁸⁶ Musgrave, 1985, p. 16.

⁸⁷ Zeynep Ağdemir ve Ceyhan Gürkan, "Adam Smith'ten Neoliberalizme Vergi Adaleti: Ödeme Gücü ve Fayda Yaklaşımlarının Kavramsal, Kuramsal ve Ülke Uygulamaları Bağlamında Bir İncelemesi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, s. 473.

⁸⁸ Kennedy, p.241.

⁸⁹ Hunt, Lautzehnesier, p. 149.

⁹⁰ Hunt, Lautzehnesier, p. 159.

⁹¹ Üşür, s. 223.

olan denk bütçeyi savunmuştur⁹². Ricardo'ya göre maliyenin en iyi yöntemi, mümkün olabildiği kadar az harcama yapmak ve mümkün olduğu kadar az oranda vergi toplamaktır⁹³. Ricardo, harcamaları verimli ve verimsiz harcama şeklinde sınıflandırmıştır. Verimli harcamalar, sermaye birikimi ve ekonomik büyümeyle neticelenen yatırım harcamalarıdır. Verimsiz harcamalarsa nihai mal ve hizmet alımına yönelik harcamalardır⁹⁴. Ricardo'ya göre kamu harcamaları üretime yönelmeyen tüketimdir ve verimsiz harcamalar sınıfına girer. Ayrıca bu harcamalar vergilerle finanse edildiğinde sermaye yapısını bozacak sorunlarla karşılaşılabilir⁹⁵. Bu manada Ricardo'nun kamu harcamaları vasıtasıyla Smith'e benzer bir mali alan önermediği görülmektedir.

Ricardo'nun analizinin belirleyici yönü, günümüzde hala tartışılan borçlanmaya dair yaptığı incelemedir. Bu tartışma modern maliye literatürüne Ricardocu Denklik Hipotezi olarak girmiştir. Ricardo, kamu borçlarının sürekliliğinin ekonomi üzerinde olumsuz etkileri olacağını düşünmektedir. Smith'in ve çağdaşlarının aksine savaş dönemlerinde dahi kamu borçlanmasına karşı çıkmaktadır. Çünkü savaş sonrası dönemde kamu borçlarının gerçekleşecek yükü, ekonomiyi doğal dengesinden uzaklaştıracaktır⁹⁶. Kamu borçlanmasının sonucu toplumun üstünde kalacak bir vergi yüküdür. Borçlanmadan kaynaklanan vergi yükü yurttaşların sermayelerini ülkeden çekerek vergi yükünün yüksek olmadığı ülkelere gitmesiyle sonuçlanacaktır⁹⁷. Bir başka ifadeyle, borç yükü sermayeyi ve sermayedarları ülke dışına itecektir.⁹⁸ Bu nedenle devlet borçlanma vasıtasıyla harcama yapmamalı, aynı zamanda mevcut borçlarını kapatmalıdır⁹⁹. Dolayısıyla Ricardo borçlanma aracılığıyla yaratılacak mali alana da karşıdır.

Ricardo, mali alanın yaratılmasını borçların ödenmesi için önermiştir. Yukarıda değinildiği gibi, devletin borçluluğu Ricardo'ya göre sermaye birikimi için ciddi bir engeldir, çünkü sermaye kaçışıyla neticelenecektir. Ekonominin istikrarını sürdürebilmesi için borçların itfası gereklidir. Mali alanın krizleri önleme fonksiyonu, Ricardo'nun borçların yeniden ödenmesi amacıyla bağdaşabilir. Ricardo, kamu

⁹² Musgrave, 1985, p.5

⁹³ David Ricardo, **Ekonomi Politigin ve Vergilendirmenin İlkeleri**, (çev:Tayfun Ertan), 3. Baskı, Belge Yayınları, İstanbul,2016, s. 205.

⁹⁴ Nancy Churcman, **David Ricardo on Public Debt**, Palgrave Macmillian, New York, 2001, p. 27.

⁹⁵ Musgrave, 1985, p. 33.

⁹⁶ Churcman, p. 27.

⁹⁷ Churcman, p. 33.

⁹⁸ R.O.Roberts, "Ricardo's Theory of Public Debts", **Economia**, Vol: 9 No: 35, 1942, p. 261.

⁹⁹ Churcman, p. 24.

borçlarının ödenmesi için “borç itfa fonu” (*sinking fund*) önerisi getirmiştir. Borç itfa fonu vergilerle finanse edilecektir. Borç itfa fonuyla harcama finansmanı amacıyla bir gelir elde edilmeyecek ve sermaye hızlıca pay sahiplerinin eline geçecektir. Pay sahiplerine geçen vergiler, sermaye olarak kullanılacak ve toplam refahı arttıracaktır¹⁰⁰. Borç itfa fonu, Ricardo’ya göre gelirin farklı sınıflar arasında el değiştirmesinden başka bir şey değildir. Vergi ödeyenlerden alınan gelirler bu fon vasıtasıyla kredi verenlere aktarılacak ve özel sektörün krediye ulaşımını kolaylaştıracaktır¹⁰¹. Ricardo, borç itfa fonuyla yaratılacak mali alan neticesinde kaynak dağılımını değiştirerek ekonomik büyüme yaratmayı ve ekonomik istikrarı sağlamayı amaçlamaktadır.

3. Adolph Wagner’in Mali Alana Dair Görüşleri

Klasik iktisadın gelişimi, yeni bir üretim biçimini anlamaya yönelik çabadır. Bu üretim biçiminin gelişimi İngiltere’de olmuştur. Ancak, klasik iktisadın geliştiği dönemde olgunlaşan tek iktisadi düşünce İngiltere eksenli değildir. Adolph Wagner’in kamu harcamalarının iktisadi büyümeye ve devletin faaliyet alanının genişlemesine paralel olarak artacağı fikri, kamu harcamalarının artışını açıklamak konusunda en yaygın kabul görün düşünce olmuştur¹⁰². İngiltere’de devletin sınırlılığı üzerine bir iktisadi düşünce gelişirken, Bismarck Almanya’ında ve Kıta Avrupası’nda başka bir devlet modeli ve iktisadi yöntem tartışılmaktadır. Kıta Avrupası’nın ekonomik modeli olan Kameralizmin ilgi alanı, toplumun refahıdır. Bu manada Kameralizm devlet ve ekonominin bir bütün olarak var olmasıdır¹⁰³. Adolph Wagner, Post Kameralist bir iktisatçı olarak kamu maliyesi disiplininin kurucularındandır. Bu nedenle mali alanı tartışırken Bismarck Almanyasını önemli kamu maliyecisi Adolph Wagner’in düşüncelerinden faydalanmak gerekmektedir.

Wagner, sınıf savaşını ve sınıflar arası kırılmaları önlemek gayesiyle sosyal özgürlüğü desteklemeyi amaçlamıştır. Sosyal ilerleme ve yükselmeyi sağlayabilmesi

¹⁰⁰ Roberts, p. 262.

¹⁰¹ Churcman, p.62.

¹⁰² A. Kemal Çelebi, **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesimi Büyüklüğü Sorunu**, 3. Baskı, Emek Matbaası, Manisa, 2015, s. 12.

¹⁰³ Nicholas Wolfgang Balabkins, “Timely Lessons for the Post-9/11 World from Schmoller and Wagner”, **Gustav von Schmoller and Adolph Wagner Legacy and Lessons for Civil Society and the State**, (ed. Jürgen Backhaus, Günther Chaloupek, Hans A. Frambach), Springer, Gewerbestrasse, 2018, p. 67.

için çalışmalarında devletin uygun sınırı ve rolüyle ilgilenmiştir. Wagner ekonomi içerisinde devleti altyapı gibi temel ihtiyaçları sağlayacak, hukuk düzeninin işlemlerini gözetecek bir üst yapı olarak görmüştür. Bunun yanında Wagner'e göre devlet ekonomide girişimci bir role de sahip olmalıdır¹⁰⁴. Devlet, özel sektörün yanında tamamlayıcı olarak mal ve hizmet üretiminde bulunmalıdır. Devletin bu konumu, piyasa ekonomisinin devlet olmadan var olamayacağı anlamına gelmemektedir. Devlet, var olan bir piyasanın temel girişimcisidir¹⁰⁵. Bu açıdan Wagner'in gerek alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi, gerekse devletin bir girişimci olarak ekonomi içinde rol alması açısından mali alanlar önerdiği sonucuna varılmaktadır.

Wagner, yukarıda değinilen akademik katkılarının yanında, maliye biliminin sosyal soruları üzerine de çalışmalarda bulunmuştur. Bu sosyal sorular içerisinde gelir dağılımı ve düşük gelire sahip sınıfların sosyal hareketliliği vardır¹⁰⁶. Uçkaç ve Önder (2014) Wagner'e göre vergilendirmenin iki amacı olduğunu vurgulamıştır. Bunlardan birincisi, gelirlerle kamusal harcamaları karşılamak anlamında mali amaç; ikincisiyse, gelirin yeniden bölüşülmesine dayanan sosyal amaçtır¹⁰⁷. Bu manada Wagner, kamu harcamaları vasıtasıyla gelirin yeniden bölüşümüne dayalı bir mali alan önermiştir.

B. Keynesyen İktisatın Mali Alana Dair Görüşleri

Smith ve Ricardo sonrası klasik iktisatın birikimi ve marjinalistlerin değer sorununu iktisatın gündeminden çıkartmasından sonra, Birinci Dünya Savaşı'na kadar laissez-faire iktisadi düşünceye egemen olmuştur. Neoklasik veya ortodoks iktisat olarak adlandırılan bu düşüncenin makro iktisat, mikro iktisat ve uluslararası ticaret boyutları vardır. Makro iktisadi düşünce, her arzın kendi talebini yaratacağını varsayan Say Kanunudur. Bu düşünceye göre devlet müdahalesi olmadıkça ekonomide bir problemle karşılaşılacaktır¹⁰⁸. Bu dönemde hazırlanan denk bütçeler, hükümetin ekonomiye müdahale etmemesinin pratik aracıdır. 1873 yılında

¹⁰⁴ Ursula Backhaus, "Gustav Schmoller and Adolph Wagner: The Idea of Social Justice in Health Care", **Gustav von Schmoller and Adolph Wagner Legacy and Lessons for Civil Society and the State**, (ed. Jürgen Backhaus, Günther Chaloupek, Hans A. Frambach), Springer, Gewerbestrasse, 2018, p. 58.

¹⁰⁵ Backhaus, p. 59.

¹⁰⁶ Balabkins, p. 68.

¹⁰⁷ Uçkaç ve Önder, s. 16.

¹⁰⁸ Douglas Dowd, **Kapitalizm ve Kapitalizmin İktisadi, Eleştirel Bir Tarih**, (çev: Cihan Gerçek), 2.Baskı, Yordam Kitap, İstanbul, 2013, p. 114.

yaşanan krizde bu döneme kısa bir ara verilse de, Birinci Dünya Savaşı'na dek denk bütçe politikalarının egemenliği devam etmiştir¹⁰⁹.

Bütçe açıkları ve devlet borçlanması, Birinci Dünya Savaşı'nın sürdürülmesi için gerekli olan savaş ekonomisiyle birlikte yürümüştür. Laissez-faire iktisadının başat ülkesi İngiltere'de 1918'e gelindiğinde bütçe açığı milli hasılanın %40'ına ulaşmıştır¹¹⁰. Birinci Dünya Savaşı'nın ardından bir önceki dönemin iktisadi yasalarına ve altın standardına dönüş için çalışmalar yapılırsa dahi başarılı olunamamıştır¹¹¹. 1929 krizini birçok farklı unsur tetiklemiş ve bu etkenlerin birleşimi 1929 yılında New York Borsası'nın çöküşü gerçekleştirmiştir. Kara Perşembe olarak tarihe geçen günün ardından yaşananlar, dönemin iktisadi düşüncesinin söylediği yönde olmamıştır. Hisse senedi fiyatlarındaki ciddi düşüşün neticesinde iş insanlarının ekonomiye olan tüm güveni yıkılmıştır. Üretim ve yatırım daralmış, dolayısıyla milli gelir ve istihdam azalmıştır¹¹². Girişimcilerin yatırım yapma güdöleri, tüketicilerin satın alma arzuları kırılmıştır. Finansal sermaye borç verme konusunda daha ihtiyatlı hale gelmiştir¹¹³. Genel fiyat seviyesinde sürekli olarak düşüş yaşanmıştır. 1929 öncesinde büyümeyi sağlamak için yetersiz seviyedeki dünya ticareti daha da daralmış, ticaretteki daralma sanayi üretiminde düşüşü tetiklemiş ve tüm dünyaya yayılan uzun soluklu bir kriz yaşanmıştır¹¹⁴.

Büyük Buhran, 1929 yılındaki çöküşün ardından, bazı iyileşmelere rağmen, dört sene boyunca sürmüş ve en kötü duruma dört sene sonundaki banka iflaslarıyla gelinmiştir. Bu kadar uzun süren bir kriz olmasının sebebi, yaşanan krizi engelleyebilecek hiçbir mekanizmanın olmamasıdır. İşsizlik fonu, sosyal güvenlik, sağlık sigortası gibi otomatik stabilizatörlerin olmadığı düşünülünce, krizin büyüklüğü daha çok anlaşılabilir¹¹⁵. Kapitalizmin o döneme kadar var olan büyüme modeli artık büyüme sağlayamayacak duruma gelmiştir¹¹⁶. Öncü sektörler, örnek olarak otomotiv ve inşaatın, büyüebilmesi için belirli gelire sahip ve borçlanabilecek tüketicilere ihtiyaç duymaktayken büyüme modeli tüketicilere sabit ve düzenli gelir

¹⁰⁹ Ivan T. Berend, **20. Yüzyıl Avrupa İktisat Tarihi**, (çev. Serpil Çağlayan), 3. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2015, p. 21

¹¹⁰ Berend, p. 66.

¹¹¹ Michel Beaud, **Kapitalizmin Tarihi, 1500-2000**, (çev: Firket Başkaya), 2.Basım, Yordam Kitap, İstanbul, 2016, p. 237.

¹¹² Hunt, Lautzehnesier, p. 580.

¹¹³ Berend, p. 84.

¹¹⁴ Dowd, p.151

¹¹⁵ Dowd, p. 148-149.

¹¹⁶ Beud, p. 242.

imkanı vermemektedir¹¹⁷. Dört yıl içinde GSYH 104 milyar dolardan 56 milyar dolara, kişi başına harcanabilir gelir 678 dolardan 360 dolara inmiş, işsizlik 1933 yılında yüzde 24,9'a tırmanmış ve 1941 yılına kadar tek haneli rakamlara inmemiştir¹¹⁸. New York Borsası'nın 1929'da 87 milyar dolar olan değeri 1932'de 19 milyar dolara gerilemiştir¹¹⁹.

Yaşanan büyük kriz nihayetinde ABD'de Hoover yönetimi yerine Roosevelt yönetiminin gelmesiyle, Avrupa'da ise faşist yönetimlerin de içinde bulunduğu siyasi rejim değişiklikleriyle sonuçlanmıştır. İktisat bilimi de bu büyük dönüşümden etkilenmiştir. Büyük Buhran, neoklasik iktisadın teorilerine olan inancın yitilmesiyle neticelenmiştir¹²⁰. Neoklasik iktisadın devleti sadece sözleşmelere uyumu sağlamak ve özel mülkiyeti korumakla¹²¹ sınırlandırdığı alandan, devlete yeni ve geniş yer veren bir iktisadi düşünceye geçilmiştir. Yerleşik iktisadi düşüncenin aşamadığı bu uzun soluklu kriz, uzun zamandır Ortodoks iktisat içinde farklı düşünceleriyle ünlenmiş bir iktisatçı olan John Maynard Keynes'in düşüncelerine ün kazandırmıştır.

1. Keynes'in Mali Alana Dair Düşünceleri

Kimi düşünce tarihçileri Keynes'i neoklasik iktisattan büyük bir kopma, bir devrim olarak değerlendirirken¹²², bazı iktisat tarihçilerine göreyse Keynes yıkılmakta olan kapitalizmin kötü bir kurtarıcısıdır¹²³. Mark Skousen'e (2007) göre bir devrimciden ya da bir kötü bir kurtarıcıdan ayrı olarak Keynes, ekonomik özgürlüğü devletin bütün ekonomiyi ele almasından ve batı toplumunun değerlerini yıkmasından korumuştur¹²⁴. Keynes'in iktisadi düşüncelerinin kapitalizmin tarihinde hangi aşamaya geldiğini tartışmak bu çalışmanın konusu değildir. Ancak vurgulanması gereken nokta, Keynes'in önerdiği politikalarla insanlık tarihinin gördüğü en büyük ekonomik krizi noktalayacak bir entelektüel ufuk açtıdır. Ayrıca bu düşünceler

¹¹⁷ Dowd, p. 148.

¹¹⁸ Dowd, p. 150.

¹¹⁹ Hunt, Lautzehnesier, p. 580.

¹²⁰ A. Kemal Çelebi, "Mali Politikaların Etkinliğinde Tahminlerin Rolü", **İktisat, İşletme ve Finans**, Cilt: 7, Sayı: 74, Mayıs 1992, s.42.

¹²¹ Hunt, Lautzehnesier, p. 577.

¹²² Dowd, p. 170.

¹²³ Hunt, Lautzehnesier, p. 582.

¹²⁴ Mark Skousen, **The Big Three Economist in Economists, Adam Smith, Karl Marx and John Maynard Keynes**, M.E.Sharpe, New York and London, 2007, p. 135.

ışığında gerçekleşen ekonomik uygulamalar refah devleti olgusunun yerleşmesiyle neticelenmiştir¹²⁵.

Klasik liberalizmin temelinde özel mülkiyet vardır. Keynes, kapitalist sistemin girdiği istikrarsızlığı, klasik liberalizmin temelinde bulunan özel mülkiyete dokunmaksızın çözmeyi amaç edinmiştir¹²⁶. Keynes, yörüngesinde gitmeyen bir araba olan kapitalist sistemi, direksiyonu tamamı ile devlete vermeden kurtarmanın yolunu aramıştır. Bunun aracı, neoklasik görüşün vurguladığı gibi ücretleri dalgalanmaya bırakmak değil, sürekli bütçe açıklarına dayalı ekonomi kontrolün ve toplam talebi tetikleyecek kamu yatırımlarının yapılmasıdır¹²⁷. Bütçe açığı ekonomik aktivitelerdeki azalmanın devlet gelirlerini düşürmesi sonucunda oluşan bir durumdur. Bütçe açıklarından kurtulmanın tek yolu, daralmayı sonlandıracak çevrim karşıtı politikalar uygulamaktır¹²⁸.

Keynes'e göre yüksek ve sürekli işsizlik dengesizliğin tek sebebidir, bundan çıkış ise ancak genişletici maliye politikasının kullanılması vasıtasıyla olacaktır. Keynes'e göre klasik iktisat sadece tam istihdam durumunda uygulanabilecek özel bir durumu anlatır¹²⁹. Ancak tam istihdam istisnai bir durum olduğundan, ekonomiyi tam istihdam seviyesine getirecek politikalar devlet müdahalesi vasıtasıyla gerçekleşmelidir. Serbest piyasalar toplam üretim ve toplam tüketim arasında kendiliğinden bir eşitlik sağlayamamaktadır¹³⁰. Toplam talep kontrolü, kapitalizmi bitirmek amacıyla değil, kapitalizmde var olan krizleri noktalamak amacıyla¹³¹. Efektif talep tüketim ve yatırım harcamalarının toplamından oluşmaktadır. Efektif talebin devlet tarafından yönetilmesi ve yönlendirilmesi, üretim ve yatırım sürecini işlemlerini sağlayacaktır¹³².

Neoklasik iktisatla Keynes'in ayrıldığı ilk analiz, faiz haddinin tanımındaki farklılıktır. Keynes, para piyasasını diğer mal ve hizmetlerin değiş tokuş edildiği piyasalardan ayırmıştır. Bu nedenle faiz haddi, yatırımcıların bugüne göre yatırım

¹²⁵ Üşür, s. 231.

¹²⁶ Ferda Dönmez Atbaşı, "Keynes ve Keynesçilik", **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü: Eleştirel Bir Giriş**, (der: Fikret Başkaya, Aydın Ördek), Özgür Üniversite Yayınları, Ankara 2008, s. 679.

¹²⁷ Skousen, p. 136.

¹²⁸ Elba K. Brown-Collier and Bruce E. Collier, "What Keynes Really Said About Deficit Spending", **Journal of Post Keynesian Economics**, Vol: 17, No: 3, 1995, p.344.

¹²⁹ Skousen, p.150.

¹³⁰ Dönmez Atbaşı, s.677

¹³¹ Skousen, p.136.

¹³² Dönmez Atbaşı, s. 680.

yapma kararını belirleyecek ölçüttür¹³³. Keynes'e göre faiz klasiklerin vurguladığı gibi tasarrufun arz fiyatı değil, likiditeden vazgeçmenin bedelidir. Dolayısıyla faiz, spekülasyon para talebini belirleyen unsurdur¹³⁴. Faiz haddine duyarlı olan kesimler, parayı spekülasyon güdüsüyle elinde tutan sermayedarlardır. Bu nedenle sistemin istikrarsızlık kaynağı bu kesimdir. Sistemde istikrarı sağlayacak kesimse, kazandığını harcamak gibi basit bir davranışa sahip olan ekonominin talep yanıdır. Tüketim fonksiyonunda istikrar sağlandığında, çoğaltan mekanizmasıyla yatırım alanına da istikrar sirayet edecektir¹³⁵. Ekonomide istikrarlı bir tam istihdamı sağlayacak yatırım oranını devam ettirebilmenin tek yolu vardır, bu da yatırımların sosyalizasyonudur. Yatırımların sosyalizasyonu, devletin bazı kriterlerle ekonomiye müdahalesi demektir. Bir başka deyimle, kapitalist girişimcinin ekonomide bıraktığı boşluğu devletin doldurmasıdır. Bu müdahale, devletin özel sektör yerine geçmesi değil, özel sektörle iş birliği içerisinde yatırımları bazı amaçlara yönlendirmesidir¹³⁶. Keynes'in kendi deyimiyle, toplam üretimden yatırıma ve kâra ayrılacak pay, doğrudan devlet tarafından belirlenecektir. Devletin ilgilendiği konu mülkiyetin kimin elinde olduğu değil, piyasanın durgunluk olmaksızın işleyebilmesidir¹³⁷. Keynes, yatırımların sosyalizasyonu neticesinde tam istihdamın sürekli olarak sağlanabileceğine inanmaktadır. Keynes'e göre yatırımların sosyalizasyonu devlet ve özel sektör arasında gerçekleşecek “hiçbir uzlaşmayı dışlamadan ve kamu otoritesinin özel girişimcilerle birlikte çalışmasıyla gerçekleşir¹³⁸”. Keynes'in düşüncelerinde mali alan, yatırımların sosyalizasyonu altında aranacaktır.

Yatırımların sosyalizasyonu, ekonominin durgunluk içinde olduğu dönemlerde çevrim karşıtı bir bütçe politikasıdır. Keynes, çevrim karşıtı bir kamu yatırım politikası önermiştir ve bu öneriye paralel olarak bütçeleme de bir ayrılığa gitmiştir¹³⁹. Bu ayrım olağan bütçe (*ordinary budget*) ve sermaye bütçesi (*capital budget*) şeklindedir. Olağan bütçe, devletin zorunlu harcamalarını yaptığı bütçedir. Dengede olmalı ve mümkünse fazla vermelidir. Sermaye bütçesi, devletin kamu yatırımlarıyla,

¹³³ Bilsay Kuruç, “Ortodoksluktan Çıkış İçin Bir Kitap: Genel Teori”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 256, 2007, s. 22.

¹³⁴ Gülten Kazgan, **İktisadi Düşünce Tarihi**, 10.Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2011, p.223

¹³⁵ Kuruç, s.24.

¹³⁶ Kuruç, s. 26.

¹³⁷ Dönmez Atbaşı, s. 678.

¹³⁸ John Maynard Keynes, **The Collected Works of John Maynard Keynes Volume 7: The General Theory of Employment, Interest and Money**, (ed:Austiin Robinson and Donald Morridge), 3.Edition, Cambridge University Press for the Royas Economic Society, New York, 2012, p. 378.

¹³⁹ Dönmez Atbaşı, s. 678.

dolayısıyla yatırımların sosyalizasyonu ile ilişkilendirilecek bütçedir. Hükümet, çevrim karşıtı politikalarında sermaye bütçesini kullanacaktır¹⁴⁰. Bu nedenle sermaye bütçesi açık vermeli, olağan bütçeyle sermaye bütçesinin açığını finanse etmelidir¹⁴¹. Özet olarak, Keynes'in ekonomiyi dengeye getirmek için sosyalizasyonunu uygun gördüğü yatırımlar sermaye bütçesinden finanse edilirken, olağan bütçeden bu yatırımlar için mali alan yaratılmaktadır.

2. Musgrave'in Mali Alana Dair Düşünceleri

Richard Musgrave, 1939 yılında Harvard Üniversitesi'nden doktorasını tamamlamış Alman asıllı bir Amerika vatandaşıdır. Lisans eğitimini marjinalistlerin önemli isimlerinden John Bates Clark'ın eğitim verdiği Münih Üniversitesi'nde tamamlamıştır. Nazi Almanyasından başka ülkelere kaçan birçok akademisyenden birisi de Musgrave'dir¹⁴². 1939 yılındaki doktora tezinin ardından Wicksell, Pigou gibi maliyecilerin düşünceleri üzerine yayınlar yapmıştır¹⁴³. Musgrave kamusal mal ve hizmetlerin sağlanmasında, bu mal ve hizmetlerin yurttaşlar arasında dağılımında ve zamanlı ve planlı hükümet müdahalesiyle ekonomik istikrarın sağlanmasında hükümetin fonksiyonlarını göz önüne alarak, maliye literatürüne yeni bir paradigma kazandırmıştır¹⁴⁴. Musgrave'in 1959'da çıkan Kamu Maliyesi Teorisi (*The Theory of Public Finance*)¹⁴⁵ kitabı, maliye bilimini derinlemesine incelemiş ilk kitaptır. Bu kitap, Musgrave'in Keynesyen makroekonomiye dair çıkarımlardan oluşur. Kitapta Keynesyen fiyat teorisinin tam istihdama ulaşma amacı, üretimde ve dağılımda etkinlik, ekonomik dengeden sapmanın azaltılması konularında incelemeler vardır¹⁴⁶.

Üçkaç ve Önder (2014), Musgrave'e göre dört tür devlet tipi olduğunu vurgulamıştır. Bunlar komünal devlet, monopolist devlet, refah devleti ve hizmet devletidir. Bu dört devlet tipinden hizmet devleti ve refah devletinde çeşitli mali alanlar yaratma çabası vardır. Hizmet devletinde devlet, üç çeşit fonksiyon vasıtasıyla ekonomik yaşamı etkiler. Bunlar, kamusal malların üretimi, gelir dağılımı ve

¹⁴⁰ Alcina F. Camara and Matias Vernengo, "Fiscal Policy and the Washington Consensus: A Post Keynesian Perspective", *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol: 27 No: 2, 2004, p. 336.

¹⁴¹ Collier and Collier, p.346.

¹⁴² Colin Read, *Great Minds in Finance*, Palgrave Macmillan, New York, 2016, p. 148.

¹⁴³ Read, p.149.

¹⁴⁴ Read, p.171.

¹⁴⁵ Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, Tata-McGraw-Hill Book Company, New York, 1959

¹⁴⁶ Read, pp. 171-172.

ekonomik istikrarın sağlanmasıdır. Refah devletininse devletin yoksulluğu azaltma amacı etrafında oluştuğu görülmektedir¹⁴⁷.

Hizmet devleti ve refah devletinin ekonomik amaçlarının gerçekleşmesi, bütçe vasıtasıyla olacaktır. Musgrave, yukarıda değinilen temel kitabının birinci bölümünde¹⁴⁸ ve Çoklu Bütçe Belirleme Teorisi (*A Multiple Theory of Budget Determination*) başlıklı makalesinde¹⁴⁹ hükümetlerin bütçe süreçleri vasıtasıyla kullanacağı fonksiyonları anlatmaktadır. Musgrave'in bu çalışmalarında, bütçenin üç ana fonksiyonundan bahsettiği görülmektedir. Birincisi, toplumun isteklerinin sağlanması, ikincisi, gelir dağılımının düzenlenmesi, üçüncüsü ise istikrara katkıdır¹⁵⁰. Çünkü kamu maliyesi bilimi Musgrave'e göre sadece gelir ve harcamalarla ilgilenmemekte, aynı zamanda kaynak dağılımı, gelir dağılımı, tam istihdam seviyesinin sağlanması, fiyat istikrarının sağlanması, büyüme gibi çeşitli amaçlara dayanmaktadır¹⁵¹. Bu amaçların sağlanması için Musgrave bütçe politikasında bölümlere gitmeyi önermiştir.

Bütçede önerdiği birinci bölüm, hizmetler bölümüdür (*service branch*).¹⁵² 1956 yılı çalışmasında hizmetler bölümü olarak ifade ettiği bölümü, 1959 yılında tahsis bölümü (*allocation branch*) olarak tanımlamıştır¹⁵³. Kamu ve özel sektör arasındaki farkların belirginleşmesi¹⁵⁴ ve kaynak tahsisi için gerekli güvenin sağlanması¹⁵⁵ bu bütçe bölümünün amacıdır. Bu manada toplumun istekleri belirlenmeli, bu isteklere en iyi şekilde cevap verecek hizmetler gerçekleştirilmelidir. Piyasanın üretmediği kamusal malların üretimi bu bölümün konusudur¹⁵⁶. Ayrıca monopol, doğal tekel, dışsallıklar, erdemli mallar gibi piyasa başarısızlıkları da bütçenin tahsis bölümü tarafından giderilecektir¹⁵⁷. Bütçenin tahsis fonksiyonunun sağlanmasında üretilen mallar piyasa veya devlet tarafından üretilebilir. Burada önemli olan üretimi kimin yapacağı değil, üretimin devletin kontrolü altında gerçekleşmesidir¹⁵⁸. Musgrave'e

¹⁴⁷ Uçkaç ve Önder, s. 13.

¹⁴⁸ Musgrave, 1959, pp. 3-22.

¹⁴⁹ Richard A. Musgrave, "A Multiple Theory of Budget Determination", **FinanzArchiv/Public Finance Analysis**, Vol: 17, No: 3, 1956.

¹⁵⁰ Musgrave, 1956, p. 333; Musgrave, 1959, p. 3.

¹⁵¹ Musgrave, 1959, p. 5.

¹⁵² Musgrave, 1956, p. 334.

¹⁵³ Musgrave, 1959, p. 7.

¹⁵⁴ Musgrave, 1959, p. 334.

¹⁵⁵ Musgrave, 1956, p. 6.

¹⁵⁶ Musgrave, 1956, p. 335

¹⁵⁷ Musgrave, 1959, p. 8

¹⁵⁸ Musgrave, 1959, p. 15

göre tahsis bütçesi denk olmak zorundadır. Denk olmadığı durumlarda borçlanma mekanizması kullanılarak bu hizmetlerin verilmesi için mali alan yaratılabilir. Ancak bu yatırımlar uzun dönem faydalarını gösterdiğinde bütçe denklik eğiliminde olacaktır¹⁵⁹. Musgrave, tahsis bütçesi içindeki hizmetlerin sağlanabilmesini toplum yararı için zaruri görmektedir. Bu nedenle bu hizmetlerin sağlanabilmesi için mali alan yaratılmasını önermiştir.

Musgrave tarafından bütçede önerilen ikinci bölüm dağılım bölümüdür. Bu bütçe bölümünün temelinde toplumsal eşitsizlikleri gidermek gayesiyle önerilen bir mali alan vardır. Musgrave'e göre adil dağılımın sağlanmasında Edgeworth-Pigou yaklaşımı yeterli değildir. Dağılım, ekonomik etkinliği ve sosyal yapıyı göz önüne alarak belirlenmelidir¹⁶⁰. Gelirin ve refahın dağılımı miras hukuku, eğitim fırsatlarına erişebilirlik, sosyal akışkanlık, piyasanın yapısı gibi birçok etkene bağlıdır. Bu faktörlerin sonucunda eşitlik ve eşitsizlik durumu oluşmaktadır. Eşitsizlik durumunda ekonominin etkinlik fonksiyonunu bozmadan yapılacak müdahalelerle dağılımdaki eşitsizlikler giderilmelidir. Eşitsizliğin giderilmesi, vergi ve transferler vasıtasıyla kaynakların bir bireyden diğerine aktarılmasıyla olacaktır¹⁶¹. Bütçenin dağılım bölümü teorik olarak dengede olmalıdır¹⁶². Ancak kısa dönemli dengesizlikler yaşandığında, hükümet borçlanma aracılığıyla bütçenin dağılım fonksiyonunu sürdürmelidir¹⁶³.

Musgrave'in önerdiği üçüncü bütçe bölümü istikrar bütçesidir. İstikrar bütçesi, krizlerin önlenmesi için bir mali alan önerisidir. Musgrave'e göre bütçenin istikrar fonksiyonu olmaksızın serbest bırakılan bir ekonomi, şiddetli veya yumuşak dalgalanmalara maruz kalacaktır¹⁶⁴. Bu değerlendirmenin Büyük Buhran'ın yol açtığı Keynesyen ekonomik dönüşüm neticesinde olduğu mutlaklıdır. Musgrave'e göre istikrar bütçesinin kısa ve net amacı, toplam talebi en uygun seviyede devam ettirmektir¹⁶⁵. İstikrar bütçesi yukarıda anlatılan iki bütçe bölümünden farklıdır, çünkü ekonominin mikro yanından ziyade makro yanıyla ilgilenmektedir. İstikrar bütçesi kaynakların faydalı şekilde kullanımını ve paranın değerinin kontrolünü içerir¹⁶⁶. Enflasyonist ve deflasyonist bir süreç yaşandığında, vergi ve transferler vasıtasıyla ekonomiye

¹⁵⁹ Musgrave, 1959, pp. 16-17

¹⁶⁰ Musgrave, 1956, pp. 336-337

¹⁶¹ Musgrave, 1959, pp. 17-18

¹⁶² Musgrave, 1956, pp. 337

¹⁶³ Musgrave, 1959, p. 19

¹⁶⁴ Musgrave, 1959, p. 22.

¹⁶⁵ Musgrave, 1956, p. 337.

¹⁶⁶ Musgrave, 1959, p. 22.

müdahale edilmelidir¹⁶⁷. Ancak bu müdahale, diğer iki bütçe fonksiyonunun amacıyla çatışmamalıdır. Bu müdahalede yapılması amaçlanan sadece eksik olan tüketim seviyesini telafi edecek çevrim karşıtı bir maliye politikası uygulamaktır. Bütçenin istikrar bölümü dengede olmamalı, açık veya fazla vermelidir¹⁶⁸. Sonuç olarak Musgrave, üç farklı bütçe fonksiyonuyla mali alanın yatırımları sürdürme ve krizleri önleme fonksiyonlarını en net şekilde belirleyen maliyeci olmuştur.

3. Fonksiyonel Maliyenin Mali Alana Dair Görüşleri

Fonksiyonel maliye, Post-Keynesyen düşüncenin kamu maliyesi disiplini. Post Keynesyen iktisatçıların önderlerinden Joan Robinson'un nitelemesiyle, ekonomik teorinin ilk krizinin ardından denk bütçeye dayalı sağlam maliyenin (*sound finance*) artık savunulamamasının ardından ortaya çıkmıştır¹⁶⁹. Fonksiyonel maliyeciler, Büyük Buhran'ın ve daha sonrasında gelen Keynesyen eksik istihdam ve Likidite Tuzağı görüşünün ışığında, tasarruflar ve yatırımlar arasındaki eşitsizliğin tam istihdamı engellediğini düşünürler. Bu eşitsizliğin çözümünde bütçe politikaları aktif şekilde kullanılmalıdır. Yatırımların tasarrufları aştığı durumda bütçe fazlası kullanılarak tasarruflar arttırılmalı, tasarrufların yatırımları aştığı durumdaysa bütçe açığı kullanılarak yatırımlar arttırılmalıdır¹⁷⁰. Tam istihdam durumundaysa herhangi bir bütçe politikası uygulanmasına gerek yoktur. Tam istihdam durumunda harcamalarda bir eksiklik olmayacağı için, bu eksikliği giderecek harcamalar gereksiz duruma gelecektir, dolayısıyla açık bütçe politikasına da gerek kalmayacaktır¹⁷¹.

Fonksiyonel Maliyeciler, Keynes'in tam istihdamı gerçekleşmesi çok zor - istisnai bir durum olarak gören görüşüne katılırlar. Bu nedenle bütçe politikası sürekli olarak kullanılmalıdır. Hükümet harcamaları özel sektör harcamalarının düştüğü dönemlerde dengeleyici olarak kullanılmalıdır, bu vasıta ile toplam harcamalar sabit tutulmalıdır. Cari fiyatlarla üretilen tüm mal ve hizmetler tüketilmelidir. Bunu sağlayacak olan hükümet harcamalarının telafi edici etkisidir. Lerner'in (1943)

¹⁶⁷ Musgrave, 1956, p. 337.

¹⁶⁸ Musgrave, 1959, p. 25.

¹⁶⁹ Joan Robinson, "The Second Crisis of Economic Theory", **The American Economic Review**, Vol: 62, No: 1-2, 1972, p. 1.

¹⁷⁰ Philip Arestis and Malcolm Sawyer, "On Fiscal Policy and Budget Deficits", **Intervention. Journal of Economics**, Vol: 1 No: 2, 2004, p. 69.

¹⁷¹ Abba P. Lerner, "Functional Financa and The Federal Debt", **Social Research**, Vol: 10 No: 1, 1943, p. 49.

deyimiyle toplam harcamaların seviyesi üretilmesi olanaklı tüm mal ve hizmetleri cari fiyat seviyesinde alabilecek düzeyde olmalıdır. Toplam harcama eksikliğinde bunu telafi edecek sorumluluğu ancak devlet üstlenebilir¹⁷².

Kullanılan bütçe politikası, yatırımların genellikle tasarrufların altında kalmasından dolayı açık bütçe politikasıdır. Kalecki'nin (1944) argümanına göre toplam talep seviyesi tam istihdam için gerekli olan toplam talep seviyesine göre aşağıda olma eğilimine sahiptir. Bu nedenle Kalecki'nin teoremi tam istihdamın sağlanması ya uzun dönemli bütçe açıklarına ya da gelirin yeniden dağıtımına bağlıdır¹⁷³. Bu dağılımı sağlamak gayesiyle hükümet piyasadaki para miktarının tasarruflar dolayısıyla düştüğü dönemlerde daha çok borçlanmalı ve bu borçlanmayı yatırımlara dönüştürmelidir¹⁷⁴. Bu nedenle bütçe açığı ya da gelirin yüksek gelirlilerden düşük gelirliye yeniden dağılımı fazla tasarrufları yatırımlara dönüştürmeli ve tasarruf-yatırım arasındaki açık kapatılmalıdır¹⁷⁵. Bu görüşe göre gelirin yeniden dağılımı, bütçe açıkları vasıtasıyla yatırıma yönelmeyen tasarrufları devreye sokacağı için açık bütçe politikası ekonomi ve toplum için bir sorun teşkil etmez¹⁷⁶.

Fonksiyonel Maliye görüşüne göre, bütçe açıkları ve gelirin yeniden dağıtımı neticesinde sağlanacak ulusal gelir artışı, bütçe açığını finanse edecektir. Bütçe açığı, ulusal gelirin büyüme oranı faiz haddinin büyüme oranını geçtikçe sürdürülebilir olacaktır¹⁷⁷. Ancak fonksiyonel maliyecilerin bütçe politikası, İskandinav iktisatçıların çevrimsel, sermaye ve özel bütçe ayrımlarına benzemez. İskandinav iktisatçıları uzun dönemde dengeye gelen bir bütçe politikası önerirken, fonksiyonel maliyeciler dengeye gelecek bütçeyi bir zamansal kısıtla sınırlandırmamışlardır¹⁷⁸. Fonksiyonel maliyecilere göre enflasyon oranı düşük olmadıkça ve tam istihdam sağlanmadıkça denk bütçeye ihtiyaç yoktur. Bütçe denkliliği fonksiyonel maliye amaçlarına ulaştığı zaman sağlanacaktır, ancak bunun bir zaman periyodu yoktur¹⁷⁹.

¹⁷² Lerner, p. 39.

¹⁷³ Micheal Kalecki, "The White Paper On Employment Policy", **Bulletin of the Oxford University Institute of Statistic**, No: 6 1944, p. 132.

¹⁷⁴ Philip Arestis and Malcolm Sawyer, "The Case for Fiscal Policy", **Levy Institute Working Paper**, No: 382, 2003, p. 3.

¹⁷⁵ Arestis and Sawyer, 2004 p. 67.

¹⁷⁶ Arestis and Sawyer, 2003, p. 2.

¹⁷⁷ Lerner, p. 43.

¹⁷⁸ Lerner, p. 44.

¹⁷⁹ Lerner, p. 42.

Fonksiyonel maliyede mali alan tartışması, mali alanın yatırım ve krizleri önleme fonksiyonları açısından değerlendirilebilir. Fonksiyonel maliyenin temel amacı, tasarrufların yatırımları aşan kısmının kamu harcamaları vasıtasıyla telafi edilmesidir¹⁸⁰. Bu manada kamu kaynaklarının bazı tercih edilebilir yatırımların finansmanında kullanılması, dolaylı yoldan fonksiyonel maliye ve mali alan arasındaki ilişkiyi yansıtabilir. Ancak vurgulanması gereken nokta, sürekli olarak uygulanan açık bütçe politikası neticesinde kamu harcamalarının ne kadarının üretken yatırımlarla sonuçlanacağıdır. Robinson'a (1972) göre Keynes hiçbir zaman kamu harcamalarının verimsiz alanlara yönlendirilmesini savunmamıştır. Kamu harcamalarının verimsiz alanlara yönlendirilmesi neticesinde istihdamın içeriğinin üretken olmayan alanlara kayması, Robinson'a göre ekonomik tezinin ikinci krizidir¹⁸¹.

Mali alanın diğer fonksiyonu olan krizleri bütçeden ayrılan kaynaklarla önleme amacının fonksiyonel maliyede yeri yoktur. Zira fonksiyonel maliye, krizleri önlemek için bir kaynak ayırmayı önermemektedir. Krizlerin önlenmesi için herhangi bir kaynak tahsisine gerek yoktur, çünkü bütçeler zaten krizi önlemek için sürekli olarak açık verecektir. Fonsiyonel maliyecilere göre borçlanmanın yüksek olduğu, dolayısıyla bütçe açığının verildiği dönemlerde tüketim harcamalarının düşmesi gibi bir durum söz konusu olamaz.¹⁸². Ancak mali alanı ekonomi gündemine getiren krizlerde, borçlanmanın ve bütçe açıklarının olduğu dönemlerde dahi düşük tüketim seviyeleri görülmektedir. Bu nedenle krizleri önleme fonksiyonu açısından fonksiyonel maliyenin mali alana yer vermediği görülmektedir.

C. 1980 Sonrası Gelişen İktisadi Düşüncelerin Mali Alana Dair Görüşleri

1970'li yılların başlangıcından itibaren dünya ekonomisinde enflasyonla işsizliğin bir arada yaşandığı bir döneme girilmiştir. İşsizlik rakamlarında yaşanan artış, enflasyon oranlarındaki yükselişle beraber ilerlemiştir¹⁸³. Bu dönemde GSYH savaş sonrası dönemde en büyük düşüşünü yaşamış, işsizlik oranı Büyük Buhran'dan bu yana tecrübe edilmiş en yüksek orana ulaşmıştır. 1970, 1974-75, ve 1980'lerin durgunluğu, iktisatçıların görüşlerini enflasyonu durdurmak amacına yönlendirmiştir.

¹⁸⁰ Arestis and Sawyer, 2003, p.3.

¹⁸¹ Robinson, p. 6.

¹⁸² Lerner, p. 49.

¹⁸³ Vural Fuat Savaş, **Keynezyen İktisat Yıkılırken**, 3.Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 142.

Ekonomi düşüncesinin altın çağ döneminde tam istihdamı önceleyen düşünceleri, yerini enflasyonu düşürmek önceliğine bırakmıştır. Bir diğer öncelik kamu harcamalarının azaltılmasıdır¹⁸⁴. Bu dönemin başat iktisadi okulları, arz yanlı iktisat (AYİ) okulu ve anayasal iktisat düşüncesidir. Ancak bu düşüncelerin önerileriyle uygulanan iktisat politikaları sıklaşan ekonomik krizlerle neticelenmiştir. Bu nedenle 1990'lı yıllardan itibaren alternatif iktisadi düşüncelerin geliştiği görülmektedir. Bu başlık altında AYİ ve anayasal iktisadın yanında ana akım iktisattan türemiş ancak müdahaleci vurguları olan Neo Keynesyen iktisatçıların mali alana dair görüşleri anlatılmıştır.

1. Arz Yanlı İktisatın Mali Alana Dair Görüşleri

AYİ klasik makro iktisatın düzenlenmiş bir örneğidir¹⁸⁵. Evans'a (1983) göre AYİ, ekonomideki üretken kapasiteyi inceleyen iktisadi düşüncedir¹⁸⁶. Bu manada ekonominin eksenini talep yanından arz yanına geri çevirmiştir. Savaş'a (2007) göreyse AYİ "...klasik iktisat teorisinden günümüze kadar bilinen fakat zaman zaman ihmal edilen üretime yönelik ilkeleri yeniden gündeme getirme çabasıdır¹⁸⁷." Klasik iktisat tam istihdamı gerçekleşmiş bir durum olarak algılamakta ve tam istihdamın dışında bir durumu kabul etmemektedir. Klasik makro iktisada göre işsizliğin tek sebebi, fiyatların emeğin marjinal ürününün değerinden yüksek olmasıdır. Bu varsayım, her arzın kendi talebini yaratacağını vurgulayan Say Kanunu ile bir tamamlayıcılık arz etmektedir. AYİ'ye göre Say Kanunu hala geçerliliğini korumaktadır. Oluşan işsizlikten ve kullanılmayan kapasiteden kapitalizm değil, devlet sorumludur. Vergilerin ve düzenlemelerin tüm çeşitlerinin anlamı, yurttaşların çalışmalarının tam karşılığını alamamasıdır. Bireyler kendi çabalarının karşılığını almak yerine, hükümetin görevlerini yerine getirmek için çalışmış olmaktadır¹⁸⁸. Keynesyen analizin talebi başat gören düşüncesi yerini talebi sınırlayan, parasal genişlemeyi durduran, vergi yüklerini tasarruf ve sermaye birikimi lehine değiştiren

¹⁸⁴ A. Kemal Çelebi, "Kamu Harcamalarının Artışının Kurumsal Nedenleri", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 47, Sayı: 3, 1992, s. 105.

¹⁸⁵ Wallace C. Peterson and Paul S. Esterson, "The Recovery: Supply Side or Keynesian?", **Journal of Post Keynesian Economics**, Vol:7 No:4, 1985, p. 448

¹⁸⁶ Michael K. Evans, "**The Truth About Supply Side Economics**" Basic Books Inc, New York, 1983, p. 20.

¹⁸⁷ Savaş, 2007, s. 144.

¹⁸⁸ Peterson and Esterson, p. 448.

politikalara bırakmalıdır¹⁸⁹. Lucas, AYİ'nin tartışmaya açıldığı dönemlerde yazdığı makalesinde¹⁹⁰ (1990), sermaye birikiminden alınan vergilerin yapısının değiştirilmesinin ve sermaye lehine vergilendirmenin ekonomik büyümeyi sağlayacağı ve büyümenin tüm topluma yayılacağı konusunda iyimser bir tavırdadır.

AYİ'ye göre devletin ekonomiyi genişletici maliye politikalarıyla büyütme çalışması, olumlu bir neticeyle sonuçlanmaz. Çünkü AYİ'nin kabul ettiği eşitlik içerisinde enflasyonu hızlandırmayan işsizlik haddi- doğal işsizlik haddi vardır ve bu haddin üzerinde bir noktada ekonominin dengeye gelmesi olasılığı yoktur¹⁹¹. Toplam talepte gerçekleşecek değişiklikler, maliye politikasından ziyade Merkez Bankası aracılığıyla kullanılacak para politikası araçlarına bağlıdır. AYİ'de maliye politikası araçlarına ancak para politikası araçlarının ekonomiyi etkileme olanağı olmadığı zamanlarda başvurulur¹⁹².

Hükümet toplam çıktıyı çalışma, boş zaman, tasarruf gibi faktörlerin görelî fiyatlarını değiştirerek etkileyebilir. Görelî fiyatlardaki bu değişim, insanların çalışma, tasarruf etme ve yatırım yapma güdülerini etkiler. Laffer bu durumu bireysel güdülerin yeni ekonomisi olarak adlandırmaktadır¹⁹³. Örnek olarak sosyal yardımlardan elde edilen faydalar AYİ'ye göre insanların çalışma güdülerini düşürecektir¹⁹⁴. AYİ'nin genel değerlendirmesi, hükümetin görelî fiyatları değiştirmek suretiyle ekonominin arz tarafını ve emek, tasarruf, yatırım gibi birleşimlerini etkilemesidir.

ABD'de Reagan yönetimi arz yanlı iktisata bağlı politikalar izlemiştir. Ekonomik İyileşme Programı (*Program of Economic Recovery*) adı verilen program, sosyal harcamaları kısmak, vergileri azaltmak, devlet tarafından işletmelere yapılan düzenlemeleri kısmak amaçlarını içermektedir¹⁹⁵. Sosyal harcamalar hükümet üzerindeki vergi alma ve borçlanma baskısını arttırmaktadır. Vergi oranlarındaki düşüşün teorik temeli, Laffer eğrisiyle anlatılan optimal vergi oranının üzerinde alınan vergilerin düşürülmesi neticesinde vergi gelirlerinin artacağı varsayımdır¹⁹⁶. Vergilendirmeler çalışanların ve işverenlerin güdülerini olumsuz etkilemektedir. Düzenlemeler ise üreticiler üzerinde baskı oluşturmakta, üretim maliyetlerini

¹⁸⁹ Savaş, s. 142.

¹⁹⁰ Robert E. Lucas JR., "Supply Side Economics: An Analytical Review", **Oxford Economic Papers**, No: 42, 1990, p. 314.

¹⁹¹ Arestis and Sawyer, 2004, p. 71.

¹⁹² Arestis and Sawyer, 2004, p. 71.

¹⁹³ Peterson and Estenson, p. 449.

¹⁹⁴ George Gilder, **Wealth and Poverty**, Basic Books, New York, 1981, p. 122.

¹⁹⁵ Peterson and Estenson, p. 449.

¹⁹⁶ Savaş, s. 147.

arttırmakta, dolayısıyla çıktıyı azaltmaktadır¹⁹⁷. AYİ'ye göre vergi indirimleri yüksek üretim düzeyleri ve yüksek tasarruf düzeyleri getirecektir. Üretim ve tasarruflardaki artış yatırım düzeylerini arttıracak, dolayısıyla bütçe açıkları düşecektir¹⁹⁸. AYİ'nin önerilerinin amaçlanan sonuçlarından birisinin bütçe açıklarını düşürmek olduğu görülmektedir.

ABD'de uygulanan Ekonomik İyileşme Programı'nın asıl amacı hükümetin ekonomideki büyüklük derecesini düşürmek olmuştur. Ancak programın sonuçları bu amacı karşılamamıştır. Bütçede gerçekleşecek ihtiyari açıklara karşı bir tutum sergileyen AYİ okulunun uygulamayı önerdiği politikalar daha büyük bütçe açıklarıyla neticelenmiştir¹⁹⁹. Bu politikalarda bireylerin ekonomik dürtülerini harekete geçirmek amacıyla vergi oranlarında düşüş gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Vergi oranlarında gerçekleştirilen düşme bütçe gelirlerini düşüreceği için, hem harcama kalemlerinde bir düşüş gerçekleştirmek gerekmektedir²⁰⁰. Reagan yönetimi hem harcamaları hem vergileri birlikte düşürdüğü için, sonuç hem harcamalardan faydalanan insanların ihtiyaçlarında büyük bir artış hem de bütçe açığında önemli bir yükseliş olmuştur. Vergi indirimleri beklenen yatırım artışlarını da sağlamamıştır. Üretim düzeyindeki artışlar savaş sonrası döneme göre kısıtlı kalmış, dolayısıyla teorik olarak beklenen tasarruf artışı ve yeni yatırımlardaki artışlar gerçekleşmemiştir²⁰¹.

AYİ okulu teorik olarak yatırım yapmak ve krizleri önlemek amacıyla oluşturulan mali alanlara karşı çıkmaktadır. Bunun yerine devleti ekonomik alandan çekerek ve ekonomideki rolünü azaltarak, ekonominin özel sektöre dayalı arz yanını geliştirmeyi amaç edinmiştir. Devletin denk bütçe ilkesi uyarınca oluşturacağı mali alanlar, sadece temel mal ve hizmetlerin sağlanmasıyla sınırlı kalmaktadır.

2. Anayasal İktisatın Mali Alana Dair Görüşleri

Anayasal iktisat ve Kamu Tercihleri Teorisi (KTT), arz yanlı iktisat okuluyla aynı dönemde, 1970'lerin kriziyle beraber ortaya konulmuş düşüncelerdir. Anayasal iktisadın öncelikli tartışması, devletin meşruluğudur. Devlet, varlığından ötürü bireyin can ve mal güvenliğini korumalıdır, ancak buna karşılık olarak devlet bireye ne tür

¹⁹⁷ Peterson and Esterson, p. 452.

¹⁹⁸ Peterson and Esterson, p. 454.

¹⁹⁹ Çelebi, "Kamu Harcamalarının Artışının Kurumsal Nedenleri", s. 111.

²⁰⁰ Peterson and Esterson, pp. 449-450.

²⁰¹ Peterson and Esterson, p. 455.

kısıtlamalar getirebilecektir? Devletin egemenlik hakkının sınırlılığı, felsefi düzeyde anayasal iktisadın üzerinde durduğu ilk konu olmuştur²⁰².

1970'lerin krizinin sorumlusu olarak yoğun devlet müdahalesini gören anayasal iktisadın amacı devletin belirli anayasal kurallar aracılığıyla kısıtlanmasıdır. Anayasal iktisatçılar iktisadın sonsuz arzular ve kıt kaynaklar arasında gidip gelen tanımını reddetmektedirler. Anayasal iktisadın analizi bireycidir, bireylerin tercihlerine dayalı bir incelemeye dayanır. Bu incelemeyi kısıtlayacak bir toplumsal seçim yoktur. Bireysel seçimler doğru analiz edildiğinde en iyi toplumsal seçime ulaşılacaktır. Kurallar ve kurumlar bu seçimleri engelleyecek davranışları frenleyecektir²⁰³. Kamu sektöründeki aşırı büyüme neticesinde hükümetler ekonomik gerçeklere dokunma yetisini kaybetmişlerdir. Bu durum neticesinde ekonomi yönetimlerinin kararlarında bozukluklar ortaya çıkmıştır. Bu tip bozuklukları engellemek için anayasal kısıtlamalar getirilmelidir²⁰⁴.

Neoklasik iktisadın piyasa başarısızlığı argümanını kabul eden anayasal iktisat, bu düşünceye ek olarak siyasetin de başarısız olabileceğini vurgulamıştır²⁰⁵. Anayasal iktisatçılar sosyal faydanın ölçümünü belirleyen sonuçların değerlendirilmesindeki eksiklikleri vurgularlar. Sosyal fayda yerine bazı ekonomik kuralların varlığında ekonomik sonuçların ne olacağı anayasal iktisatçıların sorusudur. Sosyal toplam ancak bireylerin aldığı kararlar ve yaptıkları sözleşmelerle belirlenir²⁰⁶. Bu incelemenin anayasal kurallar dışında kalan alanı, kamu tercihleridir.

Anayasal iktisadın uygulama incelemelerinde baktığı ilk durum vergi yüküdür. KTT ve anayasal iktisata göre vergilendirme kararları dışsal değil, içseldir. Neoklasik iktisata göre vergilendirme, vergi gelirini en yüksek yapacak duruma göre belirlenmelidir. Kamu tercihleri teorisine göreyse vergi gelirleri toplumda en az vergi yükünü oluşturmalıdır²⁰⁷. Vergilendirme süreci, vergi ve bütçe kuruluşlarının anayasal kurallar ışığında aldığı kararlarla oluştuğunda tam kamusal mallar için gerekli finansman, bireylerin ekonomik kararlarını değiştirmeksizin oluşacaktır²⁰⁸. İkinci

²⁰² Coşkun Can Aktan, **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, TAKAV Matbaası, Ankara, 1994, ss. 145-146.

²⁰³ James M. Buchanan, "The Domain Of Constitutional Economics", **Constitutional Political Economy**, Vol: 1 No: 1, 1990, p. 7.

²⁰⁴ Read, p. 178.

²⁰⁵ James M. Buchanan, "Constitutional Economics", **The World of Economics**, (ed. John Eatwell, Muray Milgate, Peter Newman), Palgrave Macmillan, London, 1991, p. 136.

²⁰⁶ Buchanan, 1991, p. 137.

²⁰⁷ Buchanan, 1991, p. 141.

²⁰⁸ James M. Buchanan, **The Collected Works of James M. Buchanan Volume 7: Limits of Liberty, Between Anarchy and Leviathan**, Liberty Fund, Indianapolis, 2000, pp. 61-62.

durum, Keynesyen refah devletinin uyguladığı bütçe açığı politikasıdır. Keynesyen politikalar bir dönem etkili olsa da, ilerleyen yıllarda etkinliğini kaybetmiştir. Kaybedilen etkinliği ilk aşamaya getirebilmek amacıyla bütçe açığı politikalarını sınırlayan kurallar sorumlu ve akılcı politikalar uygulanmasını sağlayacaktır²⁰⁹.

Anayasal iktisatçılar, yatırım yapmak veya krizleri önlemek anlamında oluşturulacak mali alanlara karşı çıkmışlardır. Çünkü devletin etkin olarak yürüteceği bu fonksiyonlar, zaten çok büyük aşamalara gelmiş devlet bütçelerini daha da büyütecektir. Ayrıca Buchanan'a (1975) göre toplumun çoğunluğunu vergi ödeyicisi olan çoğunluk oluşturmaktadır. Bu kesim bir kamusal hizmetten faydalananlara göre daha fazladır²¹⁰. Devletin üretici olarak ekonomide yer alması, bütçe kalemlerini hem vergi hem harcama açısından büyütecektir. Bu büyüme neticesinde ödediği vergilerin arttığını gören bireylerin bu durumdan rahatsızlık duyması beklenmektedir. Zira her bir birey, kendisi için yapılan harcamaların artmasını ve vergilerin düşmesini ummaktadır²¹¹. Leviathan devletin gelirini maksimize etmek isteyeceği kabulü altında, anayasal hükümlerle getirilecek vergi kısıtlamaları hükümetleri dengelemelidir²¹². Anayasal iktisat, mali alanları kısıtlayan faktörlerden olan mali kuralların teorik temelini oluşturmuştur.

Vergilendirme, özel sektörün elindeki vergilenecek gelirin kazanılma güdüsünü ve vergilenecek geliri tutma güdüsünü etkilemektedir²¹³. Bu nedenle, vergilendirmenin bireyler üzerindeki etkilerini analiz etmek ve en optimal vergi kararlarını vermek gayesiyle, Anayasal İktisat okulu bilimsel (*scientific*) yöntemlerle hareket edecek ve anayasal kurallarla sınırlanmış bir vergi ve bütçe idaresi önermiştir²¹⁴. Sonuç olarak kamusal malların yarattığı bariyerler, hükümetlerin vergi indirimine gitmesini engellemektedir²¹⁵. Bu nedenle, hükümetler, mümkün olabildiğince ekonomik alandan çekilmelidir. Harcamalar vasıtasıyla mali alanlar yaratmak yerine, bireylerin kararlarını etkileyecek vergilendirmelerden kaçınarak bireylerin kararına bırakılacak alanlar (*private space*) oluşmasına izin vermelidir²¹⁶.

²⁰⁹ Buchanan, 1991, p. 141.

²¹⁰ Buchanan, 1975, p. 194.

²¹¹ Buchanan, 2000, pp. 130-131.

²¹² Geoffery Brennan and James M. Buchanan, "Towards a Tax Contitution for Leviathan", **Journal of Public Economics**, Vol: 8, 1977, p. 273.

²¹³ Buchanan, 2000, p. 193.

²¹⁴ Buchanan, 2000, p. 132.

²¹⁵ Buchanan, 2000, p. 200.

²¹⁶ Buchanan, 1990, p. 4.

3. Neo-Keynesyenlerin Mali Alana Dair Görüşleri

1980 öncesinde yaşanan liberalizmi, David Harvey (2015) “gömülü liberalizm”²¹⁷ olarak tanımlamaktadır. Gömülü liberalizmin deyimi, uluslararası sermaye hareketlerinin kısıtlanması veya gömülmesinden gelmektedir. 1970’lerin aşırı birikim ve stagflasyon krizinin ardından sermaye hareketlerinin devletlerin kontrolü altında gömülü kalması daha fazla sürdürülememiştir. İşsizlik ve enflasyonun birlikte hareketi sermaye birikimi modelinde bir değişiklikle sonuçlanmıştır. Yeni modelin en önemli özelliği, uluslararası düzeyde serbestleşen sermaye hareketleridir. Bretton Woods sistemindeki kısa vadeli finans yerine uluslararası ticareti destekleyen yönelim, Büyük Buhran öncesindeki eski tecrübeler hatırlanmadan serbest sermaye hareketleri lehine değişmiştir²¹⁸.

Yeni sermaye birikim modelinin ideolojik desteğinin temelini, yukarıda anlatılan iktisat okullarının düşünceleri oluşturmuştur. Milton Friedman önderliğinde gelişen monetarizm (parasalcılık), Robert Lucas’ın oluşturduğu rasyonel beklentiler, Buchanan ve Tullock’un görüşleri ışığında oluşan KTT teorisi ve Arthur Laffer’in vergi indirimlerinin ekonominin arz yanını tetikleyeceğine dair görüşleri, 1980 sonrası sermaye birikimi modelinin iktisadi altyapısıdır. Bu görüşlerin ortak noktası, devletin büyüklüğünün ekonomik krizle neticelendiği ve devletin küçüldüğü ölçüde krizin biteceğidir²¹⁹. İktisadi yazımda neoliberal olarak nitelenmiş bu düşünceler, özellikle ABD’de Reagan, İngiltere’de Teatcher’ın önderliğinde dünya ekonomisini şekillendirmiştir. Yeni modele getirilen eleştirilerden birisi, eski modelin teorik düşüncelerini farklı açıdan inceleyen Neo-Keynesyenler’den gelmiştir.

Bu başlık altında üç Neo-Keynesyen iktisatçı incelenmiştir. Bu iktisatçılar sırasıyla Dani Rodrik, Paul Krugman ve Joseph Stiglitz’dir. İncelenen iktisatçılardan ikisinin (Stiglitz ve Krugman) Nobel Ekonomi Ödülü sahibi olduğu unutulmamalıdır. Neo-Keynesyen iktisatçıların ana düşüncesi ve sorunsalı, liberal bir dünyada yani sistemin özüne dokunulmadan, daha adil ve daha eşit bir toplumun nasıl mümkün olabileceğidir. 1980 sonrasında artan toplumsal eşitsizlik, özellikle son yıllarda çok

²¹⁷ David Harvey, “Neoliberalizmin Kısa Tarihi”, (çev: Aylin Onacak), Sel Yayıncılık, İstanbul, 2.Baskı, 2015, s. 19.

²¹⁸ Dani Rodrik, **Akıllı Küreselleşme**, (çev: Burcu Aksu), Efil Yayınevi, Ankara, 2011, s. 87.

²¹⁹ Harvey, s. 62.

tartışılan ABD’de toplumun %1’inin gelirin büyük bir kısmını elinde bulundurması²²⁰, art arda yaşanan finansal krizler neticesinde yaşanan ekonomik durgunluklar, IMF ve Dünya Bankası’nın gelişmekte olan ülkeler için olumsuz neticelenen politika önerileri, bu düşünürleri sistemi evirmek için yeni politikalar önermeye itmiştir²²¹. Yaptıkları eleştirilerin ve önerdikleri politikaların temelinde, sermaye hareketlerinin tam serbestisine karşı geliştirdikleri fikirler vardır.

Dani Rodrik, Harvard Üniversitesi’nde ekonomi dersleri veren bir Neo-Keynesyen iktisat profesörüdür. Ana akım iktisat içerisinde yetişmiş, ancak 1980 sonrası yaşananlar neticesinde ana akım iktisadın bazı pratiklerine muhalif konuma gelmiş bir iktisatçıdır. 2011 yılında yayınladığı “Akıllı Küreselleşme” kitabında 1980 sonrası yaşanan küreselleşmeyi “hiper küreselleşme” olarak tanımlamıştır. 1980 öncesinde Bretton Woods sisteminin hâkim olduğu dönemdeki küreselleşmenin dönemi bitmiş olsa da, yaşanan bazı uygulamalar Rodrik’e göre bugün olması gereken makul bir küreselleşmenin izlerini taşımaktadır²²². Rodrik’e göre bu dönem şartlarında gelişmeyi başarmış ülkeler, Bretton Woods pratiklerini koruyarak ve yeterli ulusal politika alanları bırakarak büyümeyi sağlayabilmiş olan Çin ve Güney Kore gibi Doğu Asya ülkeleridir. Bu ülkelerin ortak özelliği, uluslararası sermaye hareketlerinin tam serbestisinden ülkelerini korumuş olmalarıdır. Bu ülkeler ekonomilerini spekülâtif kazançların olduğu finansal alanda değil, üretim kazançlarının olduğu reel alanda tutabilmişlerdir²²³. Hiper küreselleşme, içerisinde sermaye hareketlerinin tam serbestisini barındırdığı için, ülkelerin sahip olacağı politika alanlarından vazgeçmesi anlamına gelir. Zira hem ticaretini hem de sermaye hareketlerini dışa açan bir ekonomide, ya ulus devletten ya da demokratik siyasetten vazgeçilmelidir²²⁴. Hiper küreselleşmenin mevcut olduğu durumda, ülkelerin mali otoriteleri, düzenleyici kurumları zayıflayacak, bu durum neticesinde politika alanları daralacaktır. Oysa Rodrik’e göre “...ulusal hükümetlere hareket edecek kadar alan sağlayan ince bir uluslararası kurallar bütünü daha iyi bir küreselleşmedir. Küreselleşmenin yeterli ekonomik katkılarını korurken kötü yanlarıyla uğraşır. Maksimum değil, akıllı bir küreselleşmeye ihtiyaç vardır.”²²⁵ Rodrik, liberal bir ticaret düzeni içerisinde sermaye

²²⁰ Thomas Piketty, **Capital In Twenty First Century**, (çev: Arthur Goldhammer), The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2014, p. 21.

²²¹ Harvey, ss. 22-37.

²²² Rodrik, 2011, s. 207.

²²³ Rodrik, 2011, ss. 128-132.

²²⁴ Rodrik, 2011, s. 176.

²²⁵ Rodrik, 2011, s. xviii.

hareketlerinin kontrolünün sağlandığı, ülkelere ulusal politika alanları (dolayısıyla mali alanlar) verildiği, makul küreselleşmenin sağlandığı bir ekonomik model önermektedir.

Neo-Keynesyen iktisatçılar arasında anlatılacak ikinci isim, 1993-1995 yılları arasında Bill Clinton'ın ekonomi danışmanları kurulunda bulunmuş, 1995-1997 yılları arasında bu kurulun başkanlığını yapmış, 1997-2000 yılları arasında DB Başkan Yardımcılığı ve baş ekonomistlik görevlerinde bulunmuş, 2001 yılında Nobel Ekonomi Ödülü kazanmış Joseph Stiglitz'dir. Stiglitz Dünya Bankası'nda görev yaptığı yıllarda, yoksulluğu azaltmaya dair programların ve adil ticaretin savunucusu olmuştur. Dünya Bankası'ndaki görevi sırasında ABD Hazinesi ve büyük bankalarla finansal serbestleşme konusunda zıt görüşleri olmuş ve netice itibariyle görevinden ayrılmıştır²²⁶. Özellikle Büyük Durgunluğun ardından Stiglitz'in görüşleri tekrar ekonomi tartışmalarında öne çıkmıştır. Stiglitz, Keynes'e benzer bir şekilde neoklasik tedrisat içerisinden gelerek, neoklasik iktisada ciddi eleştiriler sunan bir iktisatçıdır²²⁷. Getirdiği eleştirilere Neoklasik iktisadın tam bilgi kuramını kabul etmemesi ve Nobel ödülü alması örnek olarak gösterilebilir²²⁸. Stiglitz, akademik hayatı boyunca kamu sektörünün ve vergi sisteminin nasıl etkinlik ve eşitliği sağlayabileceği üzerine çalışmıştır²²⁹.

Gelir dağılımı, eşitlik, vergilendirmede adalet kavramlarıyla ilgilenen Stiglitz'in küresel krizin ardından ABD ekonomisinde ilgilendiği alan, gelir dağılımında adalet olmuştur. Stiglitz'e göre ABD'de nüfusun yüzde 1'i gelir ve servetini arttırırken, yüzde 99'un gelir ve serveti azalma eğilimindedir²³⁰. Ayrıca demokratik siyaset ve siyasetin ekonomiye etkisi, 1980 sonrasında sürekli olarak azalmaktadır. Sonuç olarak finansal piyasaların aktörleri sermaye hareketlerinin serbestisi vasıtasıyla bir ülkeye çok hızlı şekilde giriş ve çıkış yapabilmekte, bu durum büyüme, eşitlik gibi kavramları tehdit etmekte ve istikrarsızlıkla neticelenmektedir²³¹. Stiglitz Asya krizinden sonra yayınlanan bir makalesinde "*Etkin bir düzenleyici çerçeve olmaksızın, finansal piyasalar ve sermaye piyasalarının hızla*

²²⁶ Read, 2016, p. 221.

²²⁷ Joseph E. Stiglitz, **Eşitsizliğin Bedeli**, (çev: Ozan İşler), İletişim Yayınları, İstanbul, 2014, s.16.

²²⁸ J. Barkley Rosser Jr, "A Nobel Prize for Asymmetric Information: The Economic Contributions of George Akerlof, Michael Spence and Joseph Stiglitz", **Review of Political Economy**, Vol: 15, No: 1, 2003, p. 7.

²²⁹ Read, 2016, p. 205.

²³⁰ Stiglitz, 2014, s. 30.

²³¹ Stiglitz, 2014, s. 208.

*serbestleştirilmesi, esas problemi oluşturmaktadır*²³².” ifadesini kullanarak, 1980 sonrası iktisadi dönüşüme eleştirel bakışını açıkça göstermiştir.

Stiglitz’e göre bir ekonomideki en büyük üç sorun, işsizlik, üretim düzeyinin üretim kapasitesinin altında kalması ve eşitsizliktir²³³. Bu üç büyük sorunun sermaye hareketlerinin serbestisi tetiklediği finansal istikrarsızlıklar yatmaktadır. Hükümetler finansal piyasaları kontrol altına aldıktan sonra, gerekli bütçe politikalarıyla bu üç soruna müdahale etmelidir. Bu müdahale için mali alan yaratılması zorunludur. Stiglitz, mali alanı “bütçe önceliği” olarak tanımlamaktadır²³⁴. Örnek olarak ABD hükümeti, tarihi meçhul bir savaşta kullanılacak bir savaş uçağı üretimine bütçe payı ayırmak yerine, küresel kriz neticesinde evlerini kaybetmiş yoksul ev sahiplerinin evlerinde kalabilmeleri için bir kaynak ayırabilir. Bush dönemi vergi indirimlerinin değiştirilmesi, savaşların sonlandırılması ve savunma harcamalarının düşürülmesi, ülkenin tam istihdama ulaşma yolunda katkıda bulunabilir. Yüksek çarpanlı vergi ve harcamaların düşük çarpanlı vergi ve harcamalara tercih edilmesi neticesinde yetersiz talep dönemlerinde ekonomi canlandırılabilir²³⁵. Stiglitz’in mali alanın iki tanımını da kapsayan önerilere sahip olduğu görülmektedir.

Neo Keynesyen iktisatçılar içerisinde ele alınan son isim, Nobel ödülü sahibi bir diğer iktisatçı olan Paul Krugman’dır. Uluslararası ticaret ve küreselleşmeye dair fikirleri neticesinde 2008 yılında Nobel Ekonomi Ödülü’ne layık görülmüştür. Krugman da Rodrik ve Stiglitz gibi 1980 sonrasında yaşanan ekonomik dönüşümün sonuçlarına eleştirel gözle bakan ve ana akımdan yetişmiş bir iktisatçıdır. Krugman, II. Dünya Savaşı ve petrol krizi arasında yaşanan dönemi “Büyük Sıkıştırma” olarak adlandırmıştır. Büyük Sıkıştırma demesinin sebebi, bu dönem boyunca gelir dağılımında adaletli bir seyir izlenmesi ve en yüksek gelir elde edenlerle en düşük gelir elde eden nüfus arasındaki farkın kapanmasıdır. Büyük Sıkıştırma döneminde gelir dağılımında görece bir adaletin sağlanmasına yol açan etken refah devleti uygulamalarıdır. Bu uygulamalar neticesinde ABD bir orta sınıf ülkesine dönüşmüştür²³⁶.

²³² Joseph E. Stiglitz, “Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability”, **World Development**, Vol: 28, No: 6, 2000, p. 1075.

²³³ Stiglitz, 2014, s. 283.

²³⁴ Stiglitz, 2014, s. 287.

²³⁵ Stiglitz, 2014, ss. 294-295.

²³⁶ Paul Krugman, **Bir Liberalin Vicdanı**, (çev: Neşenur Domaniç), 2.Baskı, Literatür Yayınları, İstanbul, 2016, s. 37.

Bu dönem, 1970'lerin ekonomik kriziyle son bulmuştur. 1980'lerde ekonomik krizin etkisi azalmış, ancak büyük sıkıştırma dönemine benzer bir gelirin bölüşümü anlayışı egemen olmamıştır²³⁷. Krugman da emsalleri gibi finansal piyasaları ve finans şirketlerinde yüksek ücretlere çalışan yöneticileri, 1980 sonrasında sorunlarının sebebi olarak görmektedir. Özellikle hedge fonları yöneten bir azınlığın, ülkelerin yaşadığı ekonomik olaylara ciddi etki ettiğini iddia etmektedir²³⁸. Düzenlemelerden yoksun gölge bankacılık sistemi ve yatırım bankacılığı, ekonomik kriz için tehdit unsurudur²³⁹. Sonuç itibarıyla Krugman'a göre artan ekonomik sorunların ve eşitsizliğin çözümü, devletin ekonomiye çeşitli alanlarda müdahale etmesidir. Bu müdahale alanlarından birisi, sağlık reformudur²⁴⁰. Krugman, sağlık gibi eğitim alanında da çeşitli reformlar önermiştir. Krugman'a göre bireyin doğumla dahil olduğu sınıftan daha üst bir sınıfa geçebilmesi için eğitim reformları zorunludur²⁴¹. Sağlık, eğitim gibi hizmetlere yönelik müdahalenin bütçesel kaynağı, yani oluşturulacak mali alan için Krugman'ın önerisi, varlıklılardan alınacak daha yüksek vergilerdir. Bu vergiler vasıtasıyla toplumda gelir anlamında daha aşağıda kalmış yurttaşlara yardım edilecek ve bu yolla eşitsizlik azaltılacaktır²⁴².

Bu başlık altında, Klasik iktisat içerisinde Adam Smith ve Wagner'in, Keynesyen iktisat içerisinde Keynes ve Musgrave'in ve 1980 sonrasında iktisadi düşünceleri içerisinde Neo Keynesyen iktisatçıların mali alana yer verdiği sonucuna ulaşılmıştır. Smith'in yatırımların sürdürülebilirliğinin sağlanması açısından mali alanı açıkça öneren düşünür olduğu söylenebilir. Ayrıca Keynes'in yatırımların sosyalizasyonu kavramı altında mali alana dair önemli bulgulara ulaşılmıştır. Mali alanı tüm fonksiyonlarıyla birlikte açıklayan düşünür Musgrave'dir. Ayrıca 1980 sonrasında finansal krizlerine karşı Neokeynesyen iktisatçıların önerileri krizlerin önlenmesi için önem ifade etmektedir. Bu nedenle bu çalışmanın mali alan önerileri, değinilen Smith, Keynes, Musgrave ve Neokeynesyen iktisatçıların düşüncelerini benimsemektedir. Mali alanın çeşitli tanımlarını veren ve iktisadi düşünceler tarihi içerisindeki izlerini araştıran bu bölümün ardından ikinci bölümde teorik olarak mali alan oluşturma yöntemleri ve mali alanı daraltan faktörler incelenmiştir.

²³⁷ Krugman, 2016, s. 121.

²³⁸ Paul Krugman, **The Return of Depression Economics and The Crises of 2008**, W.W.Northon & Company, New York, 2009, p. 120.

²³⁹ Krugman, 2009, p. 189.

²⁴⁰ Krugman, 2016, s. 213.

²⁴¹ Krugman, 2016, s. 245.

²⁴² Krugman, 2016, s. 250.

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ ALAN OLUŞTURMA YÖNTEMLERİ VE MALİ ALANI KISITLAYAN FAKTÖRLER

Mali alan, teorik olarak iktisadi düşünceler tarihiyle birlikte doğmuş ve gelişmiştir. Ancak tanım olarak iktisat ve maliye literatürüne girmesi, 2000’li yıllara denk gelmektedir. Mali alan, ulusal politika alanı kavramının içsel bir parçasıdır. IMF yönetimlerinin ekonomi politikalarında paradigma değişimi yaşaması neticesinde literatürde yerini almış ve yükselen bir konu olmuştur. 2008 Büyük Durgunluğu, mali alanın literatürdeki yerini perçinlemiştir. Dolayısıyla mali alan kavramını açıklarken teorik-tarihsel inceleme önemli bir temel oluştursa da yetersiz kalmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde mali alan kavramı teorik, tarihsel ve kuramsal olarak incelenmiştir. Bu bölümde, teorik olarak oldukça eskiye dayanan mali alan kavramının, özellikle 2000 sonrası literatür ışığında oluşturulma yöntemleri ele alınmıştır. Küreselleşme, finansal piyasaların serbestleşmesi, ekonomik entegrasyon ülkelerin uygulayabileceği ekonomik politika imkanlarını bazı kurallara indirgemektedir. Bu nedenle ekonomik politika bağımsızlığının daraldığı görülmektedir. Bölümün ikinci kısmında ulusal politika alanı ve mali alanı daraltan faktörlerin neler olduğu açıklanmıştır.

I. MALİ ALAN OLUŞTURMA YÖNTEMLERİ

Literatüre yeni girmiş bir kavram olan mali alan, IMF, DB, Birleşmiş Milletler Kalkınma ve Ticaret Konferansı (UNCTAD), İktisadi İş Birliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) gibi birçok kurum tarafından kullanılmıştır. Bu başlık altında uluslararası kurumlar tarafından önerilen mali alan tanımları ve oluşturma yöntemleri incelenmiş ve mali alan oluşturma ve hesaplama yöntemleri anlatılmıştır.

A. Heller Yaklaşımına Göre Mali Alan Oluşumu

Mali alanın farklı tanımlarına göre mali alan oluşturma yöntemleri de çeşitlilik göstermektedir. Mali alanın oluşturulması, bütçede var olan alanların erdemli mallara veya vergi indirimlerine imkân sağlaması için kullanılabilir. Bu bağlamda Adam Smith’e yakın bir mali alan uygulaması önerilmiştir. Mali alanın oluşturulması ve

oluşturulan mali alanın sürdürülebilmesi önemli bir tartışma konusudur. Kısa dönemli mali alan oluşturmak, büyüme dönemleri içinde olağan bir durumdur. Büyüme dönemlerinde vergi gelirlerinin ve borçlanma imkanlarının artışıyla mali alan oluşumu kolaylaşmaktadır. Orta ve uzun döneme gelindiğinde, özellikle gelişmekte olan ülkeler için mali alan oluşturmak kısa vadede olduğu kadar kolay olmamaktadır. Orta ve uzun dönemde mali alan oluşumu, bir hükümetin gerçekleştirdiği ihtiyari (*discretionary*) ve zorunlu (*nondiscretionary*) harcama kategorilerine bağlıdır. Mecburi harcamaları fazla olan hükümetlerin beklenmeyen olumsuz durumlarda mali alanı sürdürme imkânı kalmayacak, dolayısıyla kısa vadeli oluşturulan mali alan uzun döneme aktarılamayacaktır²⁴³.

IMF'ye göre maliye politikasının iki amacı bulunmaktadır. Bunlar, vergi reformu ve harcama düzenlemeleri aracılığıyla kamu tasarruflarını arttırmak ve borçlanma veya hibelerden elde edilen ek gelirlerin mali istikrar ve borçlanma sürdürülebilirliğine uygun olacak şekilde kullanılmasıdır²⁴⁴. Bu iki amaca uygun önlemler mali alan oluşumu için kullanılabilir. Mali alanın orta ve uzun dönemde de yaratılabilmesi için düşük önceliğe sahip harcamalar yüksek önceliğe sahipler lehine kısımlanabilir, kaynaklar ulusal veya uluslararası kaynaklardan borç alınarak sağlanabilir, hükümet egemenlik gücünü kullanarak senyoraj geliri elde edebilir, hükümetler dış kaynaklardan bağış ve hibe almak vasıtasıyla mali alan yaratabilir²⁴⁵. Bu yaklaşıma dair mali alan oluşturma yöntemleri gelirlerin artırılması, harcama önceliklerinin düzenlenmesi, borçlanma, senyoraj hakkının kullanılması, dış yardımlar ve Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları'nın (KÖSO) kullanılmasıdır. Aşağıdaki alt başlıklarda Heller yaklaşımına göre mali alan oluşturma yöntemleri anlatılmıştır.

1. Gelirlerin Arttırılması

Vergiler, bir ülkedeki kamu gelirlerinin en önemli ayağını temsil etmektedir. Vergi gelirlerinin ülke ekonomisine etkileri diğer kamu gelirlerine nazaran daha hızlı ve daha uzun sürelidir. Vergi kapasitesi bir ülkede vergilendirilebilecek tabanın büyüklüğünü anlatırken, vergileme gayreti, mükelleflerin vergileri ödeyebilme gücünü

²⁴³ Heller, 2005, p.5

²⁴⁴ Heller, 2005, p.6

²⁴⁵ Gül Kayalıdere, **Mali Alan ve Kamu Maliyesi Perspektifinden Mali Alan Oluşturma Yöntemleri**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2014, ss.22

ve vergi ödeme arzusunu anlatır. Vergi kapasitesi vergi gayretine yaklaştıkça, mali alan oluşturulabilme imkânı artmaktadır²⁴⁶. GSYH içindeki gelir paylarının arttırılması vergi gelirleri düşük olan ülkeler için bir mali alan oluşturma yöntemidir. Düşük gelir grubundaki ülkeler için vergi hasılatını GSYH en az yüzde 15'ine taşıyabilmek öncelikli hedef olmalıdır²⁴⁷. Tanzanya örneğinde, %13 olan vergi yükünü arttırma imkânı olacağından, mali alan oluşturulması için olanak vardır. Ancak vergi yükleri %15'in üzerinde olan Zambia (%17) ve Malawi (%21) gibi ülkelerde vergi yükünü arttırmak daha zor olacaktır. Bu nedenle vergi yükünü arttırma çabası, vergi yönetimini güçlendirmek ve popülist siyasi politikalar neticesinde tanınmış istisna ve muafiyetlerin geri alınmasını gerektirecektir²⁴⁸. Gelirleri arttırarak mali alan yaratmanın bir diğer yöntemi, kayıt dışı ekonominin azaltılarak vergi tabanının genişletilmesidir²⁴⁹.

Vergi oranlarındaki değişim, ekonomi politik mücadelelerden dolayı zorlu bir süreçtir. Çünkü vergi oranlarında gerçekleşecek değişim, vergi yükünün toplumun farklı kesimleri arasında el değişimini ifade etmektedir. Vergi oranlarını düşürmek ve harcamaları arttırmak hükümetler için kolayca uygulanabilir bir tercihken, politik çekincelerden dolayı vergileri arttırmak ve harcamaları kısmak zor bir seçimdir²⁵⁰. Endüstriyel gelişimini sağlamış ülkelerde vergi hasılatı oldukça yüksek olmasına karşın, toplumsal kesimlerin vergi rekabeti konusunda hükümetlere baskıları sürmektedir²⁵¹.

Mali alan oluşumu, vergi gelirlerinin bazı harcama kalemlerine tahsisi vasıtasıyla da oluşturulabilir. Bu yöntem mali alan oluşumu için önemli bir yöntem olsa da, kendi içerisinde bazı riskler barındırır. Bu risklerden birisi, harcamaların belli alanlara tahsisinin olası dışlama (*crowding-out*) etkisidir. Bir harcamaya yaratılan kaynak tahsisi, diğer olası harcamaların önüne geçerek dışlama etkisini yaratabilir²⁵². Ayrıca, gelir yaratma potansiyeli düşük olan harcamalara ayrılan vergiler, zaten düşük olan vergi gelirlerini daha aşağıya çekebilecektir. Bir başka ifadeyle, tahsis edilen vergilerin büyüme potansiyeline sahip veya yoksulluğu düşürecek harcamalara

²⁴⁶ Çelen ve Yavuz, s.40.

²⁴⁷ Heller, 2005, pp. 6-7.

²⁴⁸ Peter S. Heller, The Prospects of Creatin "Fiscal Space" for the Health Sector, **Oxford Journals Health and Planning**, Vol: 21, No: 2, 2006, p. 75.

²⁴⁹ Çelen ve Yavuz, s. 40.

²⁵⁰ Peter S. Heller, **Who Will Pay? Copying with Aging Societies, Climate Change and other Long-Term Fiscal Challenges**, International Monetary Fund, Washington, 2003, p. 4.

²⁵¹ Heller, 2005, p. 7.

²⁵² Heller, 2005, p. 7

yönelmemesi, vergi gelirlerini azaltacaktır. Örnek olarak benzin tüketiminden alınan vergilerin yol yapımına tahsis edilmesi, temel eğitim veya sağlık hizmetleri için yapılacak harcamaların önüne geçecektir²⁵³.

Vergi gelirlerinin artırılması yoluyla mali alan oluşturulmasında önemli bir nokta, vergi yönetiminin etkinliğinin artırılmasıdır. Vergilendirme yönetiminin iyileştirilmesi içerisinde verginin etkinliğini arttıracak birçok reform bulundurmaktadır. Bunlara örnek olarak vergi denetiminin daha kısa sürelerde yapılması, vergi cezalarının caydırıcılığının artırılması, vergi denetimiyle ilgilenen personelin niteliğinin geliştirilmesi, elektronik verilerin kullanılması vasıtasıyla vergilendirmede çapraz denetimin gerçekleştirilebilmesi verilebilir²⁵⁴. Bunun yanında, vergilerin sınırlı bir kesim üzerinden alındığı ve cari vergi hadlerinin yüksek olduğu durumlarda vergi oranlarını yükseltmek yerine vergi tabanının genişletilmesi ve vergi idaresinin iyileştirilmesi aracılığıyla da olumlu sonuçlar elde edilebilir²⁵⁵. Sonuç olarak vergi idaresinde gerçekleştirilecek ilerlemelerle hem mevcut vergi tabanından daha fazla yararlanılacak hem de kayıt dışı ekonomi azaltılarak vergi tabanı genişleyecektir.

2. Harcama Önceliklerinin Düzenlenmesi

Siyasi iktidarlar ve iktisadi çevrimler, kamu kesiminin boyutunu ve kamu harcamalarının dağılımını politik önceliklere ve çevrimlerin boyutuna göre etkilemekte ve değiştirmektedir. Kamu harcamalarının önceliklerinin amaçlar göz önüne alınarak düzenlenmesi ve rasyonelleştirilmesi mali alan oluşturmanın önemli bir yoludur²⁵⁶. Harcama önceliklerinin düzenlenmesi, öncelikle mali idarenin hangi harcamaların verimli ve üretimi arttıran harcamalar olduğunu belirlemesini gerektirmektedir²⁵⁷. Verimli olmayan ve sürekli olarak tekrarlanma eğilimi gösteren harcamaların miktarını azaltmak, ülkeler için verimli niteliğe sahip harcamaları yapmaya alan açabilir²⁵⁸.

²⁵³ Heller, 2006, p. 75

²⁵⁴ Çelen ve Yavuz, s. 41.

²⁵⁵ S. Sami Tan, "Vergileme ve Mali Alan: Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Bir Değerlendirme", **"Mali Alan: Teori – Uygulama"**, (ed. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 200.

²⁵⁶ Çelen ve Yavuz, s. 38.

²⁵⁷ Kayalıdere, s. 23.

²⁵⁸ Heller, 2005, p. 7.

Teorik olarak, kamu harcamalarının GSYH'ye oranı yüksek olan ülkelerde harcama önceliklerinin düzenlenmesi yönteminin mali alan oluşturmaya uygun olduğu düşünülmektedir. Ancak bu yöntemde mali alan yaratmanın çeşitli zorlukları bulunmaktadır. Bu ülkelerde devlet bütçesinin önemli bir bölümü faiz ödemeleri, ücret giderleri gibi önceden belirlenmiş ve zorunlu harcamalardan oluşmaktadır²⁵⁹. Azaltılabilecek harcamalar, teşvik ve sübvansiyonlar, iç güvenlik ve savunma harcamaları, politikacılar tarafından yapılan diplomatik ziyaretlerin ve elçilik harcamalarının azaltılması, üretken kapasitesi az olan ve artık gizli işsizliğe neden olan devlet memuriyetlerine yapılan harcamaların yeniden düzenlenmesi olabilir. Ülkeler çoğu zaman azami sınırına ulaşmış verimli olmayan harcama düzeyleri ve toplum için olumlu dışallık yaratabilecek eğitim, sağlık gibi kamu harcamaları arasında seçim yapmak durumunda kalmaktadır. Bu zorluklar IMF programlarıyla eş güdümlü olarak uygulandığında, bazı iş alanlarında ücret ve maaş kısıntısını beraberinde getirmektedir. Ayrıca IMF programında belirlenen sektörlerde harcama artışı gerçekleşmektedir²⁶⁰. Son yıllarda klasik bütçeleme yöntemlerinden sıfır tabanlı bütçeleme ve performans dayalı bütçelemeye doğru bir gidiş sergilenmesi, dünya ekonomisinde var olan harcama önceliklerinin yeniden belirlenmesi ihtiyacından kaynaklanmaktadır²⁶¹.

Eğitim, sağlık gibi erdemli mal üreten sektörler, teorik olarak mali alanın kullanılacağı hizmetlerdir. Ancak bazı durumlarda, oluşturulan mali alan bu hizmetlerde yapılacak düzenlemeler vasıtasıyla da oluşturulabilir. Bu duruma örnek olarak eğitim sektöründe en düşük öğrenci-öğretmen oranına ulaşmak veya devletten sağlanan sağlık yardımlarının gözden geçirilmesi verilebilir. Yolsuzluk ve rüşveti önleyen politikalar da mali alan yaratabilir²⁶².

Kamu, özel sektöre teşvik yaptığı alanları yeniden düzenleyerek mali alan yaratabilir. Buna ek olarak devlet için özel sektöre bırakılmaması gereken bir hizmetin gerçekleştirilmesi vasıtasıyla da mali alan yaratılabilir. Örnek olarak, sağlık sektöründe devletin kaliteli bir hizmet sunması neticesinde toplumun düşük nitelikte sağlık hizmeti veren özel sektör kuruluşlarına olan talebi azalacaktır. Bu vasıta ile hem düşük nitelikte hizmet veren sektöre yapılan ödemeler devlet için bir gelir imkânı olacak, hem de yatırımcıların düşük nitelikte hizmet veren bir sağlık kuruluşu için

²⁵⁹ Heller, 2006, p. 75.

²⁶⁰ Heler, 2005, p. 7.

²⁶¹ Çelen ve Yavuz, s. 38.

²⁶² Heller, 2005, p. 8

yaptığı harcamalar başka bir alana yönlendirilebilecektir. Benzer şekilde, altyapı imkanlarının sağlanması özel girişimcilerin yaptığı yatırımların geri dönüş hızını arttıracaktır²⁶³. Vurgulanması gereken bir diğer nokta ise sağlık gibi erdemli mal üreten sektörlere ilgili dönemde yapılmayan bir harcama, gelecekte ilgili sektörün yeniden inşası için yapılacak bir harcamayı zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle bugün bazı önemli alanlara yapılmayacak bir yatırım, gelecekte mali alan oluşturma imkanlarını kısıtlayan bir eylem olacaktır²⁶⁴. Kamu harcamalarının yeniden düzenlenmesi sürecinde toplumun ihtiyacı olduğu düşünülen erdemli mal ve hizmetlerin sunumunun yanında kısa ve uzun vadeli kamu hizmet taleplerinin de değerlendirilmesi gerekmektedir. Devletin öncelikleri ve toplumun talepleri arasında eşgüdümlü bir denge kurulduğunda etkin bir mali alan yaratılmış olacaktır²⁶⁵.

3. Borçlanma

Borçlanma verimli mal ve hizmetlerin üretimi için gerçekleşecek kamu harcamalarının finansmanı için bir başka yolu temsil etmektedir. Ancak hem iç hem de dış borçlanma geri ödeme zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Bu nedenle borçlanma neticesinde yapılacak yatırımların borçların geri ödenmesi sürecinde kamunun gelirini arttırarak borç yükünü hafifletmeleri gerekmektedir. Devletler borçlanma politikalarını, yapacakları yatırımlardan doğrudan getiri beklemeksizin yapmalıdır. Ancak yapılacak olan borçlanmanın ardından kamunun temel ödemeleri ve borç servisi göz önüne alınarak ülkenin borç sürdürülebilirliğinin değerlendirilmesi yapılmalıdır. Bu değerlendirme ülkenin potansiyel büyüme oranını, potansiyel ihracat, işçi gelirleri gibi muhtemel döviz elde etme yöntemlerini, muhtemel faiz oranlarını, gelir esnekliğini, mevcut borçların faiz oranı, vade, döviz kuru gibi birleşimlerini göz önüne almalıdır²⁶⁶. Heller'e göre borçlanma vasıtasıyla mali alan yaratarak verimli mal ve hizmetlerin üretiminde kullanmak olumlu bir yöntem olmayacaktır. Borçlanma hızlı bir şekilde ödenmesi gereken borç miktarını yükseltecek, bu durum beraberinde ödenmesi gereken yüksek faiz hadlerini getirecektir²⁶⁷.

²⁶³ Heller, 2005, p. 8.

²⁶⁴ Heller, 2006, p. 706.

²⁶⁵ Çelen ve Yavuz, s. 39.

²⁶⁶ Heller, 2005, p. 9.

²⁶⁷ Heller, 2006, p. 76.

4. Senyoraj Hakkının Kullanılması

Senyoraj geliri, devletin egemenlik hakkının bir parçası olan para basma aracılığıyla elde ettiği gelirdir²⁶⁸. Siyasi otoritenin para üretimi üzerinde bir tekel hakkı vardır, bu tekel hakkını kullanmak vasıtasıyla da senyoraj geliri elde etmektedir. Devletin merkez bankası matbaasında bastığı kâğıt paraların maliyeti oldukça düşüktür. Örnek olarak 100 TL'lik bir banknotun maliyeti, en fazla 1 TL olmaktadır. Bu nedenle 100 TL'lik bir emisyon hacmi genişlemesi devlete 99 TL'lik bir gelir sağlamaktadır²⁶⁹.

Dünyada merkez bankacılığı, iki tecrübe etrafında gelişmiştir. Bunlardan birincisi, Amerikan Merkez Bankası'nın (FED) gelişiminde etkili olan 1929 Büyük Buhranıdır. Bu nedenle FED enflasyonla mücadelenin yanında büyüme ve istihdam alanlarına dair görevlerini de önemseyen bir geleneğe sahiptir. İkinci tecrübe, Almanya'nın Birinci Dünya Savaşı sonrasında yaşadığı hiperenflasyon sürecidir. Bu süreç, Adolph Hitler'in seçimleri kazanmasına neden olan olaylardan biridir. Bu nedenle Avrupa Merkez Bankası'nın (AMB) tarihsel gelişimindeki asıl belirleyici unsur Bundesbank'ın yaşadığı olumsuz tecrübelerden dolayı fiyat istikrarını sağlamaktır. Dünyadaki merkez bankacılığının 1980 sonrasında AMB'nin tarihsel gelişimine uygun olarak şekillendiği düşünülmektedir²⁷⁰.

Merkez bankası bağımsızlığı düşüncesinin yaygınlaşmasından itibaren senyoraj gelirlerinin elde edilmesi sürecinde değişim yaşanmıştır. Merkez bankası bağımsızlığı düşüncesinden önce aktif olarak kullanılan para arzı arttırma politikaları, merkez bankası bağımsızlığından sonra enflasyon hedeflemesi politikalarına evrilmiştir²⁷¹. Yeni paradigmayı oluşturan enflasyon hedeflemesi rejiminin yeni mali alan oluşumu imkanını daralttığı ve genişlettiğine dair iki görüş mevcuttur. Bir görüşe göre merkez bankası yönetimini siyasetten bağımsız teknokrat idarecilere bırakmak, ekonomi ve siyaseti birbirinden ayırıştırarak ve siyasilerin istedikleri kamu harcamalarını yapmalarının önüne geçecektir²⁷². Bir diğer görüşe göre, 1980 öncesinde yaşanan enflasyonist deneyim, üretimden bağımsız para arzı artışlarının

²⁶⁸ Naci B. Muter, A. Kemal Çelebi ve Süreyya Sakıncı, **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa, 5. Baskı, 2016, s. 118.

²⁶⁹ Çelen ve Yavuz, ss. 42-43.

²⁷⁰ Hayri Kozanoğlu, Nurullah Gür ve Barış Alp Özden, **Neoliberalizmin Gerçek 100'ü**, İletişim Yayınları, İstanbul, 3. Baskı, 2015, s. 76.

²⁷¹ Çelen ve Yavuz, s. 43.

²⁷² Kozanoğlu, vd. s. 78.

nasıl sonuçlar doğuracağını göstermiştir. Üretimle eşgüdümlü olarak emisyon hacminin ayarlanması, eski duruma göre daha işlevsel bir mali alan yaratılacaktır²⁷³.

Kamunun merkez bankasından borçlanması para politikası amaçlarının gerçekleştirilmesi için olmalıdır. Devletlerin amacı ekonomik büyümenin sağlanabilmesi için gerekli likiditenin sağlanması olmalıdır. Bu amaç gerçekleştirilirken enflasyonist bir ortam yaratılmamasına dikkat edilmelidir. Hükümetler ekonomik büyüme için para basma arzusuna sahip olsa da ulusal ekonomide oluşacağı bilinen enflasyon sorunu bu talebi sınırlamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde (GOÜ) para çarpanı göz önüne alındığında, ekonominin arz yanını etkileyecek hızlı ve açık bir ilerleme olmadıkça, para yaratımıyla mali alan oluşturmanın büyüme oranına etkisi yüzde 1 oranında kalmaktadır. Enflasyonun gelir dağılımı, büyüme ve özel sektör yatırımları üzerindeki olumsuz etkisi göz önüne alındığında, senyorej hakkı kullanımı vasıtasıyla yaratılan mali alanın ekonominin bütünü için zararlı olabileceği sonucu çıkmaktadır²⁷⁴. Bir başka ifadeyle, enflasyonla sonuçlanma kaygısından dolayı para basımı vasıtasıyla mali alan yaratma hükümetlere sadece sınırlı bir esneklik sağlayacaktır²⁷⁵. Sonuç olarak, para basma vasıtasıyla mali alan yaratılması geçmişte yaşanan tecrübelerden dolayı üzerinde çekinceler barındıran bir yöntemdir. Ancak düşük enflasyon, dalgalanmaların olmadığı bir konjonktür gibi olumlu bir ekonomik ortam gerçekleştiğinde parasal hacmi arttırarak mali alan yaratılması önerilmektedir²⁷⁶.

5. Dış Yardımlar

Dış yardım, yabancı bir ülke tarafından, yardım alan ülkenin emrine tahsis edilen ve yardım alan ülke için ek değer yaratan mal, hizmet ve para desteğidir²⁷⁷. Dış yardımlar insani, siyasi ve ekonomik olarak üç kategoriye ayrılır²⁷⁸. Birçok GOÜ için, son yıllarda Milenyum Kalkınma Hedeflerine (MKH) ulaşabilmek amacıyla verilen dış yardımların ulaşılabilirliğinde artış yaşanmıştır. Bağış ve yardımlar özellikle borç sürdürülebilirliğinin bir sorun olduğu ülkelerde borçlanmanın aksine daha

²⁷³ Çelen ve Yavuz, s.44.

²⁷⁴ Heller, 2005, p.9.

²⁷⁵ Heller, 2006, p.77.

²⁷⁶ Çelen ve Yavuz, s.45.

²⁷⁷ Nezihe Sönmez, "Az Gelişmiş Memleketlere Yapılan Dış Yardımlar", Ege Üniversitesi Matbaası, 1966, s. 12.

²⁷⁸ Çelen ve Yavuz, s. 50.

kullanılabilir mali alan oluşumuyla sonuçlanabilir. Bir dış yardımın olumlu sonuç verebilmesi için uzun süreli ve öngörülebilir olması gerekmektedir. Sürekli ve öngörülebilir yardımlar, artacak olan harcamaların devam etmesini sağlar ve yardımların zaman boyutundan kaynaklanan belirsizlikleri önler. Dış yardımlar vasıtasıyla geniş bir mali alan, yardım verenler tarafından uzun yıllara yayılmış bir kaynak akımıyla gerçekleştirilebilir. Aynı miktarda kaynağın belirli bir zamana yayılarak tahsis edildiği ve her yıl verilen yardımın miktarının değişken olduğu dış yardımlar, belirsizliğe sebep olacağı için mali alan oluşturamayacaktır²⁷⁹.

Dış yardımlar içerisinde insani yardımlar kısa vadeli özellik gösterirken, siyasi yardımlar ve ekonomik yardımlar genellikle orta ve uzun vadeli nitelik göstermektedir. Siyasi dış yardım kullanılması durumunda, daha önce bütçeden yapılan harcamaları yardımcı veren ülke finanse etmekte ve bu vasıta ile bir mali alan yaratılmaktadır. Soğuk Savaş döneminde ABD'nin NATO üyesi ülkelere yaptığı yardımlar bu duruma örnek gösterilebilir. Ekonomik dış yardımların hedefi kalkınma programlarının uygulanmasıdır. Altyapı gibi ülkenin gelişmişlik seviyesini arttıracak hizmetler için kullanılan kredi ve yardımların finansmanı ile gerçekleşmesinin mali alanı genişletici etkisi olduğu iddia edilmektedir²⁸⁰.

Dış yardımlar vasıtasıyla mali alan oluşturulmasında öngörülebilirliği sağlamak ve kırılganlıkları azaltmak oldukça önemlidir²⁸¹. Bu duruma zıt bir şekilde, yardım veren kuruluşların az bir kısmı bir veya iki yılı aşan yardım taahhütleri vermektedir. Bunun yanında, birçok ülkenin yardımlara dair tecrübeleri incelendiğinde yardımların kısa süreli ve istikrarsız olduğu görülmektedir. Bu kırılganlığın nedenleri, yardım veren kuruluşların uzun dönemli yardımlara sıcak bakmaması, bürokratik süreçlerin uzunluğu ve yardım alan ülkedeki politik belirsizlikleridir. Bu nedenle dış yardımlar vasıtasıyla mali alan yaratımı teorik olarak mümkün görünse de uygulamada daha kısıtlı sonuçlar alınabilmektedir²⁸².

Dış yardımların ülkelerin ihracat potansiyeline ve rezervlerine etkisi, ülke ekonomisi için önemli bir faktördür. Rezervlerin artışı ve ihracat arasında bir politika değiş tokuşu (*policy tradeoff*) olduğu görüşü, GOÜ'leri dış yardımların mahiyeti konusunda daha dikkatli olmaya itmektedir. Rezervleri arttıran, ulusal paranın

²⁷⁹ Heller, 2010, p. 10.

²⁸⁰ Çelen ve Yavuz, s. 51.

²⁸¹ Heller, 2005, p. 10.

²⁸² Heller, 2006, p. 76.

değerlenmesini sağlayan ve ihracatı azaltan yardımlar IMF ve ülkelerce tercih edilmemektedir. Bu nedenle faydalanılan dış yardımın ne kadarının ihracata dönüştüğü dış yardımın amacına ulaşması konusunda önemli bir sonuç göstergesi olmaktadır²⁸³. Dış yardımlar konusunda belirtilen bir diğer çekinceyse dış yardımların kamunun gelir yaratacak faaliyetlerini azaltmasıdır. Bu durum ülkeyi yardımlara bağımlı duruma getirecek ve hükümet bürokrasisi içerisinde rant kollama faaliyetleri artacaktır²⁸⁴. Son olarak, bazı ülkelerde dış yardımlar neticesinde verimsiz harcamalarda artış yaşandığı görülmüştür. Bir ülkenin dış yardımlardan olumlu etkilenebilmesi için bu yardımların çoğunluğunu üretim seviyesini arttıracak yatırımlara yani verimli harcamalara aktarması gerekmektedir²⁸⁵.

Dış yardımların mali alan yaratmasına dair yapılan bu değerlendirmeler, yukarıda özetlenen çekinceleri göz önünde bulundurmalıdır. Bazı yardımlar, özellikle halk sağlığını tehdit eden AIDS gibi hastalıkların önlenmesi için yapılan yardımlar gibi, doğası itibariyle kısa vadeli. Ancak, dış yardımlar vasıtasıyla sağlıklı bir mali alan yaratılması, yardımların uzun vadeye yayılmasına bağlıdır. Kısa vadeli yardımlarla yaratılan mali alan, sürdürülebilirlik sağlanamazsa, reel kurda oynamalara neden olursa ve kamunun kaynak toplama güdüsünü azaltırsa, uzun dönem için olası mali alanda daralmaya sebep olacaktır²⁸⁶. Soğuk savaşın ardından dış yardımların gelişmiş ülkelerin GSYH'sı içerisindeki payı azalmıştır²⁸⁷. Bu durum da dış yardımlar aracılığıyla mali alan yaratma imkanını kısıtlamaktadır.

DYY'ler aracılığıyla mali alan yaratılması, Heller yaklaşımında açıkça vurgulanmasa da, bu yaklaşıma uygun bir yöntemdir. Gelişmekte olan ülkelerde yaşanan bütçe açığı problemleri, hükümetlerin üretken yatırımlara kaynak ayırma imkanının önüne geçmektedir. Ayrıca bütçe kısıtları, bu harcamaların hükümet tarafından yapıldığı durumda yeterli verimlilikle gerçekleşmesini engellemektedir. Bu nedenle üretken yatırımların DYY tarafından yapılması, devlet bütçesinde genişlemeye, dolayısıyla ilave mali alana imkân açmaktadır²⁸⁸.

²⁸³ Heller, 2005, p. 11.

²⁸⁴ Heller, 2006, p. 76.

²⁸⁵ Sönmez, N., 1966, s. 17.

²⁸⁶ Heller, 2005, p. 11.

²⁸⁷ Fikret Şenses, "Kriz, Dış Yardım ve Neoliberal Politikalar", **Toplum ve Bilim**, Sayı: 77, Yaz 1998, s. 32.

²⁸⁸ Coşkun Karaca, "İlave Mali Alan Yaratmada Hükümet Politikaları", **Maliye Dergisi**, Sayı: 163, Temmuz-Aralık 2012, s. 424.

6. Kamu – Özel Sektör Ortaklıkları

KÖSO'lar altyapı yatırımlarının özel sektör tarafından gerçekleştirildiği bir mekanizmadır. Teorik olarak KÖSO'lar aracılığıyla kamunun planlamadaki, özel sektörün de örgütlenme ve risk yönetimindeki uzmanlıklarının birleştirileceği, bu yolla yatırımlarda verimliliğin arttırılacağı beklenmektedir²⁸⁹. KÖSO'lar özelleştirme gelirlerinin belirli bir aşamaya ulaşmasının ardından hükümetlerin özelleştirme vasıtasıyla yeni gelir elde etme imkanının kalmadığı dönemde özelleştirmeye yeni bir alternatif olarak kullanılmaya başlanmıştır²⁹⁰.

KÖSO vasıtasıyla esas itibariyle devlet bütçesinden karşılanması gereken yatırım harcamalarını özel sektör finanse etmektedir. Özel sektör finansmanı neticesinde normatif olarak mali alan genişlemekte ve yaratılan kaynaklar farklı kamu hizmetleri için kullanılabilir²⁹¹. Ülkeler 1980 sonrasında artan bütçe açıklarıyla karşı karşıya gelmiş ve bu durum altyapı yatırımı yapma imkanında azalmaya sebep olmuştur. Bu nedenle KÖSO'ların altyapı yatırımlarında kullanılabilmesi kamusal hizmetlerde ve altyapı yatırımlarındaki açığı kapatabilir, maliyeti düşürüp verimliliği arttırabilir, kamu mali disiplininin sağlanmasına katkı verebilir ve hizmetin niteliğini arttırabilir olduğu düşünülmüştür²⁹². Kamu tarafından yapılan yatırımları eleştiren düşünceler KÖSO'ları tek çözüm olarak görmüşler, ancak uygulama sonuçları bu teorik düşünceleri doğrulamamıştır²⁹³.

KÖSO'ların teorik avantajlarına literatürde çokça yer verilmiştir. Bu çalışmalara göre KÖSO'lar kamu ve özel sektör arasında yapılacak projelerden kaynaklanan faydaların, risklerin ve maliyetlerin bölüşümünü ifade etmektedir. Devletin maliyetleri düşürerek altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacına karşılık özel sektörün amacı doğasına uygun olacak şekilde kar elde etmek olacaktır. Özel sektör, yatırım yaparken alacağı borç miktarından daha fazla gelir elde etmek için hem kamu payından hem de yatırımın gerçekleşmesi sonucunda elde edeceği kullanıcı

²⁸⁹ Yiğit Karahanoğulları, “Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Değerlendirmesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 67, Sayı: 2, 2012, s. 98.

²⁹⁰ Anis Chowdhury, **Fiscal Policy for Inclusive Sustainable Development**, Asian Development Bank, Mandaluyong City, 2018, p. 15.

²⁹¹ Çelen ve Yavuz, 2014, s. 46.

²⁹² Mehmet Şahin, “Altyapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”, **Mali Alan: Teori – Uygulama**, (ed. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 117

²⁹³ Alparslan Uğur ve Mustafa Miynat, “Kamu Özel Sektör Ortaklıklarının Ekonomi Politikası”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt: 21, Sayı: 2, 2014, s. 20.

ücretlerinden faydalanmak isteyecektir²⁹⁴. KÖSO'larda etkinliğin sağlanabilmesi için öncelikle ihalelerin şeffaf şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Devlet KÖSO'ların organizasyonunu yapmak ve sağlıklı bir denetim süreci işletmekle sorumludur²⁹⁵. Ayrıca gerekli olduğunda devlet, KÖSO'lara vergiler ve sigorta primlerinin kullanımı aracılığıyla finansman sağlayabilmektedir²⁹⁶. Özel sektör, KÖSO'lara bilgi, teknoloji, girişimcilik gibi birçok açıdan destek sunacaktır. Bunların yanında özel sektör finansmana sunacağı katkıyla, kamunun üzerindeki maliyet yükünü azaltacaktır. KÖSO'ların ekonomik temelinde, maliyet paylaşımı vasıtasıyla kamu üzerindeki mali yükün azaltılması ve risk-getiri paylaşımı vardır²⁹⁷.

KÖSO'ların yukarıda sayılan faydaları yanında, toplumun tamamı tarafından karşılanmakla neticelenebilecek önemli maliyetleri ortaya çıkabilmektedir. Siyasi iktidara yakın şirketlere ihalelerde tanınan imtiyazlar KÖSO'ları bir rant dağıtım mekanizmasına dönüştürebilmektedir²⁹⁸. KÖSO'lar ilk aşamada altyapı yatırımlarının kamusal maliyetlerini ve yatırımlar neticesinde oluşan borçluluğu devlet bütçesinden çıkartmaktadır²⁹⁹. Toplumca karşılanacak maliyetlerin nedeni, KÖSO'ları gerçekleştiren firmalara devlet tarafından verilen garantilerdir. Özellikle Büyük Durgunluğun ardından özel sektörün yüklenici firmaları sözleşmelerinde enflasyon, kur ve faiz riskine karşı koruma talep etmektedir³⁰⁰. Ayrıca özel sektörün kredi borcunu ödeyemediği durumda kamunun borcu ödeyeceğini taahhüt eden borç üstlenim garantisi, belirli bir kullanımın altında kalındığında kamunun taahhüt miktarına kadar olan kısmı karşılama yükümlülüğü getiren talep garantisi, kamunun alımlarında belirli bir yatırıma altına düşmeyeceğini belirten fiyat garantisi de garanti çeşitleri arasındadır. Garantiler aracılığıyla piyasa faizinin altında borçlanabilmenin imkânı oluşabilmektedir³⁰¹.

Hazine garantilerinin çok dikkatli bir şekilde verilmesi, fayda ve maliyetine dair tüm incelemelerin yapılmış olması gerekmektedir. Aksi takdirde hazine

²⁹⁴ Vickram Cuttaree and Cleland Mandri-Perrott, **Public Private Partnerships in Europe and Central Asia: Designing Crisis – Resilient Strategies and Bankable Projects**, The World Bank, Washington DC, 2011, p. 5

²⁹⁵ Çelen ve Yavuz, 2014, ss. 46-47

²⁹⁶ Mehmet Şahin ve Özge Uysal, “Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Maliye Dergisi**, Cilt: 162, Sayı:1, 2012, s. 159.

²⁹⁷ Şahin, 2014, s.177.

²⁹⁸ Uğur ve Miynat, s. 27.

²⁹⁹ Şahin, 2014, s.179.

³⁰⁰ Cuttaree and Mandri Perrott, p. 36.

³⁰¹ Karahanoğulları, “Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Değerlendirmesi”, ss. 110-111.

garantileri devlet için ekonomik istikrarı sarsan bir neden olacaktır³⁰². İngiltere’de devletin borç üstlenim garantisiyle yüklenici firmanın iflası neticesinde borcun %95’ini karşıladığı Metronet KÖSO’su örneği, bu durumun somut bir göstergesidir³⁰³. Bu şartlarda Hazine garantilerinin uzun vadede mali alanı daraltan etkisi olduğu söylenebilir³⁰⁴. Chowdhury (2018)³⁰⁵, KÖSO’ların problemlerini şöyle sıralamıştır:

- Risk paylaşımının yetersiz olması ve olası mali yükümlülükler
- Kamunun finansmanı ile gerçekleşen yatırımlardan daha pahalıya mal olması
- Kalkınmaya dair sonuçlarının amaçlanan seviyede olmaması
- Kalkınma önceliklerini saptırması

KÖSO’lar özel sektör ve kamu sektörü arasında bir risk paylaşımını ifade ettiği için, içerisinde garanti olmayan bir sözleşme KÖSO’ların oluşum amacına aykırı olacaktır. Bu nedenle hali hazırda yeterli mali alana sahip olmayan ülkelerin KÖSO’ları gerçekleştirilmemesi önerilmektedir. Devletin KÖSO’lara verdiği maddi destekler ve garantilerden dolayı, mali alanın yeterli olmadığı durumlarda KÖSO’lar sınırlandırılmalı veya ertelenmelidir³⁰⁶. Sonuç olarak, KÖSO’lar mali alan yaratılması konusunda para basma veya borçlanmaya göre tercih edilebilir bir yöntem olarak değerlendirilmektedir³⁰⁷. Ancak hazine garantilerinin zaten dar bir mali alanla beraber verilmesi durumu, ilgili ülkeyi kriz dönemlerinde oldukça sıkışmış bir mali alanla baş başa bırakacaktır. Bu nedenle bu çalışmanın görüşüne göre KÖSO’lar mali alanı uzun vadede daraltan bir etki göstermektedir.

B. Heller Yaklaşımından Türemiş Mali Alan Oluşturma Yöntemleri

Mali alan kavramını ilk kullanan düşünür Heller olduğu için, uluslararası kuruluşların önerdiği mali alan oluşturma yöntemleri genellikle Heller’ in önerilerini temel alarak oluşturulmuştur. Bu başlık altında Heller yaklaşımını temel alarak oluşturulmuş mali alan oluşturma yöntemleri anlatılmıştır.

³⁰² Çelen ve Yavuz, s. 47.

³⁰³ Karahanoğulları, “Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Değerlendirmesi”, s. 111.

³⁰⁴ Çelen ve Yavuz, s. 48.

³⁰⁵ Chowdhury, pp. 47-48.

³⁰⁶ Cuttaree and Mandri Perrott, pp. 44-47.

³⁰⁷ Şahin ve Uysal, 2012, s. 163.

1. Mali Alan Elması Yaklaşımı

Mali alan elması yaklaşımı, Development Committee tarafından yapılan mali alan tanımına uygun olarak oluşturulmuştur. Kalkınmacı yaklaşımda, maliye politikası hem büyümeyi sağlayacak hem de yoksulluğu düşürecek bir etkiye sahiptir. Ancak 1980 sonrasındaki ekonomik dönüşüm neticesinde 1980-2000 yılları arasında maliye politikası büyümeyi destekleme ve yoksulluğu azaltma amaçlarından ziyade istikrar amacına odaklanmıştır. İstikrar büyümenin sağlanması için gerekli bir durum olsa da, yeterli durumu ifade etmemektedir. Maliye politikasının oluşumuna istikrar amacının yanında uzun dönemli büyümeyi sağlayacak birleşenler de katkı vermelidir. Maliye politikasının amacındaki bu dönüşüm, uygulayıcıların harcama ve vergilendirme gibi politika araçlarının olası ekonomik büyüme etkilerini de göz önünde tutmasını gerektirir. Büyüme etkilerini göz önünde bulundurmayan maliye politikası, istikrarı sağlama amacına odaklanırken uzun dönem büyümeyi sağlama ve yoksulluğu azaltma fonksiyonlarını dışlamaktadır³⁰⁸.

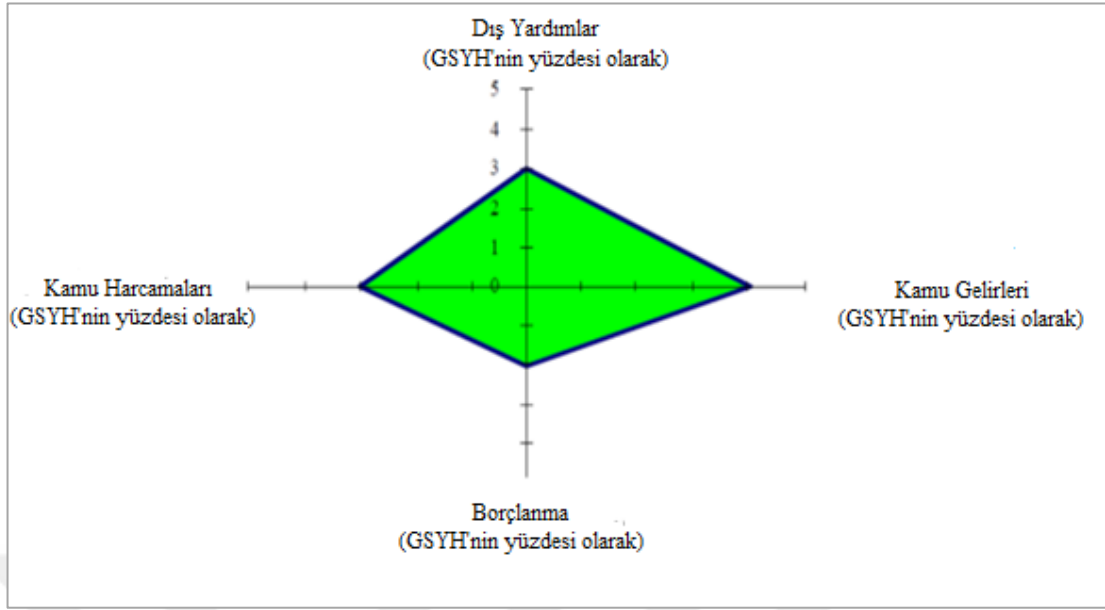
Maliye politikasının istikrara odaklandığı yıllarda, birçok ülkede kamu sermaye yapısının değiştiği görülmüştür. Ülkelerin bütçe vasıtasıyla yaptıkları yatırımların azaldığı ve bütçe açıklarındaki iyileşmelerin bu azalma pahasına gerçekleştiği söylenebilir. Ancak özel sektör, altyapı yatırım harcamalarındaki düşüşü telafi edecek harcama artışını gerçekleştirmemiştir³⁰⁹. Mali alanın kullanımı, bu noktada devreye girmektedir. Mali alan, bu yaklaşıma göre, ekonomik istikrarı ve borç sürdürülebilirliğini bozmadan kamu harcamalarını arttırabilme kapasitesi olarak tanımlanmaktadır. Mali alan, maliye politikasının büyümeyi arttırma ve yoksulluğu azaltma amaçlarında kullanılacaktır. Hükümetler, mali alanı kullanmak yoluyla uzun dönemli amaçlarının finansmanını sağlayacaktır³¹⁰.

³⁰⁸ Development Committee, **Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report**, World Bank, Washington, 2006, p. İ.

³⁰⁹ Development Committee, 2006, p. 5.

³¹⁰ Development Committee, 2006, p. İi.

Şekil 1. Mali Alan Elması



Kaynak: Development Committee, 2006, p.18

Hangi makroekonomik ve mali imkanlarla uzun dönemli amaçlara ulaşmak için kullanılacak mali alanın yaratılabileceği konusunda, Kalkınma Komitesi tarafından “mali alan elması” (*fiscal policy diamond*) yaklaşımı önerilmektedir³¹¹. Şekil 1’de dört ayrı bileşene ayrılarak mali alan yaratmanın imkanları gösterilmiştir. Bunlar, a) kamu harcamalarında etkinliğin artırılması, b) ulusal gelir üretimi, c) uluslararası yardımları çekme, d) borçlanmadır. Heller yaklaşımından farklı olarak mali alan elması yaklaşımında senyoraj hakkının kullanımı bir mali alan oluşturma yöntemi olarak sayılmamaktadır³¹².

a. Kamu Harcamalarında Etkinliğin Arttırılması

Kamu harcamalarının etkinliğinin arttırılması, Heller’in kamu harcamalarında önceliklerin belirlenmesi yaklaşımından türetilmiştir. Kamu kurumlarınca yapılan gereksiz harcamaların düşürülmesi, kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasının önceliğidir. Çünkü gereksiz harcamaların azaltılmasıyla yaratılan bütçe kaynağı üretken harcamalara tahsis edilebilecektir. Ayrıca yaratılan kaynakla bütçe göstergelerinin iyileşmesi, hükümetin borçlanma konusundaki kredibilitelerini

³¹¹ Development Committee, 2006, p. 6.

³¹² Development Committee, 2006, p. 14.

arttıracaktır. Harcamaların dağılımını değiştirmek kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasının bir diğer yöntemidir. Düşük değer üretecek harcamaları kısmak ve yüksek değer üretecek harcamaları arttırmak mali alanı genişletecektir. Hükümetler teknik etkinliği arttırarak da mali alanı genişletebilir. Teknik etkinlik, kaynakların belirlenen amaçlara tahsisinin minimum maliyetle yapılmasını ifade etmektedir³¹³.

Bu yaklaşıma göre hükümetler, özel sektör ve baskı grupları arasında sağlanacak kurumsal bir iyi yönetim, mali alan yaratılması konusunda olumlu bir katkı sağlayacaktır. Hükümeti kendi menfaati yönünde etkileyecek baskı gruplarının kontrol altında tutulması, hükümetin belli kuralları sağlayan kurumlar vasıtasıyla uygulamasıyla mali sürdürülebilirliğinin sağlanması, aktif bir sivil toplumun bu kuralların uygulanması konusunda hükümetlere uyguladıkları baskılar, kamu mali yönetimini iyileştirmektedir. Bu nedenle kamu harcamalarında etkinlik vasıtasıyla mali alan yaratılması düşünöldüğünde, bütçe sisteminin niteliği ve etkinliği ve kamu yönetimi süreci kamu harcamalarının üretim yanlı olduğuna dair bir garanti saęlamalıdır³¹⁴.

b. Ulusal Gelir Üretimi

Devlet, vergi ve vergi dışı enstürmanları kullanmak vasıtasıyla yeni gelirler oluşturarak ve gelir oluşturma kapasitesini arttırarak mali alan yaratabilir. Ancak bu yöntemin refaha katkı sağlaması belirli şartlara bağlıdır. Eğer vergi toplama maliyetleri ve yeni bir vergi koyulması veya vergi oranlarının yükseltilmesi neticesinde ortaya çıkacak bozucu etkinin refah maliyeti, mali alan yaratılması neticesinde yapılacak harcamaların sosyal faydasından azsa, bu yöntem vasıtasıyla mali alan oluşturulması önerilebilir. Ayrıca vergi yönetimini ilerletecek vergi reformları ve tüketici kararlarını bozucu etkilere sahip vergilerin azaltılması vergi gelirlerinin artışını sağlayacak, dolayısıyla mali alan yaratılması ile sonuçlanacaktır³¹⁵.

³¹³ Development Comittee, 2006, p.14.

³¹⁴ Development Comittee, 2006, p.11.

³¹⁵ Development Comittee, 2006, p.15.

c. Uluslararası Yardımları Çekme

Sürdürülebilirliği önceleyen bakış açısına göre uluslararası yardımları alabilmek, hükümetin mali sürdürülebilirliğine bir zarar vermeksizin verimli kamu harcamalarına yönelebileceği için olumlu karşılanan bir mali alan oluşturma yöntemidir. Buna rağmen uluslararası yardımlar vasıtasıyla mali alan oluşturma çeşitli zorlukları vardır. İlk problem, yardımların yapılmak istenen yatırımları karşılamayacak miktardan daha düşük tutarda olmasıdır. Bu durumda eğer planlanan yatırımı tamamlayacak başka kaynak kullanımı yardım anlaşmasında engellenmişse, sonuç olarak kullanılan yardım tamamıyla israf olunan bir tutar olarak neticelenecektir. Bu nedenle yardım ve hibeler vasıtasıyla mali alan yaratılması, yardım ve hibelerin tahmin edilebilirliğine ve tamamlayıcı diğer kaynaklarla beraber kullanımının imkanlılığına bağlıdır³¹⁶. Tahminlerin GOÜ'ler için maliye politikasının etkinliğini belirlemedeki önemi düşünüldüğünde³¹⁷, yardım ve hibelerin öngörülebilirliğini önemi daha da artmaktadır.

d. Borçlanma

Mali alan, devletin kullanılmayan atıl borçlanma kapasitesini kullanıma açması vasıtasıyla da yaratılabilir. Atıl borçlanma kapasitesi, net borçlanmanın sürdürülebilecek en yüksek miktarı ve cari borçlanma limiti arasındaki farka eşittir. Sürdürülebilecek en yüksek borç miktarı, hükümetlerin cari dönemde ve gelecekte yaratabilecekleri birincil fazlayla ilişkilidir. Borçlanmanın olabilecek en yüksek miktarı üç şekilde artırılabilir: a) kamu sektörünün mali kredibilitesini güçlendirmek b) gelir tabanının büyümesini güçlendirmek, c) gelecekteki gelir kapasitesini arttırmak³¹⁸.

³¹⁶ Development Committee, 2006, p. 15.

³¹⁷ Çelebi, "Mali Politikaların Etkinliğinde Tahminlerin Rolü" 1992, s. 43.

³¹⁸ Development Committee, 2006, p. 15.

(1) Devletin Mali Kredibilitesini Güçlendirmek

Mali alan elması yaklaşımına göre devletler ülkenin mali kredibilitesini arttırarak borçlanma maliyetlerini düşürebilirler. Kamu, cari dönemde bazı uygulamalarla gelecekteki borç ödeme kabiliyetine dair algıları ve borç ödeme istekliliğine dair düşünceleri değiştirebilirler. Bu uygulamaların başında mali kurallar gelmektedir. Mali kurallara örnek olarak kamu sektörü açıklarına miktar limiti koyan önlemler ve/veya kamu borcu/GSYH oranı gibi hedefler gösterilebilir. Bütçeleme sürecine dair reformlar, mali şeffaflığın geliştirilmesi de hükümetin kredibilitesini arttıran uygulamalardır. Bu uygulamalar borç verenlerin hükümete olan güvenini arttıracak, kamunun borçlanma maliyetlerini düşürecek ve dolayısıyla ülkenin borçlanma kapasitesini arttıracaktır³¹⁹.

(2) Gelir Tabanının Büyümesini Güçlendirmek

Gelirlerin büyümesinin hızlanması genişleyen birincil fazlayla sonuçlanır. Dolayısıyla gelir büyümesinin hızlanması neticesinde hükümetin sürdürülebilir en yüksek borçlanma miktarı ve borçlanma kapasitesi artar. Gelir tabanını güçlendirecek önlemler mali olanlar ve mali olmayanlar şeklinde ikili bir ayrıma tabidir. Mali olan önlemlerden ilki uzun dönemli büyümeyi yönlendiren önlemlerdir³²⁰. Bu önlemlere örnek olarak yoksulluğu düşüren, gelir dağılımındaki bozukluğu gideren sürdürülebilir bir insani kalkınmayı sağlayan vergi ve harcama politikaları örnek gösterilebilir³²¹. Mali olan önlemlerden ikincisi, vergi ve harcamaların ekonomiyi ayakta tutma kapasitesini güçlendiren önlemlerdir. Bu önlemlere vergilendirmenin artan oranlılığı örnek olarak gösterilebilir³²².

(3) Gelecekteki Gelir Kapasitesini Arttırmak

Kamunun borçlanma kapasitesi düşünüldüğünde, borçlanma kapasitesinin gelecekteki borç ödemelerine tahsis edilecek maksimum kaynak miktarına bağlı

³¹⁹ Development Committee, 2006, p. 15.

³²⁰ Development Committee, 2006, p. 16.

³²¹ Development Committee, 2006, p. 12.

³²² Development Committee, 2006, p. 16.

olduğu görülmektedir. Devletin bugünden bu kaynakları arttırmak için alacağı önlemler, kaynaklar gelecek dönemlerde kullanılsa bile, kamu sektörünün karşı karşıya olduğu borçlanma limitini arttıracaktır. Bu önlemler arasında hak ve yükümlülüklerin yönetimi vardır. Bu yaklaşıma göre devlet emeklilik fonları, kayıp veren kamu girişimlerinin özelleştirilmesi, sivil hizmet reformları gibi hükümetin ücret esnekliğini arttıracak önlemlerle, tüketici kararlarında sapmayı önleyecek ve politik öngörülebilirliği arttıracak vergi reformları vasıtasıyla borçlanma limitini arttırabilir³²³.

e. Mali Alan Elmasının Ülke Uygulamaları

Development Committee, 2007 yılı raporunda, 2006 yılında yaptığı mali alan elmasını kullanarak ülkeler için en uygun mali alan oluşturma yöntemini incelemiştir. İncelenen 12 ülkenin 6'sı ilgili yılda düşük gelirli ülkeler sınıfında, 5'i düşük orta gelirli ülkeler sınıfında ve 1 tanesiyse (Türkiye) yüksek orta gelirli ülkeler sınıfındadır. İlgili ülkeler dört sınıfa ayrılmıştır. 12 ülkeden 6'sı, uluslararası yardımlara ulaşmakta diğer 6 ülkeye nazaran daha avantajlıyken, kalan 6 ülke dış finansmanını piyasa imkanlarından yararlanmak vasıtasıyla yapmaktadır³²⁴.

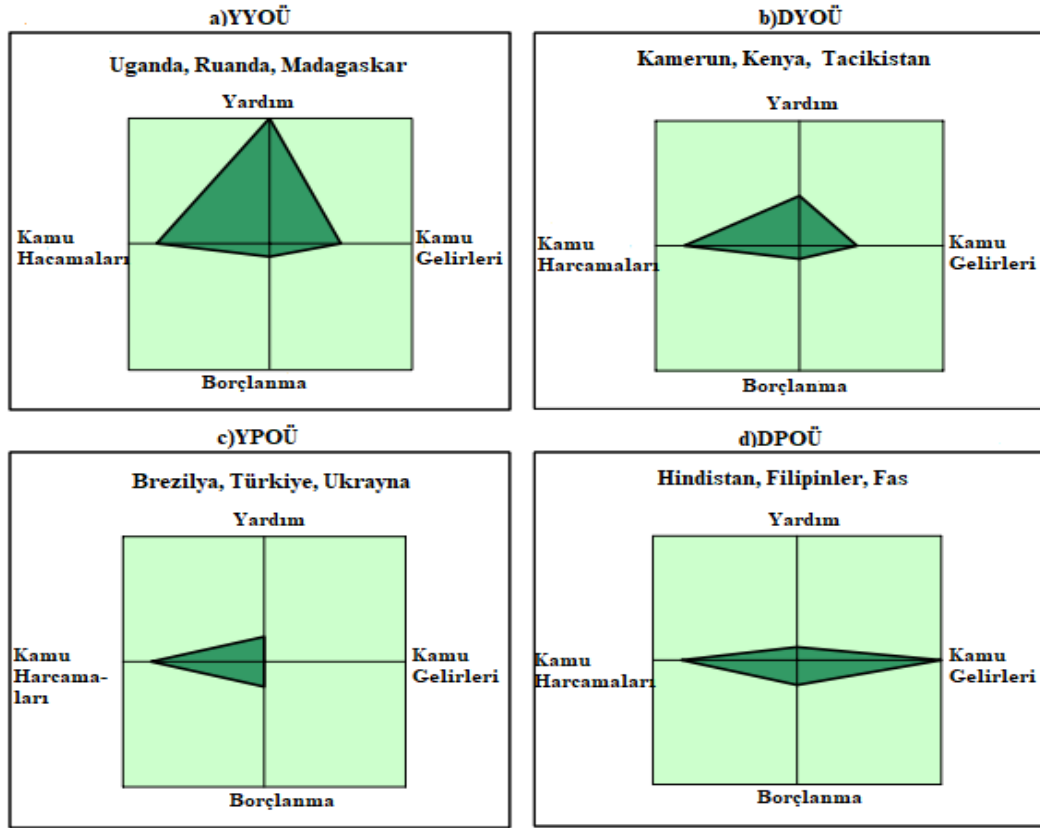
Brezilya, Türkiye ve Ukrayna, piyasaya erişim imkanlarının yüksek olması ve bütçe açıklarının görece düşük olması nedeniyle piyasadan borçlanma olanağı yüksek olan ülkeler (YPOÜ) sınıfındadır. Ruanda Cumhuriyet, Uganda ve Madagaskar yüksek bütçe açıklarını dış yardımlarla karşıladığı için, yüksek yardım olanağı olan ülkeler (YYOÜ) sınıfındadırlar. Kalan altı ülkenin gelirlerinin harcamalarını karşılama oranı diğer ülkelere göre daha düşüktür. Kamerun, Kenya ve Tacikistan uluslararası yardımların GSYH'leri içindeki payı %1,5'ten düşük olduğu için düşük yardım olanağı olan ülkeler olarak (DYOÜ), Hindistan, Fas ve Filipinler, YPOÜ'lere göre daha yüksek bütçe açığına sahip oldukları için piyasadan borçlanma olanağı düşük olan ülkeler (DPOÜ) olarak sınıflandırılmıştır³²⁵.

³²³ Development Committee, 2006, p. 16.

³²⁴ Development Committee, **Fiscal Policy for Growth and Development**, DC2007-007, International Bank for Reconstruction and Development and The International Development Association, Washington DC., 2007, p.10.

³²⁵ Development Committee, 2007, p.11

Şekil 2. Ülkelerin Mali Alan Elması



Kaynak: Development Comitee, 2007, p.13

Şekil 2’de 12 ülke için mali alan yaratılmasının en olası yollarını anlatılmaktadır. YYOÜ’ler hali hazırda oldukça yüksek miktarda dış yardım almaktadır. Ancak buna rağmen, döviz ve yatırım ihtiyacından dolayı kalkınma seviyelerini arttırmak için daha fazla dış yardıma ihtiyaçları vardır. Bu nedenle YYOÜ’ler için en önemli mali alan yaratma imkânı dış yardımları arttırmaktır. Yardımlar gelirlerin artışı ve harcamalarda etkinliğin sağlanmasıyla desteklenebilir. DYOÜ’lerin gelir yaratma imkanları YYOÜ’lere göre daha düşüktür, şekil 2’de bu açıkça görülmektedir. Ancak dağılımda ve teknolojiye gösterilecek ilerlemeler sayesinde harcamalarda etkinlik sağlanabilir ve oluşan mali tasarruflar vasıtasıyla mali alan yaratılabilir. Yardım imkanları cari dönemde düşük olsa da kurumsal reformlar ve yönetim reformları vasıtasıyla ilerleyen dönemler için yardım imkanları artabilir³²⁶.

Brezilya, Türkiye ve Ukrayna’dan oluşan YPOÜ’lerin gelirleri ve borçlarının cari seviyeleri yüksek olduğu için, bu iki yöntemle mali alan yaratma imkanları

³²⁶ Development Committee, 2007, pp.12-13

kısıtlıdır³²⁷. Bir başka deyişle, bu ülkelerin mali alan elmasında iyileştirilmesi gereken kısım harcamalardır³²⁸. Bu nedenle bu ülkeler, kamu harcamalarındaki etkinliği arttırmak vasıtasıyla mali alan yaratma imkanına sahiptir. Bu durumun aksine, DYOÜ'ler dört olasılığı kullanarak mali alan yaratma imkanına sahiptir³²⁹.

2. OECD Yaklaşımına Göre Mali Alan Oluşumu

OECD'nin mali alan yaklaşımı 2009 yılında Allen Schick tarafından üretilmiştir. Bu yaklaşım, mali alanı az gelişmiş, gelişmiş ve GOÜ'ler için ayırmıştır. Genellikle GOÜ için incelenen mali alan kavramı, bu yaklaşımda gelişmiş ülkeler için incelenmiştir. Az gelişmiş ülkeler mali alan kalkınmayı hızlandıracak ek harcamalar için kullanılmaktadır³³⁰. GOÜ için mali alan verimli yatırımlar için borçlanma ve harcama limiti olarak tanımlanırken, gelişmiş ülkeler için mali alan çeşitli ekonomik programları sürdürebilmek için var olan bütçe imkanlarıdır³³¹. Ekonomik programların sürdürülebilmesi, bütçede var olan kaynakların bu programlar lehine yeniden tahsisini vurgulamaktadır.

2008 Büyük Durgunluğuyla beraber mali alan oluşumuna OECD tarafından getirilen yaklaşım kendini güncellemiştir. Krizin ardından mali alan oluşumu makroekonomik ve uzun dönemli bir sürece bağlanmıştır. Mali alan, devletin belirli programlara yaptığı harcamalar için ayıracağı kaynak değil, mali güçlendirme programlarının getirdiği tasarruf tedbirlerine karşı hükümetlerin sahip olmak istediği bir harcama imkânı olarak değerlendirilmektedir. Bu görüşe göre mali alan, kısıtlamalar hafiflediğinde ortaya çıkacak ihtiyaçlar için kullanılacak kaynakların artırılması veya tasarruf tedbirleri şiddetlendiği zaman ortaya çıkacak zararları hafifletmek için kullanılacak bir parasal imkân olarak değerlendirilmektedir. 2008 krizinden sonra uygulanan mali güçlendirme programları, bütçeleme ve maliye politikası konusunda geleneksel araçları önermektedir. Bu nedenle mali alanda gelecek yıllarda daralma beklenmektedir³³².

³²⁷ Development Committee, 2007, p. 13.

³²⁸ Ünsal ve Durucan, s. 282.

³²⁹ Development Committee, 2007, p. 13.

³³⁰ Recep Emre Eriçok, "Beşeri Gelişme İçin Mali Alan Oluşturma Düşünceleri", **Mali Alan: Teori – Uygulama**, (ed: Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 93.

³³¹ Schick, p. 3.

³³² Mario Marcel, "Budgeting for Fiscal Space and Government Performance Beyond Great Recession", **OECD Journal on Budgeting**, Vol:13, No:2, 2014, pp. 6-12.

2009 yılında Schick tarafından belirlenen ve 2014 yılında Marcel tarafından geliştirilen OECD yaklaşımına göre mali alan oluşumunun temeli, yıllık ve dönemsel olarak uygulanan bütçelerdir. Mali alan oluşumunda bütçeyi yapan siyasetten bağımsız otoritelere büyük önem verilmektedir. Merkezi bütçeyi yapan kurum, mali alanın oluşturucusu ve koruyucusudur. Bu kurum cari dönemdeki mali alanı hesaplayacak ve gelecek dönemlerde gerçekleşecek genişleme ve daralmaları öngörerek sonraki dönemlerin mali alanını planlayacaktır. Bu görevi gerçekleştirebilmek için hazinenin gerekli idari bağımsızlık ve nitelikli personele sahip olması gerekmektedir. Hazine, tasarruflar ve yatırımlar arasındaki değiş tokuşu öngörerek ekonomik programların sürekliliğini sağlayacaktır. Bu planlamayı gerçekleştirebilmek için kurum yatırımların beklenen maliyet ve getirisini hesaplayacak, performans esaslı bütçeleme süreciyle orta dönemli (3-5 yıllık) dağılım kararlarını verecek ve 30 yıla dayanan uzun dönemli etkileri değerlendirecektir³³³. Ayrıca sıfır tabanlı bütçeleme sistemi ve performans esaslı bütçeleme sistemi arasında uygulanacak bir eşgüdüm de mali alan oluşturma imkanlarını arttıracaktır³³⁴. Bütçelerde yapılacak yeniden indeksleme, vergi teşvik ve harcamalarının gözden geçirilmesi, sürekli nitelik gösteren harcamaların gözden geçirilmesi, risk ve maliyetlerin özel sektöre aktarımıdır.

a. Yeniden İndeksleme

Genellikle devlet bütçeleri nominal temelde oluşturulmaktadır. Gelecek dönemde gerçekleşecek harcamalar, enflasyon oranında arttırılarak yeni bütçe sürecine eklenmektedir³³⁵. Ancak bütçeleme süreçlerinde harcamalar için beklenen enflasyondan daha az bir artış belirlenmesi kurumların harcamalarını sonraki yıllar için daha az planlamasıyla neticelenecek ve mali alanda bir genişleme ortaya çıkacaktır³³⁶.

³³³ Schick, pp. 14-17.

³³⁴ Marcel, p. 24.

³³⁵ Marcel, p. 16.

³³⁶ Schick, p. 12.

b. Vergi Teşvik ve Harcamalarının Gözden Geçirilmesi

Vergi oranlarındaki artışlar gibi uygulamalar ekonomide oluşturacağı daraltıcı etkilerden dolayı OECD yaklaşımına göre mali alan oluşturma imkanları arasında sayılmamaktadır. Bunun yerine vergi gelirlerini düşüren vergi teşvikleri ve vergi harcamalarının gözden geçirilmesi bir alternatif olarak sayılmıştır³³⁷. Vergi harcaması, *“bazı mükellef gruplarının yükünü azaltmak ve teşvik etmek, yönetimi kolaylaştırmak ve benzeri nedenlerle tanınan istisna, muafiyet ve indirimlerin vergi gelirlerinde neden olduğu kaybı ifade eden bir kavramdır”*³³⁸. Bu istisna, muafiyet ve indirimler bazı mikro ekonomik amaçlar için kullanılmaktadır. Bazı erdemli malların üretimini arttırmak, vergi yükümlülerinin davranışlarını faydalı ekonomik ve sosyal davranışlara yönlendirmek, özel yatırımları arttırmak bu amaçlara örnek olarak verilebilir³³⁹. Özellikle vergi harcamalarına bütçelerinde önemli miktarda yer veren ülkelerde, bu harcamaların yeniden belirlenmesi mali alanda önemli artışlarla neticelenecektir. Bu önlem sayesinde hem kamu gelirlerinde artış gerçekleşecek hem de çeşitli çıkar gruplarının hükümetleri etkilemek yoluyla elde ettikleri piyasayı bozucu vergi imkanları tedavülden kalkacaktır³⁴⁰. Vergi harcamalarının gözden geçirilmesi vasıtasıyla oluşturulan mali alan, Kanada, İspanya ve İngiltere gibi ülkelerde GSYH'nin yüzde 4'üne ulaşmıştır³⁴¹.

c. Sürekli Nitelik Gösteren Harcamaların Gözden Geçirilmesi

Sürekli nitelik gösteren harcamaların gözden geçirilmesi, bir bürokratik süreçten ziyade bir siyasi süreçtir. Yöneticiler harcamaların asgari miktarını, yeniden dağılım yapılacak miktarını ve eğer gerekliyse gelirlerin artışı vasıtasıyla yapılacak yeni harcamaları belirlemelidir³⁴². Sürekli nitelik gösteren harcamalardan üretim yönlü olmayanları yani cari harcamaları kıstak ve üretim yönlü olanları yani yatırım harcamalarını arttırmak, mali alan oluşturma en etkin yoludur. Ancak

³³⁷ Schick, p. 11.

³³⁸ Muter, vd., ss. 190-191.

³³⁹ Marcel, p. 20.

³⁴⁰ Schick, p. 11.

³⁴¹ Marcel, p. 21.

³⁴² Marcel, p. 17.

harcamalardan faydalanan çıkar grupları olduğu için sürekli nitelik gösteren harcamaları değiştirmek her zaman uygulanabilecek bir yöntem değildir³⁴³.

d. Risk ve Maliyetlerin Özel Sektöre Aktarımı

Devlet bütçesindeki bazı kalemlerin özel sektöre transferi hükümetlerin bütçelerinde bir alan yaratılmasına yardımcı olmaktadır. Modern devlet, ekonomideki risklerin asıl yüklenicisidir. Ancak son yıllarda bazı yeni yaklaşımlarla bu düşüncüyü değiştirmek için çalışmalar gerçekleştirilmektedir. OECD yaklaşımına göre risk ve maliyetlerin özel sektöre aktarımıyla gerçekleşecek mali alan yaratımının örnekleri, emeklilik ve sosyal güvenlik hizmetlerinin bir kısmının özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi ve KÖSO'lardır³⁴⁴. İki yöntemde de özel sektör tarafından yüklenici olacak firmalara belirli bir hükümet garantisi verilmektedir. Şayet verilecek garantiler ihtiyatlı şekilde düzenlenmezse, hükümetler cari dönemde bir mali alanı sağlasa da sonraki bütçe dönemlerinde bütçeler üzerindeki kontrollerini kaybetmek riskiyle karşı karşıya kalacaklardır. Bu nedenle OECD yaklaşımına göre verilecek garantiler bağımsız denetimlere tabi olmalı veya bağımsız bir merkezi otorite tarafından verilmelidir³⁴⁵.

OECD yaklaşımı KÖSO'ların gerçekleştirilmesinin uygunluğu için bazı şartlar öne sürmüştür. Bu şartlardan ilki, kim tarafından gerçekleştirildiğine bakılmaksızın, altyapı yatırımının düşük maliyetle gerçekleştirilmesidir. İkincisiyse, en uygun tedarik opsiyonunun seçilmesidir. Bu şarta göre, kamu sektörü ve Hazine Bakanlığı KÖSO'nun gerçekleştirilmesi sürecinin tamamında etkin bir denetim sağlamalıdır. Bu mekanizmaların gerçekleştirilebilmesi için OECD yaklaşımı KÖSO'lar her üç-beş yıllık dönemde için orta ve uzun dönemli fayda ve maliyetleri kapsayan raporlar hazırlanmasını önermiştir. Özel sektör tarafından gerçekleştirilen emeklilik, sosyal güvenlik, sağlık gibi hizmetlerinse, risk önleme programları (*cost containment program*) tarafından sürekli olarak denetlenmesi, mali alanın sürekli şekilde sağlanması için gereklidir³⁴⁶.

³⁴³ Schick, p. 11.

³⁴⁴ Eriçok, ss. 94-95.

³⁴⁵ Schick, pp. 12-13.

³⁴⁶ Marcel, pp. 22-24.

C. Ostry ve diğeri Yaklaşımına Göre Mali Alan Oluşumu

Ostry ve diğeri yaklaşımının temeli, mali fark (*fiscal gap*) yaklaşımına dayanmaktadır. Mali fark yaklaşımına göre, hükümetin cari bütçe kısıtlamalarının yani cari borçluluğunun miktarı, gelecekteki birincil fazlasının bugünkü değerine (*discount value of future primary surpluses*) eşitse veya bu miktardan küçükse, ülkenin mali sürdürülebilirliğinin olduğu varsayılmaktadır³⁴⁷. Blanchard, (1990) mali farkı birincil fazlanın GSYH'ye oranıyla kamu borç/GSYH oranı arasındaki fark olarak tanımlamıştır³⁴⁸. Blanchard ve diğeri (1990) mali farkı aşırı borç yükünü karşılayabilecek – sürdürülebilir vergi oranı ve cari vergi oranı arasındaki fark olarak göstermiştir. Sürdürülebilir vergi oranı, zamanlar arasında değişmeyen borç/GSYH oranını sağlayan vergi oranıdır. Hükümetler tarafından cari vergi oranını sürdürülebilir vergi oranına yaklaştıran politikalar yürütmelidir³⁴⁹. Mali fark yaklaşımında vurgulanmak istenen, maliye politikasının birincil fazla ve borçlanma arasında bir eşgüdüm sağlandığında sürdürülebilir olacağıdır³⁵⁰. Mendoza ve Ostry (2008) ise devlet borcu arttıkça birincil fazlanın arttığı sonucunu bulmuş ve eşgüdümü doğrulamıştır³⁵¹. Bu eşgüdüm, mali fark hipotezinde olmayan bazı davranışsal boyutların eklenmesiyle, bizi Ostry ve diğeri yaklaşımındaki mali alan tanımına ulaştıracaktır³⁵².

Ostry ve diğeri mali alan tanımı açısından Heller'den farklı bir yöntem izlemişlerdir. Bu düşünürlere göre mali alanın oluşumu ülkelerin borçlanma limitleriyle bağlantılıdır. Bu anlamda tarihsel olarak Ricardo'ya yakın bir mali alan oluşumu önermişlerdir. Bir ülkenin borç miktarı makul bir seviyede olduğu zaman ülkelerin borçlanma seviyesini arttırması, ulusal hükümetlere borç/GSYH oranını istikrarlı bir seviyede tutmak için bir alan verecektir. Ancak yüksek borç miktarlarında bu dinamikler ters yönde işleyecek, ülkelerin borçlanma miktarını birincil bütçe

³⁴⁷ IMF, "Balancing Fiscal Policy Risk", **Fiscal Monitor: World Economic and Financial Survey**, Washington, April 2012, p. 5.

³⁴⁸ Oliver Blanchard, "Suggestion for a New Set of Fiscal Indicators", **OECD Department of Economics and Statistics**, Working Paper No: 79, 1990, p. 21.

³⁴⁹ Oliver Blanchard, Jean-Claude Chouraqui, Robert P. Hagemann and Nicola Sartor, "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answer to Old Question", **OECD Economic Studies**, Vol: 15, 1990, p. 8.

³⁵⁰ Brahat Trehan and Carl E. Wash, "Common Trends, The Government's Budget Constraint, and Revenue Smoothing", **Journal of Economic Dynamic and Controls**, Vol: 12 No :2-3, 1988, p. 426.

³⁵¹ Enrique G. Mendoza and Jonathan D. Ostry, "International Evidence on Fiscal Solvency: Is Fiscal Policy Responsible?", **Journal of Monetary Economics**, Vol: 55, No: 6, 2008, p. 1082.

³⁵² IMF, 2012 p. 5.

dengeinden karşılama imkânı olmayacak ve borçlanma seviyeleri sonsuz bir sarmala doğru ilerleyecektir. Bu nedenle Ostry ve diğerleri ülkelerin tarihsel olarak hesaplanan borçlanma limitlerini ve borçlanmadaki artışlara ülkelerin verdikleri yanıtları incelemiştir. Bu limitleri aşan bir borçlanma, eğer ülkeler bu borçlanmayı ortadan kaldıracak herhangi bir çalışma gerçekleştirmezse, borç miktarında artışla neticelenecektir. Bu analiz, ülkelerin hangi borçluluk miktarından sonra borçlanmanın sürdürülebilirliğini kaybettiğini göstermektedir. Ülkelerin borçlanma limiti, mali ödeme gücünün bir soru işareti haline geldiği borçlanma miktarını temsil etmektedir. Ayrıca limitlerin belirlenmesi, likidite/borç çevirme riskinden soyutlanmıştır. Analize göre ülkelerin cari borç miktarı, çalışmada belirtilen zaman dilimi için hesaplanmış tarihsel borçlanma limitinin altında olmalıdır. Borçluluk borçlanma limitinin ne kadar altında olursa, bir ülkenin yaratabileceği mali alan o denli yüksek olacaktır³⁵³.

Mali alan, Ostry ve diğerlerine göre mali manevra alanı olarak resmedilmiştir. Bu yaklaşımda mali alanın ne için kullanılacağına dair herhangi bir fikir beyan edilmemiştir. Mali sürdürülebilirlik mali alan oluşumu için ilk gerekliliktir. Mali sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi içinse hükümetin dönemler arası bütçe kısıtlarını (*intertemporal budget constraints*) gerçekleştirilebilmesi gerekir. Hükümetler en sonunda borçlarını ödemek mecburiyetindedirler. Vadesi geldiğinde ödemelerin yapılabilmesi ve ihtiyaç dahilinde tekrar borçlanabilmek için borçlanma seviyesini sürdürülebilir miktarlara geri getirmek gerekecektir. Vergi oranları üzerindeki ve harcama miktarlarındaki egemenlik hakkı borç ödemelerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olabilir. Ancak bu piyasaları her zaman tatmin etmemektedir³⁵⁴. Belli bir para birliğine üye olan ülkelerde maliye politikası araçlarının önemi artmaktadır. Zira bu ülkelerde para politikasıyla ekonomiyi yönlendirme kapasitesi sınırlıdır. Bağımsız para politikası uygulama imkânı olmaması ülkelerin uygulayacağı politika araçlarının kısıtlanması sonucunu doğurmaktadır. Şokların yaşandığı bir dönemde ekonomiye daha fazla güven verebilmek için para birliklerine üye olan ülkeler daha geniş bir mali alana sahip olmak mecburiyetindedir³⁵⁵.

Modelin oluşturulmasına yol açan iki sonuçtan ilki, borçlanma miktarı yükseldikçe, borçlanma sürdürülebilirliğini sağlayacak birincil dengenin

³⁵³ Ostry, vd., 2011, p. 3.

³⁵⁴ Ostry, vd., 2011, p. 4.

³⁵⁵ Atish R. Ghosh, Jonathan D. Ostry, Mahvash S. Qureshi, "Fiscal Space and Sovereign Risk Pricing in a Currency Union", **Journal of International Money and Finance**, Vol: 34, 2013, p. 132.

yaratılmasının zorlaşmasıdır. İkinci önemli noktaysa belirsizliktir. Kriz dönemlerinde hükümetler borçlanma limitlerinin üzerinde borçluluklarla karşılaşabilmektedir. Neticede borç verenlerin ülkeye uyguladıkları faiz haddi değişmektedir. Mali alan ve borçluluk üzerine bir değerlendirme yapıldığında, hükümetlerin belirsizlikten kaynaklanacak olumsuz şoklardan kaçınmak için temerrüt riskini, kriz döneminde karşılaşacakları faiz haddini ve borçlanma limitlerini tekrar gözden geçirmeleri gerekmektedir³⁵⁶.

Analizde var olan borçlanma limiti kavramı, kriz dönemlerinde borçlanabilecek sınırı göstermektedir. Bu sınır, kesin ve belirli bir nokta değil, tarihsel olarak yapılan incelemeler neticesinde elde edilmiş bir kritik değerdir³⁵⁷. Hükümetler genellikle birincil dengeyi yükselterek borç oranlarını makul seviyelerde tutmak isterler. Ancak savaş, salgın hastalık veya finansal krizlerle ilişkili mali harcamalar gibi büyük şoklar yaşandığında birincil dengede sapmalar olabilmektedir. Krizi izleyen dönemde birincil dengede gerçekleşen artış faiz ödemelerini dengeleyebildiği müddetçe kamu borçluluk oranı uzun dönem dengesine yerleşecektir. Ancak birincil denge her zaman kriz dönemlerindeki artışı dengeleyebilecek kadar artmamaktadır³⁵⁸.

Birincil dengeyi borç ödeme seviyesine getirmek için vergi oranlarını arttırmak ve harcamaları kıstak gibi politikalar da her zaman etkin sonuç vermemektedir. Borçlanma miktarı yükselirken uygulanan maliye politikası araçlarının faiz ödemelerini sürdürebilme konusunda yetersiz olduğu durumlarda, kamu borçlarının GSYH'ya oranı önemli miktarda artacaktır. Bu durumda hükümetler ya alışılmışın dışında, olağanüstü mali uygulamalara gidecek, ya da yükümlülüklerini yerine getiremeyecektir. Yükümlülüklerin yerine getirilemeyeceği durum borçlanma limiti olarak kabul edilmektedir. Yükümlülüklerin yerine getirilemeyeceği durum ve cari borç limiti arasındaki farksa, kullanılabilir mali alanı ifade etmektedir³⁵⁹.

Artan borçlanmayı karşılamak amacıyla faiz dışı fazlayı arttırmak, hükümetlerin artan faiz ödemelerini ve uzun dönem borçlanma sürdürülebilirliğini sağlamasında bir araç olarak kullanılabilir. Ancak faiz dışı fazlayı arttırmak hükümetler için her zaman uygulanabilir bir yöntem olmamaktadır, çünkü temel harcamaları kıstak ve vergileri arttırmak her zaman uygulanabilir maliye politikası

³⁵⁶ Ostry, vd., 2011, pp. 4-5.

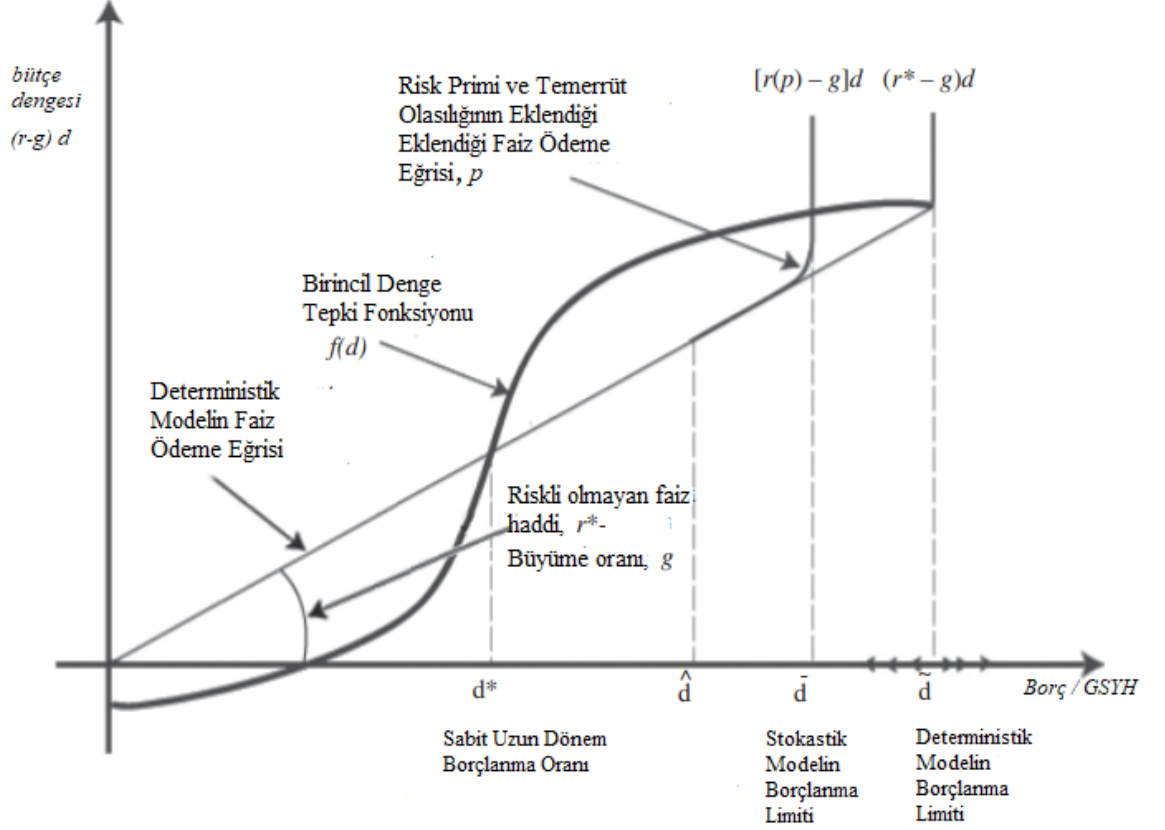
³⁵⁷ Fatih Akbayır ve Ahmet Burçin Yereli, "Mali Alan Ölçümünde Kullanılan Ostry vd. Yaklaşımı'nın Kuramsal Temeli, *Sosyoekonomi*, Cilt: 27(39), 2019, s. 249.

³⁵⁸ Ostry, vd., 2010, p. 6.

³⁵⁹ Ostry, vd., 2010, p. 6.

hedefi değildir. İlgili maliye politikası araçları kullanılarak birincil fazlayı arttıramamak hükümetleri mali tükenmişlik (*fiscal fatigue*) durumuna itebilir³⁶⁰.

Şekil 3. Ostry vd. Yaklaşımına Göre Mali Alan



Kaynak: Ghosh, “Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability In Advanced Economies”, F11.

Şekil 3’de görüldüğü gibi borçlanmanın çok düşük olduğu dönemlerde, birincil denge ve borç miktarı arasında negatif yönlü bir ilişki vardır. Borçlanma arttıkça ilişki pozitif yöne doğru evrilir. Borçlanmanın miktar olarak yeterince yüksek olduğu bir noktadaysa eğri düzleşmektedir. d^* uzun dönem borçlanma oranını göstermektedir. d^* noktasının altında faiz ödemeleri birincil dengeyi aşmakta ve borçlanma oranı yükselmektedir. d^* ’ın üst tarafındaysa, \tilde{d} noktasına kadar birincil denge faiz ödemelerinden fazla olduğundan borçlanma miktarı düşmektedir. Ancak birincil denge tepki fonksiyonu ve faiz ödeme eğrisi \tilde{d} noktasında tekrar kesişmektedir. Bu noktada eğer borçlanma \tilde{d} noktasını aşarsa, faiz ödemeleri birincil dengeyi aşacak,

³⁶⁰ Ghosh, vd., “Fiscal Space and Sovereign Risk Pricing in a Currency Union” 2013, pp. 137-138.

ilerleyen dönemlerde borç patlaması yaşanacaktır. Bu nedenle \tilde{d} noktası borçlanma limitidir ve d^* ve \tilde{d} arasındaki mesafe mali alanı ifade etmektedir. Bu anlatım, modelin deterministik anlatımıdır³⁶¹.

Modelin skolastik anlatımında risk primi ve temerrüt olasılığı da anlatıma eklenmektedir. Piyasa, \hat{d} 'ya kadar riskten arındırılmış faiz haddinden hükümete borç vermektedir. \hat{d} 'nın üzerindeki miktarlarda olası bir şok halinde borçlanılacak faiz haddi daha da yükselmekte, birincil fazlanın faiz ödemelerini karşılama olanağı azalmaktadır. Yükselen temerrüt olasılığı ülkenin risk primini yükseltmekte ve faiz haddi artışı hızlanmaktadır³⁶². Bu nedenle skolastik modelde borçlanma limiti deterministik modelden daha düşük bir seviyededir.

Sonuç olarak bu yöntemle göre mali alanı arttırmak için uzun dönem borçlanma miktarını düşürmek veya faiz dışı fazlayı arttırmak gerekmektedir. Mali alan ülkelerin tarihsel olarak sahip oldukları borçlanma limitlerine ve denge borçlanma oranlarına göre hesaplanmaktadır. Borçlanma limitleri tarihsel olarak yüksek olan ülkeler, cari borçluluk oranları yüksek olsa bile bir mali alana sahip olmaktadır. Aynı zamanda borçlanma limitini yükseltecek kredibilitesi yüksek yapısal reformlarla sahip oldukları mali alanı genişletebilirler³⁶³. Bu modele getirilen eleştiri, ülkelerin mali alan oluşturma çabasını sadece borç sürdürülebilirliğine indirgemesi ve toplumsal fayda odaklı, stratejik sektörlere önem veren mali alan oluşturma yöntemlerini dışlamasıdır³⁶⁴.

Bu yaklaşım, 2013 yılında Ghosh ve diğerleri tarafından 23 gelişmiş ülke için 1970-2007 yılları arası dönemi kapsayacak biçimde incelenmiş ve mali tükenmişlik durumunu destekleyen amprik sonuçlara ulaşılmıştır. Ulaşılan sonuçlara göre birincil dengenin gecikmeli borca tepkisi doğrusal değildir. Düşük borç seviyelerinde pozitif bir ilişki göstermekte, ancak %90-100 oranı aşıldığında bu döngü negatife evrilmektedir. Bunun yanında, borç limiti ve mali alan ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Borç limiti her bir ülke için GSYH'nın %150-250'si arasında değişmektedir. Bu çalışmada Yunanistan, İtalya, İzlanda, Japonya ve Portekiz için

³⁶¹ Ghosh, vd., "Fiscal Space and Sovereign Risk Pricing in a Currency Union", p. 138.

³⁶² Ghosh, vd., "Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability In Advanced Economies", p.F11

³⁶³ Ostry, vd., 2010, p. 16.

³⁶⁴ Eren Çaşkurlu, "Bağımsız Maliye Politikası Uygulama Olanağının Kısıtlanması, Mali Alan Daralması ve Etkileri", **Maliye Yazıları**, (der: Fatih Saraçoğlu, Eren Çaşkurlu, Haydar Lütfi Ejder), Gazi Kitapevi, Ankara, 2014, s. 68.

mali alan bulunmadığı, Avusturalya, Kore ve Danimarka, Finlandiya, Norveç ve İsviçre gibi kuzey grubu ülkelerin geniş mali alana sahip olduğu sonucuna varılmıştır.

D. Aizenman – JinjaraK Yaklaşımına Göre Mali Alan Oluşumu

Aizenman ve JinjaraK yaklaşımı, Heller'in mali alan tanımını baz alarak nitel bir mali alan hesabı yapmayı amaçlamıştır. Küresel krizin ardından uygulanan mali genişleme programları, yazarları bu hesaplamayı yapmaya iten sebeptir. Aizenman ve JinjaraK'a göre fiili (*de facto*) mali alan vergi gelirlerinin olağan dönemlere göre düşük gerçekleştiği yıllarda kamu borç yükümlülüklerini gerçekleştirmek için kullanılan kaynaklardır. Fiili mali alanın hesaplanması için gerekli olan bilgi, fiili vergi tabanıdır³⁶⁵. Vergi tabanı, iş çevrimlerinin (*business cycle*) vergi gelirindeki bozucu etkisini gidermek amacıyla ardışık birkaç senenin ortalaması alınarak hesaplanır. Ödenemeyen kamu borcunun fiili vergi tabanına oranı veya ödenmeyen kamu borcunun ödenmesi için gerekli vergi yıllarının toplamına oranı, ülkelerin yaşadığı benzer mali sıkışıklıklar hakkında bilgi vermektedir. Bu hesaplama yöntemi, mali alanın ilk denklemdir³⁶⁶.

- Fiili Mali Alan = Kamu Borcu / Vergi Hasılatı

2000'li yılların başlarından itibaren dünya ekonomisinde ılımlı bir seyir yaşanmış, makroekonomik dalgalanmalar ve risk primleri düşük seviyelere inmiştir. Kriz öncesi bu dönemi kapsayan yıllarda fiili vergileme kapasitesi hesaplanmaktadır. Aizenman ve JinjaraK yaklaşımının varsayımına göre kriz öncesi dönemin görece düşük kamu borçluluğu ve bütçe açıkları, kriz döneminde uygulanacak maliye politikası imkanlarını kolaylaştırmakta, dolayısıyla daha geniş bir mali alana imkân vermektedir. Bu nedenle Aizenman ve JinjaraK yaklaşımı mali alanın ikinci hesaplama denklemini bütçe açıkları ve vergi hasılatı arasındaki orana göre oluşturmaktadır³⁶⁷.

- Fiili Mali Alan = Bütçe Açığı / Vergi Hasılatı

Modelin vardığı sonuçlara göre, ülkeler arasında yıllık vergi gelirleriyle borçlanmasını karşılayabilme gücü en yüksek ülke Avusturalya'dır. Avusturalya'nın kamu borçluluğu, bir yıldan daha aşağıda toplanan bir vergi geliriyle karşılanmaktadır.

³⁶⁵ Joshua Aizenman and Yothin JinjaraK, "De Facto Fiscal Space and Fiscal Stimulus", **NBER Working Paper Series**, No: 16539, 2010, p. 1.

³⁶⁶ Aizenman and JinjaraK, 2010, p. 1.

³⁶⁷ Aizenman and JinjaraK, 2010, pp. 1-4.

Dolayısıyla en yüksek mali alana sahip ülke Avusturalya'dır. 5 yıllık süreyle Brezilya ve 10 yıllık süreyle Madagaskar en düşük mali alana sahip ülkelerdir. Bu hesaplama göre birçok ülke 4 yıllık vergi hasılatıyla kamu borçluluğunu karşılayabilmektedir. Türkiye, 2,34 senelik zaman dilimindeki vergi hasılatıyla kamu borçlarını karşılayabildiği için ortalamanın üzerinde bir mali alana sahiptir. Modele göre orta gelir seviyesi ve orta gelir seviyesinin altındaki ülkeler, üst orta gelir seviyesindeki ülkelere ve OPEC üyesi ülkelere göre daha kısıtlı mali alana sahiptir³⁶⁸.

F. Park Yaklaşımına Göre Mali Alan Oluşumu

Park, mali alan oluşturulması ve hesaplanmasına farklı bir açıdan yaklaşmaktadır. Park'a göre gelişmiş ülkelerde beklenen yaşam süreleri yükselmekte, buna paralel olarak nüfusun bağımlılık oranı olan yaşlı nüfusun çalışan nüfusa oranı artmaktadır. Bağımlı yaşlı nüfusun artması, bu kitlenin daha az çalışması neticesinde vergi tabanını daraltacak ve dolayısıyla kamu gelirleri azalacaktır. Aynı zamanda bu yaklaşıma göre yaşlı nüfusun bağımlılığı kamu harcamaları üzerinde artışa yönelik bir baskı oluşturacaktır³⁶⁹.

Park, mali alan hesaplanmasında İbn-i Haldun ve Laffer eğrisinin bir uygulamasını gerçekleştirmektedir. Laffer eğrisinin vergi matrahı ve vergi geliri arasında optimal vergi oranından sonra ters yönlü ilişki olduğu varsayımı, Park yaklaşımıyla mali alan hesaplanmasında kullanılmaktadır. Optimal vergi oranından düşük ya da yüksek olan vergi oranları, kullanılmayan bir vergilendirme kapasitesi olduğunu anlatmaktadır. Cari vergi oranı ile maksimum vergi oranını temsil eden Laffer eğrisinin tepe noktası arasındaki fark, kullanılmayan gelir yaratma kapasitesi olarak tanımlanan mali alanı göstermektedir. Nüfus yaşlandıkça genişleyen mali açıklar, mali alan oluşturma kapasitesini azaltacak veya yok edecektir³⁷⁰.

Park, yaşlanan nüfusun mali alan üzerindeki etkisini G-7 ülkeleri (ABD, Almanya, Birleşik Krallık, Fransa, İtalya, Japonya, Kanada) 1995- 2009 yılları arasında ölçmeyi ve karşılaştırmayı amaçlamıştır. Park'ın vardığı sonuçlara göre yaşlı nüfus oranı artınca mali alanda en fazla daralma yaşayacak ülke %7,1 ile İtalya, en az

³⁶⁸ Aizenman and Jinjarak, 2010, pp. 2-3.

³⁶⁹ Seok Gil Park, "Quantifying Impact of Aging Population on Fiscal Space", **IMF Working Paper**, WP/12/164, 2012, p. 3

³⁷⁰ Park, p. 4.

daralma yaşayacak ülkeyse %2,7 ile ABD'dir. Devletin ekonomideki büyüklüğü Euro bölgesinde daha fazla olduğu için, yaşlanan nüfus oranı arttıkça Fransa, Almanya ve İtalya'da mali alan daralması, ABD, Japonya ve Kanada'ya göre daha fazla olacaktır³⁷¹.

Park yaklaşımı, vergi gelirlerini mali alan ölçümünün temelinde yerleştirmiştir. Bu manada kamu harcamalarını göz önüne almadan yaptığı mali alan ölçümü, mali alanı dar bir çerçeveye oturttuğu eleştirilerini beraberinde getirmiştir³⁷². Park yaklaşımına göre mali alan oluşumu için iki öneri sunulmaktadır. Bunlardan ilki, emeklilik reformları, ikincisiyse harcama esnekliğinin sağlanmasıdır. Hükümet harcamalarının payının yüksek olduğu ülkelerde yaşlanmaya karşı mali alanın verdiği tepkinin daha daraltıcı olduğu sonucuna varan Park yaklaşımına göre emeklilik reformunun gerçekleştirilmesi ve kamu harcamalarında esnekliğin sağlanması aracılığıyla hükümetin ekonomi içindeki payı azalacak, dolayısıyla daha fazla kaynak mali alan oluşumuna aktarılacaktır³⁷³.

G. UNCTAD Yaklaşımına Göre Mali Alan Oluşumu

UNCTAD, kalkınmayı önceleyen mali alan tanımına yakın mali alan oluşturma yöntemleri önermektedir. UNCTAD'a göre kamu maliyesinin gücünü arttıran stratejiler hem makroekonomik istikrarı sağlamak hem de kalkınmacı devlet yaklaşımını desteklemek için gereklidir³⁷⁴. UNCTAD yaklaşımı, klasik mali alan oluşturma yöntemi olarak değerlendirilen Heller ve Ostry, vd. yaklaşımlarının mali alan oluşturmada etkili yöntemler olduğunu kabul etse de, mali alan oluşumunun daha geniş bir politika demetini içerdiğini vurgulamaktadır. Bu anlamda UNCTAD yaklaşımının tarihsel olarak Keynes ve Musgrave'e yakın olduğu görülmektedir.

UNCTAD yaklaşımına göre mali alanın nitel ve nicel yönleri vardır. Bu yönler harcamaların önceliklendirilmesi, gelir yaratılması, borçlanma gibi yöntemlerden daha geniş bir politika karmasını gerektirmektedir. Maliye politikasının parasal ve diğer etkilerinin eşgüdümlü bir şekilde değerlendirilmesi, hükümetin gelir akımına ve

³⁷¹ Park, p. 4.

³⁷² Fatih Akbayır ve Ahmet Burçin Yereli, "Mali Alan ve Ölçüm Yöntemleri", *Sosyoekonomi*, Sayı: 26(38), 2018, s. 266.

³⁷³ Park, p. 266.

³⁷⁴ UNCTAD, *Trade and Development Report 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change, Mitigation and Development*, United Nations Publication, New York and Genova, 2009, p. 33.

istikrara önemli katkı sunacaktır. Bu nedenle UNCTAD, mali alanı borçlanma ve gelir arasında bir oran belirleme çabasından ziyade, para politikası ve uluslararası finansal sistemin maliye politikasıyla etkileşimi neticesinde oluşturulabilecek bir politika alanı olarak nitelemektedir³⁷⁵. Sonuç olarak UNCTAD mali alanı dinamik bir süreç olarak algılamaktadır. Bu dinamik süreç içerisinde harcama kapasitesi, borçlanma kapasitesi ve uluslararası kurumlarla ilişkiler vardır. Mali alan, politika alanının önemli bir birleşenidir. Kalkınma, ülkelerin kendilerine ait bir politika alanı olmasını gerektirir. Kalkınma hedefleri gerçekleştikçe, bir dinamik süreç olan mali alan da genişleyecektir³⁷⁶. UNCTAD, faiz oranları aracılığıyla, çarpan etkisi aracılığıyla ve döviz kuru aracılığıyla mali alan yaratılmasını önermektedir. İlerleyen başlıklarda bu politika araçları anlatılmıştır.

1. Faiz Oranları Aracılığıyla Mali Alan Yaratılması

2008 küresel krizinin başlangıcının ardından ülkelerin maliye politikası araçlarını kullanmak vasıtasıyla krizin üstesinden gelebileceğine dair bir konsensüs oluşmuştur³⁷⁷. Ancak krizin ilerleyen dönemlerinde yüksek kamu borcu seviyelerinden kaynaklanacak olası riskleri göz önüne alan düşünceler neticesinde, genişletici maliye politikasının kullanımına şüpheyle yaklaşılmıştır. Ülke ekonomisini aile ekonomisine benzeten bu düşünceler neticesinde, ülkelerin kazandığından daha az harcaması fikri öne çıkmıştır. Ancak makroekonomik açıdan düşünüldüğünde bir ülkenin ekonomi yönetiminin bir aile ekonomisi gibi düşünülmesi, harcamaların düşmesi neticesinde talep yanlı problemler doğurabilir. Çünkü bir kriz döneminde ancak devlet bunalımı aksi yöne çevirecek harcamaları yapabilir ve bu vasıtayla işsizliği düşürebilir, geliri arttırabilir. Ülke ekonomisi özel sektör ve kamu sektörü arasında bir terazi gibi düşünüldüğünde, özel sektör borçluluğu ve harcamasının düştüğü dönemlerde, kamu borçluluğu ve harcaması yükselmelidir. Kamu borçluluğunda bu yükseliş trendi, özel sektörün borçlanma yeteneğinin yeniden kurulacağı döneme kadar devam etmelidir³⁷⁸.

³⁷⁵ UNCTAD, **Trade and Development Report 2011. Post Crisis Policy Change in the World Economy**, United Nations Publications, New York and Genova, 2011, p. 69.

³⁷⁶ UNCTAD, **Trade and Development Report 2014. Global Governance and Policy Space for Development**, United Nations Publications, New York and Genova, 2014, p.162.

³⁷⁷ Antonio Spilimbergo, Steve Symansky, Oliver Blanchard and Carlo Cottarelli, "Fiscal Policy for the Crisis", **IMF Staff Position Note**, SPN/08/01, 2008, p.3.

³⁷⁸ UNCTAD, 2011, p.70.

Kriz dönemlerinde harcamaların artışı, her zaman daha yüksek bütçe açıklarıyla neticelenmez. Ekonominin kamu harcamalarının kullanılması vasıtasıyla uyarılması, aynı zamanda kamu gelirlerinde bir artışa yol açacaktır. Yakalanan ekonomik canlılık, bütçe açıklarının kapanmasına yardımcı olacaktır³⁷⁹. Eğer kamu harcamalarının büyüme üzerindeki etkisi, bütçe dengesindeki bozucu etkisinden büyükse, maliye politikasının etkin olduğu düşünülecektir. Bir başka maliye politikası aracı olan borçlanma düşünüldüğünde, borçlanma oranı ekonomik büyüme oranından küçükse, kamu sektörünün borçluluğu artmayacaktır³⁸⁰. Bu nedenle maliye politikasının etkinliğini değerlendirildiğinde, bütçe açıkları, büyüme oranı ve faiz oranları eşgüdümlü olarak göz önüne alınmalıdır³⁸¹.

Kamu borçlarında faiz oranlarının seviyesi, maliye politikasının etkinliği konusunda kritik bir öneme sahiptir. Kamu borçlanmasının faiz oranları, para politikasından etkilenmektedir. Merkez bankalarının kısa dönemli faiz oranlarını düşürdüğü dönemlerde devletlerin borçlanma imkanları artmaktadır³⁸². Merkez bankaları uzun dönemli faiz hadlerine de etki edebilir. Faiz indirimlerinin ekonomiyi uyarmaya yeterli olmadığı durumlarda, merkez bankası miktar kolaylaştırması (*quantitative easing*) politikasını kullanabilir. İkincil piyasalardan devlet bono ve tahvillerinin satın alınması vasıtasıyla merkez bankası bilançosunun genişletilmesi ve uzun dönemde faiz hadlerinin düşük kalacağını vurgulaması, harcamaların uyarılmasıyla neticelenecektir³⁸³.

Uzun dönem faiz hadlerinin düşük seviyelerde olması, hükümetler için uzun dönemde daha düşük bir faiz ödeme yükümlülüğü getirecektir. Faiz ödemelerine ayrılacak kaynaklar bu durumda diğer amaçlar için kullanılabilir ve mali alanda bir genişlemeye yol açacaktır. Bu nedenle küresel kriz döneminde hükümetler faiz hadlerini düşürme politikası uygulamıştır. Büyük Durgunluğun ardından uygulanan düşük faiz haddine dayalı para politikası hem gelişmiş, GOÜ’de maliye politikasının uygulanma alanını genişletmiştir³⁸⁴.

³⁷⁹ UNCTAD, 2011, p.70.

³⁸⁰ Luigi L. Pasinetti, “The Social Burden of High Interest Rates”, **Capital Controversy, Post-Keynesian Economics and the History of Economic Thought. Essay in Honour of Geoffrey Harcourt**, (ed: Philip Arestis, Gabriel Palma, Malcolm Sawyer), Vol: 1, Routledge, London and New York,1997, p. 149.

³⁸¹ UNCTAD, 2011, p. 70.

³⁸² UNCTAD, 2011, p. 70.

³⁸³ Ben S. Bernanke and Vicent R. Reinhart, “Conducting Monetary Policy at Very Low Short Term Interest Rates”, **American Economic Review**, Vol: 94, No: 2, 2004, p. 86.

³⁸⁴ UNCTAD, 2011, pp. 71-73.

2. Çarpan Etkisi Aracılığıyla Mali Alan Yaratılması

Mali alanın önemli nitel yönlerinden biri, kamu harcamaları ve vergilendirmelerin nötr (etkisiz) olmamasıdır. Mali alanın aktarımı vasıtasıyla uygulanan politika seçimlerinin her biri, farklı makroekonomik sonuçları beraberinde getirecektir³⁸⁵. Teorik olarak harcamalara dayalı maliye politikası uygulamaları vergi ve transfer harcamalarına göre daha etkin sonuçlar vermektedir. Mal ve hizmetlere yönelik kamu harcamaları alım gücünü arttırarak doğrudan çarpan etkisi yaratırken, transfer harcamalarının ve vergi indirimlerinin çarpan etkisi dolaylıdır³⁸⁶. Bazı kamu harcamaları sadece daha fazla harcamaya yol açan bir çarpan etkisine sahip olmamakta, ayrıca istihdamı arttırıcı çarpan etkisiyle de ekonomik büyümeye yol açmaktadır. Bu nedenle istihdam yaratma kapasitesine sahip sektörler yapılacak kamu harcamaları, ekonomik krizden çıkmak için daha etkin bir yöntem olacaktır. Bu harcamaların istihdamı arttırıcı etkisinin yanında, işsizlik için yapılan sosyal harcamaları azaltıcı etkisi olduğu için mali alan oluşturma etkisi vardır³⁸⁷.

İstihdam yaratan, eğitim, sağlık, barınma, emeklilik gibi sosyal dışsallığı yüksek ve düşük gelirli kesimlere yönelen kamu harcamaları, tüketim oranlarını arttırdığı için krizden çıkışı kolaylaştırmaktadır³⁸⁸. Ayrıca mali alan vasıtasıyla sosyal sermaye ve sosyal ücret harcamalarının yapılması, toplumun işsizlik ve yoksulluk sorunlarıyla karşı karşıya kalma riskini azaltacaktır³⁸⁹. UNCTAD'a (2011) göre bu harcamaların tamamı yoksulluk oranını düşürecek, üretim kapasitesini arttıracak ve daha fazla tüketim imkanıyla yüksek ekonomik büyüme oranlarına yol açacaktır³⁹⁰. Lindert'in³⁹¹ ampirik sonuçlarına göreyse devletin ekonomideki büyüklüğü ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki pozitif yönlüdür. Daha yüksek vergi oranlarına sahip ve daha çok harcama yapan ülkeler, 1980 yılından sonra dahi daha yüksek büyüme oranlarına erişmiştir. Bu çalışmaya göre eğitime yapılan harcamalar toplumu daha üretken kılmakta, çocuk bakımına yapılan harcamalar ebeveynlerin çalışma

³⁸⁵ UNCTAD, 2011, p. 73.

³⁸⁶ Spilimbergo, vd., p. 5.

³⁸⁷ UNCTAD, 2011, p. 73.

³⁸⁸ UNCTAD, 2011, p. 73.

³⁸⁹ Falay, s. 72.

³⁹⁰ UNCTAD, 2011, p. 73.

³⁹¹ Peter H. Lindert, **Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since Eighteenth Century**, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 29-33.

kapasitesini arttırmakta, sağlığa yapılan harcamalar çocuk ölümlerini azaltarak potansiyel üretim kapasitesini arttırmaktadır.

UNCTAD' a göre tüketimi uyaracak bazı vergi indirimleri de harcamaların sürekliliğini sağlayarak mali alan genişlemesiyle neticelenebilir. Örnek olarak katma değer vergisi gibi dolaylı vergilerde yapılacak indirimler fiyatlara yansdığı takdirde tüketim seviyesini arttıracaktır³⁹². Sonuç olarak, bazı erdemli mallara yapılacak kamu harcamaları tüketim sürekliliğinin sağlanması ve çarpan etkisi nedeniyle mali alanın genişlemesiyle neticelenecektir.

3. Döviz Kuru Aracılığıyla Mali Alan Yaratılması

Maliye politikasının etkinliği ve çarpanın büyüklüğünü faiz hadlerinin yanında uygulanan döviz kuru rejimi de etkilemektedir. Iltezki, Mendoza ve Vegh'in 2010 yıllı çalışmalarına göre³⁹³, kontrol edilen bir para politikası rejiminde maliye politikası çarpanı daha büyükken, esnek döviz kuru rejimi altında maliye politikası çarpanının değeri düşmektedir. Yönetilen bir döviz kuru rejiminde maliye politikasının genişletici etkisini azaltarak ulusal paranın değerlendirilmesinin önüne geçilmesi politika etkinliğini sağlamaktadır. Ayrıca UNCTAD'a göre bu rejimler ulusal piyasalardan uluslararası finansal piyasalara sermaye akışını da durdurmaktadır. Bu nedenle merkez bankasının sadece faiz haddini değil döviz kurunu da kontrol eden para politikası uygulamaları ülkenin sahip olduğu mali alanı genişletecektir³⁹⁴.

F. Literatür Taraması: Mali Alanın Ülke Uygulamaları

Bu başlık altında ülkelerin mali alan oluşturma deneyimleri, çeşitli yaklaşımlara göre sınıflandırılarak incelenmiştir.

³⁹² UNCTAD, 2011, p. 73.

³⁹³ Ethan Iltezki, Enrique G. Mendoza and Carlos A. Vegh, "How Big (Small) Fiscal Multipliers?", **Journal of Monetary Economics**, Vol: 60, No: 2, 2010, p. 245.

³⁹⁴ UNCTAD, 2011, p.75.

1. Heller Yaklaşımına Dayanan Literatür

Mccluskey ve Plimmer (2011) orta ve merkez Avrupa ülkelerinde emlak vergisi aracılığıyla mali alan yaratılabileceği fikrini savunmuştur. İlgili ülkelerde emlak vergisi, OECD ülkeleri ortalamasının yarısı kadardır. Polonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti vergi mevzuatlarında yaptıkları değişiklikler sayesinde emlak vergisi aracılığıyla mali alan yaratmayı başarmış ülkelerdir. Macaristan ve Slovenya, emlak vergisi aracılığıyla mali alan oluşturmak yeni vergi reformlarını yürürlüğe koymuştur³⁹⁵.

Kamboçya, kamu sağlık servisinin yetersiz olduğu bir ülke olduğu için, sağlık sektörünü iyileştirmek gayesiyle mali alan vermeyi amaçlamıştır. Ülkedeki kurumsal eksikliklerden dolayı harcamaları önceliklerinin düzenlenmesi, gelirlerin artırılması gibi klasik yöntemlerle mali alan yaratma imkânı oluşmamıştır. Bu nedenle dış yardımlar vasıtasıyla sağlık sektörü alanında mali alan yaratılmış ve resmi kalkınma yardımlarının (*official development assistance*) %22'ye yakın bölümü sağlık sektörüne akıtarılmıştır. Bu vasıta ile ülkenin kamu sağlık sektöründe ilerleme sağlanmış, özellikle bulaşıcı hastalıklar neticesinde ölümler ve çocuk ölümleri oranında düşüş yaşanmıştır³⁹⁶.

Sağlık alanında yetersiz kamu harcamaları ve düşük kaliteli kamu sağlık hizmetleri nedeniyle mali alan yaratma ihtiyacı olan bir ülke de Endonezya olmuştur. Endonezya, harcamaların önceliklendirilmesi yöntemini kullanmış ve bütçede önemli bir yer teşvik eden yakıt teşviği uygulamasını sonlandırmıştır. Bu vasıta ile bütçede düşük bir yüzdeye sahip olan sağlık harcamalarına kaynak transferi sağlanmıştır³⁹⁷.

Cassimon vd. (2015), Ağır Borç Yükü Altındaki Yoksul Ülkeler içinde bulunan 30 Afrika ülkesi için 1996 ve 2014 yılları arasında IMF, DB, Afrika Kalkınma Bankası ve Amerika Kıtası Kalkınma Bankası tarafından yapılan borç ertelemeleri vasıtasıyla mali alan yaratıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu çalışmada borç

³⁹⁵ William J. Mccluskey and Frances Plimmer, "The Creation of Fiscal Space for the Property Tax: the Case of Central and Eastern Europe", **International Journal of Strategic Property Management**, Vol: 15, No: 2, 2011, p. 132,133.

³⁹⁶ Ajay Tandon and Cheryl Cashin, "Assesing Public Expenditure on Health From a Fiscal Space Perspective", **HNP Discussion Paper**, No: 56053, World Bank, Washington DC, 2010, p. 46.

³⁹⁷ Tandon and Cashin, p. 56.

ertelemesinin dış yardımlara alternatif bir mali alan yaratma imkanı olduğu savunulmuştur³⁹⁸.

2. Ostry ve diğerleri Yaklaşımına Dayanan Literatür Taraması

Zandi vd. (2011) Ostry vd. yaklaşımına göre 30 gelişmiş ülke için mali alan hesaplaması yapmıştır. Ulaşılan sonuçlara göre Güney Kore ve Avustralya en geniş mali alana sahip ülkelerken, Japonya, Yunanistan, Portekiz, İtalya ve İspanya'nın mali alanı bulunmamaktadır. İspanya, Belçika ve İrlanda mali alan daralmasıyla karşı karşıyadır. Hesaplamanın Ostry vd. yaklaşımına göre yapıldığı göz önüne alındığında, mali alana sahip olmayan beş ülkenin tarihsel borçlanma limitlerine yakın bir kamu borçluluk seviyesinde oldukları, mali alan daralmasıyla karşı karşıya olan ülkelerinse kamu borçluluğunun hızla arttığı sonucu çıkartılabilir³⁹⁹.

Tandon ve Cashin (2015) 27 AB üyesi ülke için 1990-2014 yılları arasında Ostry vd. yaklaşımına göre hesaplanan mali alan ve mali kural arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Ulaşılan sonuçlara göre mali alan ve harcama mali kuralı arasında pozitif bir ilişki vardır. Denk bütçe mali kuralı mali alan yaratmak konusunda negatif etkiye sahiptir. Borçlanma mali kuralı ve mali alan arasında bir ilişki saptanamamıştır. Çalışmada ulaşılan bir diğer sonuçsa, geniş mali alana sahip ülkelerin ihtiyari kamu harcamalarını arttırma potansiyellerinin daha yüksek olduğudur, ancak geniş mali alana sahip ve mali kural uygulayan ülkelerde bu potansiyel sınırlanmaktadır. Bu durum, geniş mali alana sahip ve mali kural uygulayan ülkelerin maliye politikasının çevrim yanlı olmadığı olarak değerlendirilmiştir⁴⁰⁰.

Botev vd.'nin (2016) çalışmasına göre, gelişmiş OECD ülkeleri 2014-2016 yılları arasında faiz haddini düşürmek vasıtasıyla mali alan yaratmaktadır. Çalışmada Ostry vd. yaklaşımında belirtilmiş olan mali tükenmişlik analizi kullanılmıştır. Faiz haddindeki düşüş büyük durgunluktan bu yana ülkelerin girdiği verim düşüşünün

³⁹⁸ Danny Cassimon, Bjorn Van Campenhout, Marin Ferry and Marc Raffinot, "Out of Debt, into Fiscal Space? Dynamic Fiscal Impact of the Debt Relief Initiatives on African Heavily Indebted Poor Countries (HIPC's)", **International Economics**, Vol: 144, pp. 34,42.

³⁹⁹ Mark Zandi, Xu Cheng and Tu Packard, "Fiscal Space", Moody's Analytics Special Report, Moody's Analytics, New York, 2011, p. 14.

⁴⁰⁰ Carolin Nerlich and Wolf Heinrich Reuter, "Fiscal rules, fiscal space and procyclical fiscal policy, **ECB Working Paper**, No: 1872, European Central Bank, Frankfurt, 2015, p.1 6.

önüne geçmiş, aynı zamanda borçlanma limitini arttırmıştır. Bu politikayla mali alanını en çok geliştiren ülkeler Almanya ve İngiltere olmuştur⁴⁰¹.

3. Aizenman – Jinjaral Yaklaşımına Dayanan Literatür Taraması

Nooruddin ve Chhibber (2008), KTT'ye uygun bir uygulamayla Hindistan için mali alan ve seçimler arasında bir inceleme yapmıştır. Bu çalışmada mali alan Hindistan özelinde sekiz eyaletin toplam gelirleri ve eyaletlerin yaptıkları emeklilik, güvenlik, borç servisi gibi harcamalar arasındaki farkla hesaplanmıştır. Özel bir mali alan hesabı geliştirdiği için herhangi bir yönteme doğrudan uyum sağlamayan çalışma, mali alan göstergesi olarak vergi gelirleri ve kamu harcamaları arasındaki fark gösterdiği için Aizenman – Jinjaral yaklaşımına yakın bulunmuştur. Çalışmada geniş mali alana sahip olduğu dönemlerde Hindistan eyaletlerinde yapılan seçimler mevcut hükümetin devamlılığıyla sonuçlanırken, mali alanın kısıtlı olduğu dönemlerde seçimler neticesinde eyalet yönetiminde değişiklik olduğu sonucuna varılmıştır. Bu durumun nedeni geniş mali alan dönemlerinde toplumun arzu ettiği kamu harcamaları yapılarak seçmenler tatmin edilebilirken, mali alanın daraldığı dönemlerde bunun gerçekleşmemesidir⁴⁰².

Ulusoy vd. (2014) Aizenman ve Jinjaral yaklaşımına benzer bir şekilde AB ülkeleri için vergi hasılatlarıyla kamu borçlarının kaç sene içerisinde ödeneceğini hesaplamıştır. Bulgulara göre Yunanistan, İtalya, Belçika ve Güney Kıbrıs'ın vergi yılı diğer AB ülkelerine göre daha yüksektir. İrlanda, Portekiz ve Macaristan kriz öncesinde bu ülkelere göre daha iyi durumda olmalarına karşın 2008-2011 arasında borç seviyeleri artmıştır. Vergi yılı yüksek olan yani kısıtlı mali alana sahip ülkeler, kriz dönemlerini daha ağır geçirmekte ve daha yüksek mali alan daralmasıyla karşı karşıya kalmaktadır⁴⁰³.

⁴⁰¹ Jarmila Botev, Jean-Marc Fournier and Annabelle Mourougane, "A Re-Assessment Of Fiscal Space in OECD Countries", **OECD Economics Department Working Papers** No: 1352, 2016, p. 17.

⁴⁰² Irfan Nooruddin and Pradeep Chhibber, "Unstable Politics Fiscal Space and Electoral Volatility in the Indian States", **Comperative Public Studies**, Vol: 41, No :8, pp. 1077, 1085.

⁴⁰³ Ulusoy vd., s. 274.

4. UNCTAD Yaklaşımına Dayanan Mali Alan Literatürü

UNCTAD (2016) ülkelerin 1980 sonrasındaki sanayileşme süreçlerini üç biçimde sıralamıştır. Bu politikalar gelişmiş ülkeleri yakalamaya yönelik sanayileşme (*catch up industrialization*), duraksamış sanayileşme (*stalled industrialization*) ve gelişimi tamamlamadan sanayisizleşme (*premature deindustrialization*) olarak tanımlamıştır. İlk sınıftaki ülkeler küreselleşme ve sanayileşme politikalarını eşanlı biçimde geliştirebilen Çin ve Güney Kore'dir. Bu ülkelerin başat özellikleri, uyguladıkları kur, faiz haddi ve ticaret politikaları aracılığıyla imalata yönelik sanayide gösterdikleri ilerleme olmuştur. İkinci ve üçüncü sınıftaki ülkelere, ani finansallaşma neticesinde para birimleri değerlenen ve sanayileşme süreçleri zarar gören ülkelerdir. Latin Amerika ülkeleri bu gruptaki ülkelere örnek olarak verilebilir⁴⁰⁴.

UNCTAD'ın mali alan yaratmak için önerdiği yöntemler göz önünde tutulduğunda, ilk gruptaki ülkelerin mali alan yaratmak konusunda başarılı olduğu sonucu çıkartılabilir. Bu ülkeler arasında Hong Kong, Singapur ve Tayvan da eklenebilir. Sayılan ülkeler, yaşadıkları ekonomik büyüme süreci sayesinde gelişmiş ülkelerle yaşam standardı ve kişi başına gelir düzeyi arasında olan farkın nasıl kapatılabileceğinin örneğini sunmuştur⁴⁰⁵. Bu ülkeler, Japonya ve gelişmiş batı ülkelerinin sanayileşme pratiğini örnek alarak yola çıkmış ve bu ülkeleri yakalamayı amaç edinmiştir. Sayılan beş ülkede, ekonomi ve siyasetin eşgüdümlü hareket ettiği görülmektedir. Örnek olarak, bu devletlerde bağımsız merkez bankası olgusu bulunmamaktadır ve merkez bankaları sanayileşmeye uygun para politikaları izlemektedir. Bir diğer özellik, devletin ekonomiye yoğun müdahalesidir. Bu müdahale kaynak tahsisini sağlamak, yüksek yatırım/GSYH oranını sürdürmek, özel sektörle koordineli seçici sanayileşme stratejisi izlemek, ihracatı destekleyici önlemler almak ve tüketim mallarının ithalatını kısırken yatırım mallarının ithalatına yoğunlaşmaya odaklanmaktadır⁴⁰⁶. Sonuç olarak, sayılan ülkelerin uyguladıkları döviz kuru, dış ticaret ve çarpan etkisi politikalarıyla UNCTAD yaklaşımına uygun bir

⁴⁰⁴ UNCTAD, **Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth**, New York and Genova, 2016, pp. 76-82.

⁴⁰⁵ Daron Acemoğlu, "Introduction to economic growth", **Journal of Economic Theory**, Vol: 147, 2012, p. 545.

⁴⁰⁶ Wade, p. 525.

şekilde mali alan yarattığı görülmektedir. Bir sonraki başlık altında mali alanı kısıtlayan faktörler incelenecektir.

II. MALİ ALANI KISITLAYAN FAKTÖRLER

Ulusal ekonomilerin yakın biçimde bağlantılı olduğu bir dünyada çok taraflı (*multilateral*) antlaşmaların ve kuruluşların önemli bir yeri vardır. Çok taraflı kurallar ve yükümlülükler finansal riskler, çevresel sorunlar gibi negatif dışsallıklara çözüm üretecek şekilde örgütlenmelidir. Aynı zamanda bu antlaşmaların ve kuruluşların ayrımcı ve komşudan dilenme politikası (*beggar thy neighbour*) gibi işsizliğe neden olabilecek merkantilist ticaret ve kur politikalarını engellemesi gerekmektedir. Ancak ülkelerin bağımsız politika alanlarını tanımayan antlaşma ve kuruluşların ülkelere kabul edilmeme riski vardır. Bu nedenle etkin ve kredibilitesi yüksek çok taraflı bir düzenin kurulabilmesi, ulusal politika bağımsızlığı ve uluslararası yükümlülük ve kurallar arasında makul bir dengeyi gerektirmektedir. Bu düzen aynı zamanda uluslararası ticaret ve finans arasında karşılıklı eşgüdümü beraberinde getirmelidir. Çünkü uluslararası ticaretteki bir olumsuzluk finansal kırılganlığa, finansal bir kırılganlıksa uluslararası ticarete bozulmaya yol açabilmektedir⁴⁰⁷.

Ulusal politika alanında paradigmanın değişimi, 1980 yılından itibaren neoliberal ideolojiye sahip hükümetlerin görev başına gelmesiyle başlamıştır⁴⁰⁸. Savaş sonrası dönemde var olan finans ve ticaret arasındaki denge, 1980 sonrasında küresel ekonomik sistemin dengesinin finans tarafına ağırlık vermesiyle neticelenmiştir. Savaş sonrası dönemin kısa dönemli sermaye hareketlerine getirdiği kısıtlamalar, 1980 sonrasında kaldırılmıştır⁴⁰⁹. Ülkelerin küresel ekonomik sisteme hızlı bir şekilde entegre olması, getirdiği faydaların yanında, ülkelerin ulusal politika alanlarının daralmasıyla neticelenmektedir. Ulusal politika alanı kavramı, ilk bölümde tartışıldığı gibi politika alanı, makroekonomik alan ve mali alanı içeren oldukça geniş bir kavramdır. Ülkelerin ulusal politika alanını iki şekilde daralmaktadır. Bunlardan ilki, piyasaların liberalleşmesi ve sınırları aşan mal, hizmet, sermaye ve para akımlarının yoğunlaşmasıdır. Sıralanan olgular neticesinde ulusal ekonomiler ülke dışında olan ekonomik gelişmelere daha duyarlı hale gelmiştir. Uygulanacak ekonomi

⁴⁰⁷ Akyüz, 2007, p. 4.

⁴⁰⁸ Chang, 2006, p.12.

⁴⁰⁹ Akyüz, 2007, p. 5.

politikalarının makroekonomik politikalara ve kalkınma politikalarına etkisi azalmıştır. İkinci olarak, uluslararası kurallar ve yükümlülükler ulusal politikalar üzerinde ülkelerin egemenlik haklarını kısıtlamıştır. Uluslararası kısıtlamaların finans tarafında, IMF'in uyguladığı kur politikaları, makroekonomik politikalar ve kredi politikaları vardır. Uluslararası kısıtlamaların ticaret tarafındaysa, Dünya Ticaret Örgütü'nün (WTO) uyguladığı endüstriyel tarifeler, endüstriyel teşvikler, yatırım bağlantılı politikalar ve teknoloji bağlantılı politikalar bulunmaktadır⁴¹⁰.

Chang'a (2006) göre ülkelerin ulusal politika alanını kısıtlayan faktörler, WTO tarafından uygulanan ticaret ve endüstri politikaları, gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelerle imzaladıkları ticaret anlaşmaları, uluslararası serbest sermaye hareketleri, yerel baskı grupları, bağımsız merkez bankası, para kurulu, özerk hazine, enflasyon hedeflemesi ve bütçe açığı kuralıdır⁴¹¹. Yılmaz Akyüz'e (2007) göre köklü yapısal eksiklikleri olan, büyük ve sürekli mali ve cari açıklara sahip, yabancı sermayeye bağımlılığı yüksek, ağır borç yüküne ve makroekonomik istikrarsızlığa sahip ülkeler ulusal politika alanlarını kaybetmeye daha meyillidir⁴¹². Ulusal politika alanının bir bileşeni olan mali alan, ulusal politika alanıyla beraber Akyüz'ün vurguladığı etmenlerle eşanlı biçimde daralmaktadır. Bu başlık altında ulusal politika alanını ve mali alanı daraltan faktörler anlatılmıştır.

A. Ulusal Politika Alanını Daraltan Makroekonomik ve Finansal Faktörler

Savaş sonrası dönemde uluslararası ticaretin ana kuralı, en çok kayırılan ülke (*most favoured nation*) prensibidir. Bu prensibe göre savaş arası dönemde uygulanan korumacı ticaret politikalarının yerine, açık ekonomi ve kamu-özel sektör dengesi kurulmalı, ülkelerin ulusal stratejilerindeki çeşitlilik korunmalıdır. Bu prensine göre kur istikrarı mutlaka sağlanmalıdır. Kısa dönemli sermaye hareketleri bu dönemde ciddi kısıtlamalara tabi tutulmuştur. Ülkelerin ulusal paralarının nominal değerini faiz haddini değiştirerek değiştirme kapasiteleri yani devalüasyon yapma imkanları uluslararası kuruluşların denetimine bırakılmış ve kısıtlanmıştır⁴¹³.

⁴¹⁰ Yılmaz Akyüz, **Multilateral Disciplines and the Question of Policy Space**, TWN Trade & Development Series, No:38, Malaysia, 2009, p. 2.

⁴¹¹ Chang, 2006, p. 5.

⁴¹² Akyüz, 2009, p.5.

⁴¹³ Akyüz, 2007, p.5.

Mevcut ticaret ve finans sistemi, savaş sonrası dönemden oldukça farklıdır. Savaş sonrası dönemde WTO'nun öncelik ettiği gölge entegrasyon ile ticaret sınırlamalarına bazı engeller getirilmiştir. Amaç, ülkelerin ulusal öncelikleri ve uluslararası kurallar arasında bir denge kurmaktır. 1970'lerde başlayan ve 1980'lerde yoğunlaşan sermaye hareketlerinin serbestisi ve düzensizleşme sonucunda ülkelerin ulusal para ve maliye politikası uygulamaları değişime uğramıştır⁴¹⁴. Serbestleşme neticesinde gelişmiş ülkelerin endüstriyel ürünlerde, para, sermaye ve girişimcilik akımlarında eli güçlenirken, GOÜ'nün serbestleşmeden yarar sağladığı tarımsal ürünler, emek hareketliliği ve teknoloji transferindeki kısıtlamalar değişmemiştir. Para ve finans tarafındaysa, savaş sonrası dönemin kısa dönemli sermaye hareketlerine getirdiği kısıtlamalar ve faiz haddi-döviz kuru üzerindeki düzenlemeleri, Bretten Woods kurumlarının amaç değişimiyle beraber önemini kaybetmiştir. Finans, uluslararası sistemin öncü kolu olmuş ve finansal piyasaların kendi kurallarına göre işleyeceği fikri paradigma haline gelmiştir⁴¹⁵.

Kısa dönemli sermaye hareketleri, II. Dünya Savaşı öncesinde ve 1980 sonrasında dünya ekonomisinin belirleyici etmeni olmuştur. II. Dünya Savaşı öncesinde altın standardına yani bir reel mala bağlı olan sermaye hareketleri, 20.yüzyılda fiyat paraya bağlanmıştır. Bu durum, ülke paralarının kur değerlerinin altın gibi bir reel ürün tarafından belirlenmediği, itibari bir değere sahip olduğunu göstermektedir. Reel değeri olmayan ulusal paralar dünya ekonomisi için bir belirsizlik oluşturmaktadır. Aynı zamanda hareketleri reel üretimden kopan finansal sermaye, spekülatif parasal karlar elde edebilmektedir⁴¹⁶. Kısa dönemli sermaye hareketlerinin olumsuz sonuçlarını önleyebilmek için Tobin vergisi benzeri vergilendirmeler öneriler arasındadır⁴¹⁷.

Sonuç olarak, savaş sonrası dönemde Keynesyen para, maliye ve ticaret politikalarının uygulandığı dönemde sıkı bir gözetim altında uzun vadeli yatırım ve ekonomik büyüme amaçlarına uygun hareket eden finansal sermaye üzerindeki denetim kalkmış, finansal hareketlerin vadesi, ulusal gelir içindeki payı ve kar haddi artmıştır. Petrol krizinden sonra petrol üreticisi ülkelerin petro-dolarlarını ABD

⁴¹⁴ Sylvia Ostry, “**Convergence and Sovereignty: Policy Scope for Compromise?**”, **Coping with Globalization**, (ed.Assem Prakash and Jeffery A. Hart), Routledge, London, 2000, p. 52.

⁴¹⁵ Akyüz, 2007, pp.5-6.

⁴¹⁶ Erinç Yeldan, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim, Büyüme**, 18. Baskı, İstanbul, İletişim, 2016, s. 19.

⁴¹⁷ Mustafa Miynat, “Liberalizasyon Sürecinde Ortaya Çıkan İstikrarsızlıklar ve Çözüm Önerileri”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1-2, 2002, s. 207.

bankalarına yatırmısıyla bollaşan finansal sermayenin kendisine akış alanı aramasıyla başlayan süreç, finansal olmayan yani reel işlemlerin finansal işlemlerden ayrılmasıyla neticelenmiştir. Finansal sektörün kârlılığı artmış ve reel sektör bundan faydalanmak için finansal alana yönelmiş, netice itibariyle reel sermaye birikimi zarar görmüştür⁴¹⁸. Ulusal politika alanını daraltan faktörler üç başlık altında özetlenebilir. Bunlar sermaye hesabı liberalleşmesi ve bu durumun para politikası otonomisini azaltması, merkez bankası bağımsızlığıyla enflasyon hedeflemesi rejimi ve IMF politikalarıdır. Takip eden üç alt başlıkta bu etmenler detaylı olarak tartışılmıştır.

1. Sermaye Hesabı Liberalleşmesi ve Para Politikası

Sermaye hesabı liberalleşmesinin özellikle para politikası için bir ikilem yaratacağı genel olarak kabul edilmektedir. Ana akım iktisat teorisine göre politika yapıcılar aynı anda bağımsız bir para politikası uygulaması, ihracat öncelikli bir döviz kurunun belirlenmesi ve açık sermaye hesabı uygulayamazlar. Bu üç politika, birbirinden bağımsız olarak uygulanabilir politikalardır. Ancak eşanlı olarak uygulandıkları zaman, üç politikadan ikisi seçilmelidir. Bu duruma iktisat literatüründe imkânsız üçlü denilmektedir⁴¹⁹. Bu nedenle açık sermaye hesabı durumunda ya bağımsız para politikası ya da döviz kurunun belirlenmesinin seçilmesi gerekmektedir. Bağımsız para politikasından feragat edilmesi, faiz haddinin fiyat istikrarına odaklı belirlenmesiyle neticelenmekte ve bu rejimin sürdürülebilmesi faiz haddinin sermayedarlara çekici gelebildiği müddetçe sağlanabilmektedir⁴²⁰. Para politikasını ekonomiyi düzenlemek ve ekonomik istikrarı sağlamak için çevrim karşıtı bir araç olarak kullanmak faiz haddinde ve ödemeler dengesinde büyük dalgalanmalara sebep olabilir. Bu duruma zıt olarak para politikası sabit döviz kurunu sürdürmek için kullanılırsa, bir çevrim karşıtı araç olma niteliğini yitirecek ve ekonomik aktivitelerdeki büyük çevrimsel dalgalanmaları engelleyemeyecektir⁴²¹.

Sermaye hareketlerinin kontrol edildiği ve sabit kur rejimi uygulandığı durumda, politika yapıcılar döviz kuru seviyesi, faiz haddi seviyesi ve enflasyon

⁴¹⁸ Özgür Orhangazi, “Keynesgil Düzenlemelerden Finansallaşmaya: İktisat Literatürü ve ABD Ekonomisinin Finansallaşmasına Tarihsel Bir Bakış”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt: 35, Sayı: 1, 2008, pp. 134-153.

⁴¹⁹ Akyüz, 2007, p. 18.

⁴²⁰ Edmar L. Bacha, “Latin America's Reentry into Private Financial Markets: Domestic and International Policy Issues”, **Texto Para Discussão Working Paper** No. 299, 1993, p 10.

⁴²¹ Akyüz, 2007. p. 18.

haddinden ikisini belirleme imkanına sahiptir. Ancak düzenlenmeyen yabancı sermaye hareketleri olduğunda, yani sermaye hesabı açık olduğunda, devlet bu geleneksel makroekonomik politika araçlarını uygulayamamaktadır. Faiz haddini uluslararası piyasalardaki faiz haddinin yukarısına taşımak, yüksek miktarda yabancı sermaye girişini tetikleyecek, döviz kuru yükselecek, uluslararası rekabet gücü düşecektir. Bu politika, bir finansal krize davetiye çıkartmaktadır. Çünkü ulusal piyasalarda ürünlerin pahalılaşması, ithalatı arttıracak, ticaret açığı artacak ve cari açık verilecektir. Cari açık neticesinde ulusal ve uluslararası sermayedarların ülkeye duyduğu güven azalacak ve yüksek miktarda sermayenin ülkeden çıkışı gerçekleşecektir. Bu durumun zıddı gerçekleşirse, yani faiz haddi uluslararası piyasaların aşağısında belirlenirse, ülkeden sermaye çıkışı gerçekleşecek, sermaye çıkışıyla beraber birinci duruma benzer bir kriz yaşanacaktır. Sonuç olarak hükümetler, ulusal faiz haddi düzeyini belirleme imkânını kaybetmektedir⁴²².

Bu durumda para politikasındaki ikilem daha belirgin hale gelmektedir. Çünkü yukarıda değinilen sermaye hareketlerinin serbestisi rejiminde ekonomik aktivitelerdeki dalgalanmalar sermaye hesabı dalgalanmalarıyla daha çok ilişkilidir. İş çevrimleri uluslararası yatırımcıların çevrim yanlısı (*pro-cyclical*) davranışlarıyla uyumludur⁴²³. “Spekülatif”, “kısa dönemli”, “aşırı dalgalanma ve akışkanlık” gibi belirleyici tanımları olan ve iktisat ve maliye literatürüne “sıcak para” olarak girmiş bu yatırımcıların davranışları, piyasalarda oluşan faiz ve döviz kuru arasındaki farklılıklardan yararlanarak arbitraj geliri elde etmeye dayalıdır⁴²⁴. Bu nedenle bir ülkeye giriş yaparken oldukça hızlı ve cömert davranan yatırımcılar, ülkelerin uluslararası likiditeye en çok ihtiyaç duyduğu dönem olan kriz dönemlerinde, ülkeye yatırdıkları paralarla piyasalardan ani çıkış gerçekleştirmektedir. Politika alanını kaybetmiş para politikası, bu gibi ani giriş ve çıkışların gerçekleştiği finansal kırılganlıkları yönetmekte yetersiz kalmaktadır⁴²⁵.

Para politikası, sermaye hareketlerinin ülkeye girişinin yoğunlaştığı dönemde sterilizasyonu sağlayacak faiz haddi politikasını uygulanmasını gerektirmektedir. Sermaye girişleri arttıkça merkez bankasının döviz rezervleri artmakta, rezerv artışıysa piyasaya sürülen ulusal paranın miktarını arttırmaktadır. Bu durum ekonominin

⁴²² Irma Adelman and Erinc Yeldan, “Is This end of Economic Development?”, **Structural Change and Economic Dynamics**, Vol: 11, 2000, pp. 101-102.

⁴²³ Akyüz, 2007, p. 19.

⁴²⁴ Yeldan, 2016, p. 20.

⁴²⁵ Akyüz, 2007 p. 19

ısınınca naden olmaktadır. Ekonominin ısınmasını engellemek için devletler açık piyasa işlemleri vasıtasıyla DİBS'leri satışa sunarak likiditeyi çekmektedirler. Bu politikanın sterilizasyon denilmektedir. Sonucuysa, faiz haddini arttırması ve arbitraj olanaklarını tetiklemevidir⁴²⁶.

Para politikası, bir diğer ikilemini ekonomik daralma dönemlerinde kısa vadeli yatırımlar ülkeden çıkarken yaşamaktadır. Kredi çökmesini ve finansal durgunluğu engelleyecek, ekonomiyi uyaracak parasal genişlemeler ve faiz haddi indirimleri ulusal paradan kaçışı hızlandırmaktadır. Bu çıkışı engellemek için parasal otorite piyasa güvenini sağlamak için çevrim yanlı politikalar (parasal sıkılaşma, faiz haddi artışı) uygulamaya zorlanmaktadır. Ancak kriz dönemlerinde döviz kuru ve faiz haddi arasındaki klasik teori kırılmaktadır. Piyasanın güven algısı bozulduğunda, sermayeyi tutmayı amaç edinen yüksek faiz haddi temerrüt riskinin artışı olarak algılanmaktadır. Bu nedenle kriz dönemlerinden çıkış için IMF'in kurtarma paketlerinde yer alan faiz haddini arttırma politikası birçok finansal kriz döneminde ekonomiyi genişletici etki yaratamamıştır⁴²⁷. Para politikasının çevrim yanlılığı döviz kurunun değeri lenmesiyle neticelenmektedir. Döviz kurunun değeri lenmesinin iki sonucu vardır. Bunlardan birincisi arbitraj gelirlerini arttırması, ikincisiyse döviz reel değeri nin altına taşımasından dolayı yabancı parayla borçlanma imkanını arttırarak dolarizasyona yol açmasıdır. Bu durum, özellikle gelişmekte olan ülkeler için dış borcun artmasıyla neticelenmekte, finansal kırılğanlıkları arttırmaktadır⁴²⁸. Bir sonraki bölümde inceleneceği üzere, dış borçtaki artışlar mali alanı kısıtlayan faktörler arasındadır.

2. Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Enflasyon Hedeflemesi

Merkez bankası bağımsızlığı kavramı ve enflasyon hedeflemesi rejimini algılayabilmek için birinci bölümde yapılan teorik tartışmaya kısaca dönmek gerekmektedir. Merkez bankası bağımsızlığının teorik temeli yeni klasik iktisat, anayasal iktisat, kurumsal iktisat, yönetişim gibi düşüncelerin her birinde bulunmaktadır. 1970'lerin sonunda kapitalist sistemin girdiği aşırı birikim krizini aşmak amacıyla geliştirilmiş bu teorilerden yeni klasik iktisat düşüncesi, bağımsız

⁴²⁶ Yılmaz Akyüz ve Tuncer Bulutay, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Para Ve Kur Politikaları, Türkiye Deneyimi", **İktisat, İşletme ve Finans**, Cilt: 19, Sayı: 224, 2004, s. 10.

⁴²⁷ Akyüz, 2007, p. 21.

⁴²⁸ Akyüz, 2007, p. 21

merkez bankasını anlamak için diğer düşünce akımlarına göre daha fazla önem arz etmektedir.

Yeni klasik iktisat, parasalcı okul içinden çıkmış düşünürleri barındırmasına karşın, parasalcılardan birçok düşüncede ayrılmaktadır. En önemli ayrışma noktası, parasalcı akımın kabul ettiği uyarlayıcı bekleyişler hipotezini, yeni klasik iktisadın rasyonel beklentiler hipoteziyle reddetmesidir⁴²⁹. Parasalcı iktisat, genişletici para politikasının kısa dönemde ekonomiyi genişletici etkisinin olacağını düşünmektedir. Keynesyen iktisadın enflasyonla işsizlik arasında bir değiş-tokuş olduğu iddiasına dayalı Phillips eğrisi, parasalcı okula göre kısa dönemde geçerlidir. Yeni klasik iktisatçılar, genişletici para politikasının kısa dönemi etkisini parasalcılardan farklı olarak reddetmişlerdir⁴³⁰.

Rasyonel beklentiler hipotezi, karar birimlerinin en etkili kararı kamuya açık tüm bilgileri kullanarak verdiklerini iddia etmektedir. Bir diğer ifadeyle, rasyonel dürtülerle hareket eden her bir karar birimi, faydasını maksimize etmek gayesindedir. Örnek olarak, eğer karar birimleri enflasyon oranının parasal genişleme oranına göre belirleneceğine inanırlarsa, parasal genişlemeye dair ulaşabilecekleri tüm bilgileri kullanarak bir sonraki dönemin enflasyon oranının ne olacağına dair beklentilerini oluşturacaklardır⁴³¹. Rasyonel beklentiler geçerli olduğu için Keynesyen iktisadın para yanılsaması (*money illusion*) dediği, parasalcıların kısa dönem için geçerli kabul ettiği nominal ücret haddinin yükselmesiyle istihdamın artacağı görüşü doğru değildir⁴³².

Yukarıda anlatılan tüm politika uygulamalarının karar birimleri tarafından bilindiği durum, rasyonel beklentilerin zayıf biçimi olarak nitelendirilmektedir. Rasyonel beklentilerin güçlü biçiminde, karar birimlerinin ekonomik genişleme hakkında tüm bilgilere sahip olmadığı varsayılmaktadır⁴³³. Bu durumda uygulanacak sürpriz bir genişletici para politikası, karar birimlerinin reel ve nominal değişimler arasında ayırım yapmasını engelleyecektir. Sonuç olarak sürpriz bir para arzı artışı, kısa dönemde milli geliri arttırarak etkili bir politika olacaktır⁴³⁴. Bu politika neticesinde

⁴²⁹ Ahmet Ulusoy, **Maliye Politikası**, 9.Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2017, s. 75.

⁴³⁰ Ümit Akçay, **Para, Banka, Devlet, Merkez Bankası Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası**, Sosyal Araştırma Vakfı, İstanbul, 2009, s. 118.

⁴³¹ Brian Snowdon and Howard R. Wane, **Modern Macroeconomics, Its Origins, Development and Current State**, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2005, p. 227.

⁴³² Robert E. Lucas, "Expectations and Neutrality of Money", **Journal of Economic Theory**, Vol: 4, 1972, p. 121.

⁴³³ Snowdon and Wane, 2005, p. 228.

⁴³⁴ Lucas, 1972, p. 122.

işsizlik kısa dönemde doğal işsizlik oranının altına düşse de uzun dönemli sonuç enflasyonun artması olacaktır. Yeni klasik iktisatta bu duruma politika etkinsizliği denilmektedir⁴³⁵.

Politika etkinsizliği varsayımı, yeni klasik iktisat ve merkez bankası bağımsızlığı arasındaki köprüdür. Sürpriz bir politika değişikliğinin yarattığı enflasyondan kaçınmak için, kural temelli politikalar aracılığıyla para politikasının nasıl olacağı önceden belirlenmeli, politikacının günlük şartlara göre aktif bir politika izlemesinin önü kesilmelidir. Bu amaçla, parasal idarenin siyasetten arındırılması gereklidir⁴³⁶. Bir başka deyişle, ekonomik alan siyasal alandan ayrıştırılmalı ve bağımsız bir düzene tabi olmalıdır. Bu noktada yeni klasik iktisadın merkez bankası bağımsızlığı anayasal iktisat, kuramsal iktisat ve yönetim teorileriyle kuramsal olarak desteklenmektedir.

KTT ve anayasal iktisat teorisine, siyasilerin avantaj kollayıcı (*rent-seeking*) davranışlarına vurgu yaparak, siyasetçilerin mikro iktisat teorisine benzer şekilde fayda maksimizasyonuna gittiği düşüncesi hakimdir⁴³⁷. Bu nedenle anayasaya koyulacak ekonomik kurallar vasıtasıyla bu davranışlar kısıtlanmalı, siyasilerin devlet kaynaklarını kullanabilme kapasitesinin önüne geçilmelidir. Kurumsal iktisat, ekonominin yönetiminde devlet kurumlarına önem vermekte, bu anlamda yani kuralsızlaştırma (*deregulation*) değil, yeniden düzenlemeyi (*reregulation*) önermektedir. Yeniden düzenlemeden çıkarmamız gereken, 1980 öncesi düzenlemelerden farklı olarak tüketicilerin ve toplumun hakları ile firmaların haklarını eşgüdümlü olarak korumayı anlatmaktadır. Bu anlamıyla yeniden düzenlemenin aracı, bağımsız düzenleyici kurumlardır⁴³⁸.

Yönetişim kavramı, devlet, sivil toplum ve piyasa arasında eşgüdümlü kural koymayı ifade etmektedir. Bu üç unsur arasındaki ayrım yönetim vasıtasıyla ortadan kalkmakta ve birlikte yönetim ilkesi getirilmektedir. Yönetişimin ilkelerine göre “ekonomi kural ve kurumlarıyla siyasetten arındırılmalı ve ekonomi kurumları siyasi vesayetten kurtulmalı, kamu yönetimi piyasa kurallarına göre şekillendirilmelidir⁴³⁹.”

⁴³⁵ Ulusoy, 2017, s. 78.

⁴³⁶ Akçay, 2009, ss. 119-123.

⁴³⁷ İzzettin Önder, “Anayasal İktisat, Anayasal Maliye” **İktisat Üzerine Düşünceler**, (ed. İzzettin Önder), Yordam Kitap, İstanbul, 2011, ss. 100-101.

⁴³⁸ Ümit Sönmez, **Piyasanın İdaresi, Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011, ss. 25-27.

⁴³⁹ Sonay Bayramoğlu, **Yönetişim Zihniyeti, Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasi İktidarın Dönüşümü**, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, ss. 113-114.

Kamu sektörü, işletme ve ticaret pratiklerine göre yeniden formüle edilmelidir. Kamu hizmetleri önceden açıklanan amaçlar ve programları ışığında bağımsız kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmelidir⁴⁴⁰. Sonuç olarak, bu teorik düşünceler neticesinde siyaset (*politics*) ve siyasa (*policy*) arasındaki bağ birbirinden ayrılmıştır⁴⁴¹.

Para politikasını belirli kurallar çerçevesinde yönetilmesi için enflasyon hedeflemesi rejimi önerilmiştir. McCallum'a (2001) göre enflasyon hedeflemesi rejimi, çeşitli araçlarla gerçekleşen enflasyon veya gelecekte beklenen enflasyon ile amaçlanan enflasyon oranı arasındaki sapmaları en aza indirmeyi amaçlayan bir para politikası kuralıdır⁴⁴². Enflasyon hedeflemesi rejimine hâkim olan para politikası kuralı, Taylor kuralıdır. Bu kurala göre, hükümetler, enflasyon haddinde bir artış olduğunda, nominal faiz haddinin enflasyon haddindeki artıştan daha fazla arttırarak, enflasyondaki artışı baskılamayı amaçlarlar⁴⁴³. Dolayısıyla enflasyon hedeflemesi rejiminin temel amacı, fiyat istikrarını sağlamaktır⁴⁴⁴. Merkez bankası bağımsızlığı, enflasyon hedeflemesi rejimi ve Taylor kuralı siyaset ve siyasa ayrışmasının önemli ayaklarından. Bağımsızlık vasıtasıyla para yönetimi siyasetten arındırılmakta ve para politikası üzerinde seçilmiş hükümetlerin kontrolü azalmaktadır⁴⁴⁵. Sonuç olarak para politikasının uygulama alanı tam istihdam, ekonomik büyüme, fiyat istikrarı gibi amaçlardan yalnızca fiyat istikrarına yani enflasyon hedefine doğru kaymakta ve ülkelerin ulusal politika alanı daralmaktadır.

Fiyat istikrarı amacının uygulamasına bakıldığında, Japonya, Amerika ve Asya'da ekonomik krizlerin fiyat istikrarının sağlandığı dönemlerde yaşandığı görülmektedir. Latin Amerika ülkelerindeyse, 1990 ve 2000 yılları arasında fiyat istikrarı sağlansa da, makroekonomik ve finansal istikrarın fiyat istikrarına tezat bir biçimde bozulduğu tespit edilmiştir⁴⁴⁶. Bu olgunun nedeni Becker vd.'ne göre (2010) reel sektörde fiyat istikrarı sağlanırken, menkul kıymetleştirme gibi ikincil çevrimlerin yaşandığı hayali sermaye (*fictitious capital*) olarak nitelenen finansal alanda fiyat

⁴⁴⁰ Sönmez, Ü., s. 126.

⁴⁴¹ Bayramoğlu, 2018, s. 33.

⁴⁴² Benneth T. McCallum, "Inflation Targeting and the Liquidity Trap", **NBER Working Paper Series**, No:8225, Cambridge, 2001, pp. 2-3.

⁴⁴³ Erdal M. Ünsal, **Makro İktisat**, 9.Baskı, İmaj Kitabevi, Ankara, s. 558.

⁴⁴⁴ Fatih Özatay, "Para Politikasında Yeni Arayışlar ve TCMB", **TEPAV**, Rapor No: 201202, 2012, s. 3.

⁴⁴⁵ Akçay, 2009, s. 163.

⁴⁴⁶ Akyüz ve Bulutay, s. 7.

seviyelerinin hızlı ve yüksek hareketliliğidir⁴⁴⁷. Enflasyon hedeflemesi rejimimin uygulanması, fiyat istikrarı için ücretlerde düşüşün gerçekleşmesiyle beraber hareket etmiştir. Gelişmiş ülkelerde ücretlerin baskılanması, enflasyonu düşürmüş, düşük enflasyon olgusuysa faiz haddinin düşüşüyle neticelenmiştir. Faiz haddinin düşük tutulması, kredi ve borçlanma seviyelerinde ani artışlarla neticelenmiştir⁴⁴⁸. 2008 Büyük Durgunluğunun altında bu sebep yatmaktadır. Sonuç olarak reel sektördeki ücret-fiyat döngüsüyle neticelenen enflasyon olgusu bazı istisnalar haricinde kaybolmuştur. Ancak finansal istikrarsızlığın ittiği makroekonomik istikrarsızlık dünya ekonomisinin belirleyici aktörü olmuştur⁴⁴⁹.

3. IMF Politikaları

IMF, 1997-1998 yılında gerçekleşen Asya Krizine kadar önerdiği politikalar ve bu politikaların neticeleri itibariyle ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. IMF'in 2000'li yıllara kadar uyguladığı politikaların verdiği yanlış sonuçlar, IMF için yeni bir politika paradigması inşasıyla neticelenmiştir. WK'den PWK'ye olarak nitelenen bu süreç neticesinde, IMF'in önerdiği politikalar değişime uğramıştır. Bu krizlerin ardından normatif olarak IMF'in ülkelere tanıdığı ulusal politika alanında bir genişleme olduğu görülmektedir.

WK kavramı, 1980 sonrasının hâkim iktisadi düşüncelerinin az gelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulan istikrar ve yapısal uyum politikalarını ifade etmek için kullanılmıştır⁴⁵⁰. WK'nin birincil uygulama alanı Latin Amerika Ülkeleridir. Berlin Duvarı'nın yıkılışı ve Sovyetler Birliği'nin çöküşüyle beraber eski sosyalist ülkeler de benzer politika önerileri içerisinde kendilerini bulmuşlardır⁴⁵¹. WK'nin uygulanması için politika önerileri sunan kuruluş, IMF'tir. IMF, sunduğu istikrar programlarında

⁴⁴⁷ Joachim Becker, Johannes Jager, Bernhard Leubolt and Rudy Weissenbacher, "Peripheral Financialization and Vulnerability to Crisis: A Regulationist Perspective" **Competition And Change**, Vol: 14, No: 3-4, p. 229.

⁴⁴⁸ Yılmaz Akyüz, "Inequality, financialisation and stagnation", **The Economic and Labour Relations Review**, Vol: 29, No: 4, 2018, p. 432.

⁴⁴⁹ Akyüz ve Bulutay, ss. 11-12.

⁴⁵⁰ Metin Altıok, "**Washington Konsensüsü**", **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü: Eleştirel Bir Giriş**, (der: Fikret Başkaya, Aydın Ördek), Özgür Üniversite Yayınları, Ankara, 2008, s. 1298.

⁴⁵¹ Dani Rodrik, "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in 1990's: Learning From A Decade of Reform", **Journal of Economic Literature**, Vol: 44, No: 4, 2006, p. 974.

monetarist düşünceye bağlı ortodoks istikrar politikalarına sadık olmuştur⁴⁵². Önerilen politika demeti, devletin ekonomideki içselliğini ticaret serbestisi, özelleştirme ve kamu harcamalarındaki azalışla dışsallaştırmak, faiz haddi ve döviz kurunun serbestleştirilmesi ve sermaye kontrollerinin kaldırılmasıdır⁴⁵³.

Önerilen politikalar neticesinde GOÜ'ler düşük döviz kuru, yüksek reel faiz ve yüksek dış borçluluk sorunlarıyla karşılaşmışlardır. Bu durum, iktisadi literatürde çevre ülkelerin finansallaşması (*periphery financilaziation*) olarak adlandırılmaktadır. Finansallaşma sadece devletin ödemeler dengesi ve döviz kuru verilerinde yer almamış, özelleştirmeler ve bireysel emeklilik reformları neticesinde geniş toplum kesimlerine yayılmıştır⁴⁵⁴. Düşük ücretli kesimin yaşam şartlarını iyileştirmesi veya ev, araba sahibi olma arzuları kredi borçlanması olanaklarına bağlanmıştır. Bu durum, literatürde “kitlelerin finansallaşmaya katılımı” olarak yer edinmektedir⁴⁵⁵.

IMF tarafından önerilen politika demeti, IMF'in ülkelerin özel durumlarına bakmaksızın her birine önerdiği politikalar. Her ülkeye aynı politikanın önerilmesi, bazı ülkelerin yapısal şartları neticesinde başarılı olan politikaların bazı ülkelere başarısız olmasıyla neticelenmiştir⁴⁵⁶. IMF'in 1980'lerden Doğu Asya'nın 1997-1998 krizinin hemen sonrasına kadar önerdiği politikalar, kurumun güvenilirliği konusunda her ideolojiden ciddi eleştirilerle neticelenmiştir⁴⁵⁷. Bu krizin neticesinde IMF hem krizi öngörememek hem de önerdiği politikalar neticesinde krizi daha kötüye götürmekle suçlanmıştır⁴⁵⁸. Sonuç olarak kurumun önerdiği politikalar güvenilir bulunmuş ve bu politikaların uygulama alanı daralmıştır⁴⁵⁹.

IMF, ödemeler dengesi problemi yaşayan bir ülkenin başvurduğu bir kuruluştur. Ancak, özellikle 1990-2002 yılları arasında ödemeler dengesi krizlerinde IMF'ye başvuran ülkeler, WK' nin politika demetini uygulamaya zorunlu tutulmuştur. Aksi bir durumda IMF, ilgili ülkelere koşullu kredileri sağlamayacağını belirtmiştir.

⁴⁵² Serkan Cura, “1980 Sonrası Türkiye ve IMF İlişkilerinin Maliye Politikası Boyutuyla Değerlendirilmesi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2004, s. 25.

⁴⁵³ Ziya Öniş and Fikret Şenses, “Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus”, **Development and Change**, Vol: 36, No: 2, 2005, p. 264.

⁴⁵⁴ Serap Sarıtaş, **Bireysel Emeklilik Sistemi ve Emekliliğin Finansallaşması: Sermayeyi Beslemek**, Note Bene Yayınları, İstanbul, 2017 s. 50.

⁴⁵⁵ Becker vd., p. 228.

⁴⁵⁶ Rodrik, 2006, p. 978.

⁴⁵⁷ Ilene Grabel, “Not Your Grandfather's IMF: Global Crisis, Productive Incoherence and Developmental Policy Space”, **Cambridge Journal of Economics**, Vol: 35, 2011, p. 808.

⁴⁵⁸ Öniş and Şenses, 2005, p. 275.

⁴⁵⁹ Cura, 2004, s. 58.

Bu durum, IMF tarafından gelen destek paketlerinin ve yardımların belirsiz ve kırılgan olmasıyla neticelenmiştir. Ticaret serbestisinin vergi gelirlerine olan kısmi olumsuz etkisi ve artan finansal açıklık neticesinde sermaye üzerindeki vergilerin azalması, ülkelerin bütçelerini IMF politikalarına daha bağımlı hale getirmiştir. Yardımların, talepçi ülkenin büyüme ve mali gelirleriyle doğru orantılı yani çevrim yanlısı olması, çıktı ve kamu harcamalarındaki dalgalanmaların istikrara kavuşması yerine daha şiddetli hale gelmesiyle neticelenmektedir⁴⁶⁰. Sonuç olarak, belirsizlikleri dolayısıyla 1990-2002 yılları arasında yapılan IMF programlarının neoklasik iktisada dayalı geleneksel politikaları aşmadığı ve genel olarak ulusal politika alanı ve dolayısıyla mali alanı daraltıcı etki yaptığı söylenebilir.

IMF'ye gelen eleştiriler ve GOÜ'lerin sıkça yaşadığı finansal krizler, IMF'yi yeni politikalar aramaya itmiştir. Bu arayış neticesinde, 1980 sonrası ekonomik programlar ve ulusal kalkınmacılık arasında bir eşgüdüm arayışı olan PWK oluşmuştur. Bu dönüşümle birlikte IMF'nin özellikle bankacılık sektörü ve finansal sistem üzerinde düzenleyici reformlara daha fazla önem verdiği, güçlü kurumlar ve iyi yönetişimin önemine daha fazla vurgu yaptığı görülmektedir. PWK, devleti hem kalkınma sürecinin önemli bir birleşeni olarak görmekte, hem de piyasa ekonomisinin ikamesi yerine tamamlayıcısı olarak tanımlamaktadır⁴⁶¹.

Büyük Durgunluk, bu dönüşümün sonuçlarının görüldüğü bir süreç olmuştur. Büyük Durgunluğun ardından IMF'ye başvuran ülkelere önerilen politikalar, Asya krizinde önerilen politikalardan farklıdır. Her ne kadar sıkı maliye ve para politikası hedefleri, özelleştirme ve serbestleşmenin genişletilmesi baskıları devam etmiş olsa da, Asya krizinden farklı olarak ülkelere önemli esneklikler tanınmıştır. Krizle karşı karşıya olan bazı ülkelerin maliye ve para politikası kısıtlamaları kaldırılmış, sermaye kontrollerine dair IMF bakışı yumuşamıştır⁴⁶². IMF, ekonomik istikrarın sağlanmasında çevrim karşıtı harcamaların önemini kabul etmiş⁴⁶³, sermaye kontrollerinin faydalı olabileceği durumları tartışmış⁴⁶⁴, gelir dağılımında

⁴⁶⁰ Akyüz, 2007, pp. 25-27.

⁴⁶¹ Öniş and Şenses, 2005, p. 273.

⁴⁶² Gabel, 2011, pp. 824-825.

⁴⁶³ Andrew Berg, Norbert Funke, Alejandro Hajdenberg, Victor Lledo, Roland Ossowski, Mmartin Schindler, Antonia Spilimbergo, Shamsuddin Tareq and Irene Yackovlev, "Fiscal Policy in Sub Saharan Africa in Response to the Impact of the Global Crisis", **IMF Staff Position Note**, SPN/09/10, 2009, p. 6.

⁴⁶⁴ Jonathan D. Ostry Atish R. Ghosh, Karl Haberminer, Marcos Chamon, Manvash S. Qureshi and Dennis B.S. Reinhardt, "Capital Inflows: The Role of Controls", **IMF Staff Position Note**, SPN/10/04, 2010, p. 5.

adaletsizliğin yol açabileceği olumsuz sonuçları kabul etmiş ve adaletsizliğin giderilmesi aktif çevrim karşıtı maliye politikası kullanılmasını önermiş⁴⁶⁵, sosyal güvenlik politikalarının yetersizliği durumunda oluşabilecek olumsuzluklar için devletleri uyarmıştır⁴⁶⁶. Büyük durgunluk öncesinde sadece mali alana sahip yüksek gelirli ülkelerin otomatik istikrarlandırıcılar ve gayri ihtiyari kamu harcamalarını bütçe açığı pahasına kullanabilmesini uygun gören IMF, büyük durgunluğun ardından mali alana sahip tüm ekonomilerin bu maliye politikası araçlarını kullanabilmesine onay vermiştir⁴⁶⁷.

Eric Helleiner (2010)'e göre 2008 Büyük Durgunluğunun getirebileceği en makul senaryo, ülkelerin ayırt edici ulusal ve bölgesel politikalar uygulayabilecekleri politika alanları geliştirmeleri olacaktır. Bu durum, ilerleyen yıllarda ülkelerin politika özerkliğine sahip olduğu bir uzlaşının oluşabileceği ihtimaline işaret etmektedir⁴⁶⁸. IMF, 2012 yılı Fiscal Monitor raporunda, mali sağlama programına dair daraltıcı politikalar ve yeni türettiği ikinci jenerasyon mali kurallar önerse de, önerilen mali kuralların ülkelerin politika alanlarına ve esnekliklerine yer verecek türden olacağını vurgulamaktadır. Politika yapıcılar, genişletici harcamaların uzun dönemli olumsuz etkileri konusunda uyarılırken, eşanlı olarak bir durgunluk döneminde daraltıcı bir mali sağlama programı uygulamamaları konusunda da uyarılmaktadır. Ayrıca ülkeler daralma dönemlerinde talebi uyaracak mali genişleme imkanlarına sahip olmalıdır⁴⁶⁹. Andre Broome, 2014 yılı çalışmasında IMF'in borçlu ülkelere verdiği tavsiyelerin alanının 1980 ve 1990'lı yıllara göre daraldığı iddiasını, IMF raporlarındaki politika diyaloglarına dayalı nitel bir araştırmayla sorgulamış ve kriz sonrası politika önerilerinin alanının WK sonrası politika önerilerine göre kısıtlandığı sonucuna varmıştır. Bu çalışmaya göre IMF her ülkeyi iyileştirecek tek politika önerileri yerine, kurumun temelindeki mali sıkışıklıkları giderme işlevine geri dönmüştür⁴⁷⁰.

⁴⁶⁵ IMF, **Factsheet, Protecting the Most Vulnerable under IMF-Supported Programs**, Washington, 2015, p. 1.

⁴⁶⁶ IMF, Fiscal Policy and Income Equality, **IMF Policy Paper**, Washington, January 23, 2014 p. 4.

⁴⁶⁷ Cornel Ban, "Austerity Versus Stimulus? Understanding Fiscal Policy Change at the International Monetary Fund since the Great Recession", **Governance**, Vol: 28, No: 2, 2015, p. 171.

⁴⁶⁸ Eric Helleiner, "A Bretton Woods Moment? The 2007-2008 Financial Crisis and The Future of Global Finance", **International Affairs**, Vol: 86, No: 3, 2010, p. 635.

⁴⁶⁹ IMF, 2012, p. 31.

⁴⁷⁰ Andre Broome, "Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice", **Governance**, Vol: 28, No: 2, 2015, p. 162.

Yukarıda verdiğimiz literatür özeti, özellikle 2008 krizinin ardından IMF yazımında politika alanına önemli vurgular yapıldığını göstermektedir. Ancak, IMF'nin daha fazla ulusal politika alanına izin verdiği fikrine karşı çıkan akademik yazın da vardır. Ban ve Gallagher (2014) 'e göre büyük durgunlukla beraber IMF'in içinde değişim fikirleri görülse de, bu fikirler genellikle kurumun geleneksel yapısı ve yönetimi tarafından bastırılmaktadır⁴⁷¹. Ban (2014)'e göre, IMF'nin büyük durgunluğun ardından uyguladığı maliye politikasını öne çıkartan politika önerileri, kriz öncesi mevcut durumda (*status quo*) yapılmış uyarlayıcı bir değişikliktir. Önceki dönemin devletin finansal piyasaların gözündeki güvenilirliğini arttırmayı ana amaç yapan politikalarına, kriz dönemlerinde maliye politikasının kullanımı ve mali alanın ekonomiyi uyarmak için yetersiz kaldığı durumlarda kademeli mali sağlama önerisi eklenmiştir⁴⁷².

Kentikelenis, Stubbs ve King tarafından yapılmış çalışmada IMF'in 1985-2014 yılları arasında borç alan ülkelere yaptığı programlar incelenerek, IMF programlarının daha fazla politika alanına izin verecek şekilde dönüştüğü ve emek yanlı sosyal güvenliğe önem veren politikaların içerdiği önermeleri doğrulanmaya çalışılmıştır. Çalışmada, büyük resesyonun ardından kısa süreli bir dönüşüm olsa da, IMF programlarında temel bir paradigma değişikliği olmadığı sonucu bulunmuştur. Bunun yerine, IMF'in artık uygulamayacağını iddia ettiği politikaları tekrar sahiplendiği vurgulanmıştır⁴⁷³.

Krizin ilk yıllarındaki çalışmasında ulusal politika alanlarını genişleten yeni bir Bretton-Woods rejiminin ortaya çıkışının olasılığını tartışan Eric Helleiner⁴⁷⁴, krizin dört yıl sonrasında yaptığı çalışmasında (2014) bu beklentinin aksi sonuçların ortaya çıktığını vurgulamıştır. Helleiner'e göre kriz statükonun devamıyla neticelenmiştir. Krizin ardından uluslararası ekonomik sistemin hegemon devleti ABD, rolünü korumuştur. ABD merkez bankası FED, IMF'in son borç verme mercii olma (*lending of last resort*) rolünü üzerine almıştır. Euro krizinin Avrupa ülkelerinin alternatif olabilme rolünü sekteye uğratması, Çin'in ABD ithalatına mecbur olması, ABD'nin bu rolünü güçlendirmiştir. IMF'in 2009 krizinin hemen ardından önerdiği politikalar ve ilerleyen dönemlerde önerdiği politikalar arasındaki farklılığın temelinde ABD

⁴⁷¹ Cornel Ban and Kevin Gallagher, "Recalibrating Policy Oorhodoxy: The IMF Since the Great Recession", **Governance**, Vol: 28, No :2, 2015, p. 141.

⁴⁷² Ban, p. 179.

⁴⁷³ Kentikelenis vd., 2016, p. 545.

⁴⁷⁴ Helleiner, 2010.

etkisi vardır. Sonuç olarak ABD, özellikle FED swapları aracılığıyla uluslararası ekonomik politikaya yön verme gücünü arttırmıştır. Bu durum, ulus devletlerin politika alanını kısıtlayıcı bir etkidir⁴⁷⁵.

Euro bölgesinde de benzer bir durum hakimdir. ABD'deki krizin Avrupa ülkelerine yayılması bir borç krizi doğurmuştur. Oluşan borç krizinin nedenleri dört başlıkta özetlenebilir⁴⁷⁶:

- Kamu mali yönetimi ülkelerin inisiyatifindeyken, para politikası yönetiminin AMB'de olması neticesinde para ve maliye politikası arasındaki kopukluk
- Euro kullanımı sayesinde düşük faiz oranlarına erişebilen çevre Avrupa ülkelerinin aşırı borçlanması neticesinde mali dengelerinin bozulması
- Euro bölgesi ülkelerinin kalkınma seviyesi ve politik güç farklılıklarının yarattığı çelişkiler
- Maastricht Anlaşması'nın kriz öncesinde tam anlamıyla uygulanmaması ve antlaşmanın kriz dönemleri için herhangi bir politika önerisinde bulunmaması

AB'nin krize verdiği yanıt, AB Antlaşması'nın mali hükümlerinden farklı biçimde, özel şirketlere devlet yardımları ve büyük bütçe açıklarıyla neticelenen kurtarma paketleri olmuştur⁴⁷⁷. Avrupa'da uygulanan politikalar iki ayaklı şekilde gelişmiş, ilk ayakta hanelerin tüketim talebini arttıracak hükümet harcamaları, ikinci ayakta banka ve şirketleri kurtaracak paketler yer almıştır. Krizin ilk döneminde AB ülkelerine Maastricht kriterlerini anımsatan önerilerde bulunulmamıştır. Kurtarma paketlerinin sonucunda AB ülkelerinin devlet borçluluğu ciddi oranlarda artmış, bir kamu borç krizine girilmiştir⁴⁷⁸. Takip eden dönemde, yardım alan ülkelere bütçe açıklarını kapatmak için Euro bölgesinin anayasal iktisat normu olan Maastricht Antlaşması'nın mali kriterleri uygulanması istenmiştir⁴⁷⁹. Erken dönem AB

⁴⁷⁵ Eric Helleiner, **The Status Quo: Global Financial Governance After 2008 Meltdown**, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 17-20.

⁴⁷⁶ Serkan Cura, "The Impact of Sovereign Debt Crisis on the EU Economy: Is This the End of the Dream?", **Regional Economic Integration and the Global Financial System** (ed: Engin Sorgun, Ümit Hacıoğlu, Hasan Dinçer), IGI Global, 2015, s. 3.

⁴⁷⁷ Jamie Jordan, Vincenzo Maccarrone and Roland Erne, "Toward a Socialization of the EU's New Economic Governance Regime? EU Labour Policy Interventions in Germany, Ireland, Italy and Romania (2009-2019)", **British Journal of International Relations**, Vol: 58, No: 1, 2020, p. 2.

⁴⁷⁸ Özlem Albayrak, "Avrupa Birliği Deneyiminin Işığında Kemer Sıkma Politikaları ve Türkiye'nin Krizi", **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 43, No: 1, 2019, p. 306.

⁴⁷⁹ Yücel Ergün ve Serkan Cura, "Anayasal İktisat Açısından Avro Krizi", **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt: 23, Sayı: 1, 2016, s. 279.

politikaları, üye ülkelere sosyal politikalar ve emek politikalarında bir özerklik tanırken, kriz sonrası dönemde AB ekonomik yönetişiminin tanınan özerkliği oldukça kısıtladığı görülmektedir⁴⁸⁰.

AB ülkelerinin yaşadığı uzun süreli ekonomik kriz, politika yapım gücünün batı kurumlarından doğu ülkelerinin kurumlarına aktarımı ve devlet kaynaklı (*state led*) yeni bir kalkınma paradigmasına yönelik tartışmalarını başlatmıştır. Bu yönelişin temelinde AB'nin ana normlarından tamamen terk etmek olmasa da, Avrupa'nın çevre ekonomilerinde batı dışından, özellikle Rusya ve Çin'in kalkınma modelinden, gelen yeni konsensüse eğilim olduğu görülmektedir⁴⁸¹. Bu ülkelerin tecrübeleri ışığında tartışılmaya başlanan “devlet kapitalizmi” (*state capitalism*) modelinde devlete biçilen rol sadece kriz dönemlerinde ekonomiyi ayağa kaldıran bir düzenleyici otoriteden daha fazladır. Devlet kapitalizmi, otoriter siyasi yönetimler etrafında gelişen, devletin piyasada başat rol üstlendiği ve piyasayı politik kazançlar için kullandığı modeldir⁴⁸².

Devlet kapitalizminde devletin rolü, bir piyasa yapıcı olarak ülkenin ulusal ekonomi politikasını uzun dönemli ekonomik başarı hedefi etrafında organize etmektir. Ülkenin araştırma ve geliştirme temelini geliştiren stratejik sektörlere yapılan yatırımlar, mega yatırım projelerini gerçekleştiren KÖSO'lar devlet kapitalizminin belirleyici etmenleridir. Devlet kapitalizmini kalkınma modeli olarak benimseyen ülkelerin kapalı bir ekonomiden ziyade, ihracatı amaç edinen bir gelişim sergiledikleri, yani serbest ticarete önem verdikleri görülmektedir. Bu anlamda devlet kapitalizmi merkantilist devlet müdahalesinden ayrılmaktadır⁴⁸³. WK ve PWK'nın merkez bankası ve düzenleyici denetleyici kuruluşlar gibi bağımsız olmasını önerdiği kurumlar üzerindeki politik kontrol devlet kapitalizmi modelinin ayrılmaz parçalarıdır⁴⁸⁴. Çin ve Rusya'nın devlet kapitalizminin gelişmekte olan ülkelerde uygulanabilirliğini öneren politikalar demetine, WK ve PWK'yi andıran şekilde Bejin

⁴⁸⁰ Jordan, vd., 2020, p. 2.

⁴⁸¹ Ziya Öniş and Mustafa Kutlay, “Reverse transformation? Global Shifts, The Core-Periphery Divide and The Future of The EU”, **Journal Of Contemporary European Studies**, DOI: 10.1080/14782804.2019.1708280, 2019, p. 8.

⁴⁸² Ian Bremmer, **The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?**, Portfolio, New York, 2010, p. 4.

⁴⁸³ Joshua Kurlantzick, **State Capitalism: How The Return of Statism is Transforming the World?**, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 9-13.

⁴⁸⁴ Ziya Öniş and Mustafa Kutlay, “Global Shifts and the Limits of the EU's Transformative Power in the European Periphery: Comparative Perspectives from Hungary and Turkey”, **Government and Opposition**, Vol: 54, No: 2, 2019, p. 227.

Konsensüsü denilmektedir⁴⁸⁵. Bejin Konsensüsü, ülkelerin diğer iki konsensüse nazaran daha geniş ulusal politika alanı ve mali alana sahip olmasını savunmaktadır. Ancak Bejin Konsensüsü'nün otoriter ve demokrasiden yoksun bir siyasi yapıyla oluştuğu vurgulanması gereken bir noktadır.

B. Mali Alanı Kısıtlayan Faktörlerin Belirlenmesi

Akyüz'e göre (2007) maliye politikası, kamu borçluluğunun ani yükselişleri ve mali alanın finansal piyasalardaki dalgalanmalara bağımlılığı neticesinde, para politikalarından daha fazla çevrim yanlısı hale gelebilmektedir. Mali alan daralmasının temelinde, sermaye hesabının serbestleşmesinin ihracat-ithalat arasındaki farkın kapatılması için değil, bütçe açıklarının kapatılması için gerçekleştirilmesi yatmaktadır. Bir başka ifadeyle, eskiden merkez bankalarının para basarak kapattığı hükümet açıkları, şimdi ülkeye sermaye girişleriyle finanse edilmektedir. Özellikle bankalar, yurt dışından düşük faizle borçlanma imkanına sahip olmuşlar, bu borçları hazineye kredi olarak açmışlar ve böylelikle kamu borçluluğunda artış yaşanmıştır. Ayrıca, bir finansal kriz döneminde, yurt içi ve yurt dışı faiz farkından kaynaklı yabancı borçluluğu artmış şirketlerin devlet tarafından kurtarılması, yani borcun toplumsallaştırılması da kamu borçluluğunu arttıran, dolayısıyla mali alanı daraltan etmenlerdendir⁴⁸⁶. Mali alanı kısıtlayan faktörler iki DB çalışmasında belirlenmiştir. İzleyen iki başlık altında bu yaklaşımlar değerlendirilmiştir.

1. Köse ve diğerleri Yaklaşımına Göre Mali Alan Daralması

Köse ve diğerleri 2017 yıllı çalışmalarında 200'den fazla ülke için 1990-2016 yıllarını kapsayan mali alan hesaplaması yapmıştır. Bu hesaba göre mali alanın 2000 yılından kriz dönemine kadar bir genişleme gösterdiği, ancak kriz sonrasında bu genişlemenin kaybolduğu saptanmıştır⁴⁸⁷. Bu çalışmada belirlenen mali alan göstergeleri Tablo 1'de özetlenmiştir.

⁴⁸⁵ Mustafa Yağcı, "A Beijing Consensus in the Making: The Rise of Chinese Initiatives in the International Political Economy and Implications for Developing Countries", *Perceptions*, Vol: 21, No: 2, 2016, p.30.

⁴⁸⁶ Akyüz, 2007, pp. 22-23.

⁴⁸⁷ M. Ayhan Köse, Sergio Kurlat, Franziska Ohnsorge and Naotaka Sugawara, "A Cross-Country Database of Fiscal Space", *World Bank Policy Research Working Paper*, No: 8157, 2017, p. 2.

Tablo 1. Köse vd. Yaklaşımına Göre Mali Alan Göstergeleri

Gösterge	Alt Gösterge	... ise alana olumsuz etkili	... ise alana olumlu etkili
Borç Sürdürülebilirliği	Toplam Kamu Borcu (TKB) / GSYH	Yüksek	Düşük
	Birincil Denge / GSYH	Düşük	Yüksek
	Mali Denge / GSYH	Düşük	Yüksek
	Vergi Gelirleri / GSYH	Yüksek	Düşük
	Mali Denge / Ortalama Vergi Gelirleri	Yüksek	Düşük
	Faiz Haddi	Yüksek	Düşük
	GSYH büyüme oranı	Düşük	Yüksek
Devlet Bütçesinin Yapısı	Yabancı Para Cinsinden Devlet Borcu / Toplam Devlet Borcu	Yüksek	Düşük
	Yerleşik Olmayanlara Olan Hükümet Borçları / Toplam Borç	Yüksek	Düşük
	İmtiyazlı Dış Borçlar / Toplam Hükümet Borçluluğu	Yüksek	Düşük
	Dış Borçların Ortalama Vadesi	Düşük	Yüksek

Dış Borçluluk ve Özel Sektör Dış Borçluluğu	Toplam Dış Borç / GSYH	Yüksek	Düşük
	Özel Sektör Dış Borçluluğu / GSYH	Yüksek	Düşük
	Özel Sektörün Ulusal Kredileri / GSYH	Yüksek	Düşük
	Kısa Dönem Dış Borç Stoğu / Toplam Dış Borç Stoğu	Yüksek	Düşük
	Kısa Dönem Dış Borç Stoğu / Toplam Rezervler	Yüksek	Düşük
	Kısa Dönem Dış Borç Stoğu / Toplam Rezervler	Yüksek	Düşük
Piyasa Algısı	CDS Primi	Yüksek	Düşük
	Kredi Notu	Düşük	Yüksek

Kaynak: Köse vd., (2017)'ye göre tarafımızdan derlenmiştir.

Bu tabloya göre mali alanı daraltan faktörler dört başlık altında toplanmaktadır. Bunlar, devlet borçlarının sürdürülebilirliği, bilanço birleşenleri, dış borç ve özel sektör borcu, piyasanın risk algısıdır.

A. Devlet Borçlarının Sürdürülebilirliği

Borç sürdürülebilirliği ve mali denge devletin yükümlülüklerini uzun dönemde yerine getirebilme kapasitesini ifade etmektedir. Kapasite, uzun süreli uyarlanmış gelirler ve harcamalar arasındaki farkla bulunabilir. Devlet borçlarının sürdürülebilirliğinin ilk göstergesi hükümetin temel gelir kalemi olan vergilerdir. Özellikle GOÜ'lerde vergi toplama kapasitesinin yetersizliği hükümetlerin borç

yükümlülüklerini yerine getirmesini olumsuz etkilemektedir. Sonuç olarak vergi gelirlerinin yetersizliği, mali alanı kısıtlayan bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır⁴⁸⁸.

Borç sürdürülebilirliği sadece vergi gelirleriyle borçların karşılanması oranına bağlı değildir. İkinci belirleyici unsur, büyüme oranı ve faiz haddidir. Büyüme oranının yüksek ve faiz haddinin düşük olduğu ekonomilerde bütçe açığı nedeniyle oluşan borçlanma seviyesini sürdürme olasılığı artacak, ardından yeni borçlanma imkanları doğacaktır. Ancak büyüme oranının düşük, faiz haddinin yüksek olduğu ekonomilerde borç sürdürülebilirliği sağlama olasılığı düşecek, dolayısıyla mali alan daralacaktır⁴⁸⁹.

B. Devlet Bütçesinin Yapısı

Devlet bütçesinin yapısı finansal piyasalardaki ani değişikliklerden kaynaklı riskler neticesinde yaşanan olumsuzluklara etki etmektedir. Kamunun fon kaynakları, bilançonun döviz cinsinden yükümlülüklerinin yapısı ve borçların vade profili devletin bütçe yapısını biçimlendirmektedir. Bu göstergeler, faiz haddindeki veya döviz kurundaki sert dalgalanmaların ve sermaye hareketlerindeki ani çıkışların likidite ve ödeyebilme yeteneğini ne kadar etkilediği konusunda belirleyici olmaktadır⁴⁹⁰. Örnek olarak, devlet borçlarının kısa dönemli ve yabancı para ağırlıklı olması, devlet bütçesini borç çevirme ve döviz kuru risklerine karşı daha savunmasız hale getirmektedir. Ayrıca yerleşik olmayanların daha fazla hükümetten alacaklılığının yüksek olması, yabancı yatırımcıların güven kaybı durumunda likidite risklerini arttırmaktadır⁴⁹¹.

Bu değişkenler, şu şekilde sınıflandırılabilir:

- Yabancı para cinsinden devlet borcunun toplam devlet borçluluğuna oranı yükseldikçe,
- Yerleşik olmayanlar tarafından tutulan hükümet tahvil ve bonolarının toplam tahvil ve bonolara oranı arttıkça,

⁴⁸⁸ Köse, vd., 2017, p. 3.

⁴⁸⁹ Köse, vd., 2018, p. 2.

⁴⁹⁰ Köse, vd., 2017, p. 7.

⁴⁹¹ Köse, vd., 2018, p. 2.

- Yerleşik olmayanlardan alınan hükümet borçlarının toplam hükümet borçlarına oranı arttıkça,
- İmtiyazlı dış borç stoğunun toplam devlet borcuna oranı arttıkça, devlet borçluluğunun ortalama vadesi düştükçe,
- Bir yıldan az vadeli merkezi hükümet borçlarının toplam dış borçluluğa oranı arttıkça mali alan daralmaktadır⁴⁹².

Bu faktörler arasında, KÖSO uygulaması neticesinde devlet bütçesinden verilen hazine garantilerinin plansız uygulanması neticesinde yaşanması muhtemel uzun dönemli mali alan daralması da eklenebilir⁴⁹³.

C. Dış Borçluluk ve Özel Sektör Dış Borçluluğu

Özel sektör borçluluğu, iç ve dış olmasına bakılmaksızın, eğer hükümet tarafından açık veya örtük bir garanti verildiyse, mali sürdürülebilirlik üzerinde olası bir etkiye sahiptir. Çünkü bu garantiler, borçların ödenemediği durumda hükümetin borçları üstlenmesiyle sonuçlanacaktır. Dolayısıyla özel sektör borçluluğu, hükümetler için bir olası borçluluk (*contingent liabilities*) durumunu ifade etmektedir. Hükümetin özel yükümlülükleri üstlenmesinin örneklerinden birisi, batan bankaların maliyetlerinin sosyalizasyonudur. Bu durum, mevduat sigortası gibi örtük bir yöntemle olabileceği gibi, kamulaştırma, sermaye yapısının yeniden düzenlenmesi, aktif yönetiminin yeniden oluşturulması gibi direkt yöntemlerle de olabilir⁴⁹⁴. Ayrıca dış borç yükümlülüklerine sahip özel sektör firmaları, ulusal paradaki ani değer düşüşlerinden veya aktif fiyatlarındaki düşüşlerden, kur beklentilerini yanlış yönetmekten ve aşırı borçlanmadan dolayı sürdürülebilirlik problemiyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu duruma maliye literatüründe ilk günah (*original sin*) denilmektedir ve bu durum, ülkelerin uygulayabileceği çevrim karşıtı maliye politikası alanını, dolayısıyla mali alanı daraltmaktadır⁴⁹⁵. Mali alan göstergesi olarak;

- Toplam dış borçluluğun GSYH'ye oranı, kısa dönem dış borçluluğun GSYH'ye oranı,

⁴⁹² Köse, vd., 2017, p. 7.

⁴⁹³ Çelen ve Yavuz, 2014, s. 48.

⁴⁹⁴ Köse, vd., 2017, p. 8.

⁴⁹⁵ Ricardo Hausmann and Ugo Panizza, "Redemption or Abstinence? Original Sin, Currency Mismatches and Counter Cyclical Policies in the New Millennium", **Journal of Globalization and Development**, Vol: 2, No: 1, 2011, pp. 1-2.

- Özel sektör dış borçluluğunun GSYH'ye oranı
- Kısa dönemli özel sektör dış borçluluğunun GSYH'ye oranı kullanılmaktadır.

Bu oranlar yükseldikçe mali alanın daraldığı sonucu çıkartılmaktadır⁴⁹⁶.

D. Piyasa Algısı

Piyasanın ulusal risklere dair algısı, bir ekonominin piyasa akışkanlığını sağlama ve yükümlülüklerini gerçekleştirme yetisini ve yatırımcıların kredi riskleri ve borçlanma maliyetlerine dair düşüncelerini yansıtır. Bu grubun göstergeleri, beş yıllık kredi temerrüt takası (*credit default swap*) yani CDS primi ve uluslararası derecelendirme kuruluşlarının verdiği notlardır⁴⁹⁷. CDS primi, borçlunun yükümlülüklerini yerine getirememeye riskine karşı alacaklının sermayesini korumak amacıyla yaptırdığı sigortadır⁴⁹⁸. CDS primi yükseldikçe ve uluslararası kuruluşların ülkeye verdiği notlar düştükçe finansal piyasaların ülkeye dair düşünceleri bozulacak, ülkeden sermaye çıkışı artacak ve dolayısıyla mali alan daralacaktır.

Vurgulanması gereken bir noktaysa, bu iki göstergenin finansal krizleri tahmin etmek ve önlemek konusunda eksikliklerine dair eleştirel bir literatürün var olduğudur. McNally (2009) CDS sözleşmelerinin sigortacı şirket tarafından karşılanamadığı durumları⁴⁹⁹, Mullard (2012) ise 2008 büyük durgunluğunda kredi derecelendirme kuruluşlarının krizi tahmin etmedeki kurumsal başarısızlığını göstermiştir⁵⁰⁰. Ancak buna rağmen iki veri Köse vd. tarafından mali alan göstergesi olarak belirlenmiştir.

Aizenman ve diğerleri, 2011 yıllı çalışmalarında CDS primi tarafından fiyatlanan piyasa riskinin mali alan ve diğer ekonomik göstergeler tarafından açıklanma kapasitesini ölçmüşlerdir. 50 ülke için mali alan ve diğer makroekonomik göstergeler için hesaplama yapılmış ve sonuçlar borç krizi içerisindeki 5 Avrupa ülkesiyle (Yunanistan, İrlanda, İtalya, Portekiz, İspanya) kıyaslanmıştır. Mali alan olarak borç/vergi tabanı ve bütçe açığı/vergi tabanı ölçümleri kullanılmıştır. Mali alan, CDS priminin önemli bir belirleyicisi olarak kabul edilmiştir. Varılan sonuçlara göre,

⁴⁹⁶ Köse, 2017, p. 7.

⁴⁹⁷ Köse, vd., 2018, p. 2.

⁴⁹⁸ David McNally, "From Financial Crisis to World-Slump: Accumulation, Financialisation, and the Global Slowdown", **Historical Materialism**, Vol: 17, 2009, p. 68.

⁴⁹⁹ McNally, p. 68.

⁵⁰⁰ Maurice Mullard, "The Credit Rating Agencies and Their Contribution to the Financial Crisis", **The Political Quarterly**, Vol: 83, No: 1, 2012, p. 93.

kriz öncesi dönemde 5 Avrupa ülkesi için CDS primi olması gereken değerden düşük bir değer alırken, ülkelerin borç krizi içinde oldukları dönemde prim olması gerekenden yüksek bir değerdedir. CDS priminin yanlış belirlenmesi, yatırımcılar arasında kriz döneminde olan kötümserliği arttırmaktadır. Çalışmaya göre kötü algının finansal piyasalar üzerinde yayılcı bir etki göstermesi, mali göstergelerin daha da kötüleşmesiyle neticelenmektedir. Sonuç olarak CDS priminin yanlış tahmini hem cari yıldaki mali durumu olumsuz etkilemekte, hem de ilerleyen yıllarda mali alan daralmasına neden olmaktadır⁵⁰¹.

2. Doorn ve diğerleri Yaklaşımına Göre Mali Alan Daralması

Yukarıdaki göstergelere benzer, daha genel bir mali alan daralma göstergesi Doorn vd. (2007) tarafından geliştirilmiştir. Doorn ve diğerlerine göre⁵⁰², ulusal politik alanın bir belirleyicisi olan makroekonomik alan kavramının yedi tane belirleyicisi vardır. Bu faktörler, bir ülkenin uygulayabileceği çevrim karşıtı maliye politikası imkanını veya bir mali uyarma programı uygulayabilme gücünü göstermektedir.

⁵⁰¹ Aizenman, Joshua, Michael M. Hutchison and Yothin Jinjark, "What Is The Risk of European Sovereign Debt Defaults? Fiscal Space, CDS Spreads and Market Pricing of Risk", **NBER Working Paper Series**, No: 17407, 2011, pp. 24-26.

⁵⁰² Doorn, vd., 2007, p.7.

Tablo 2. Doorn vd. Yaklaşımına Göre Mali Alan Göstergeleri

Sektör	Alt Gösterge	... ise alana olumsuz etkili	... ise alana olumlu etkili
İç	Özel Sektör Kredileri / GSYH	Yüksek	Düşük
	Enflasyon	Yüksek	Düşük
Dış	Cari Hesap Dengesi (%GSYH)	Açık	Fazla
	Dış Borç (%GSYH)	Yüksek	Düşük
	Yabancı Para Rezervleri / Kısa Dönemli Borç Miktarı	Düşük	Yüksek
Mali	Mali Denge (%GSYH)	Açık	Fazla
	Toplam Kamu Borcu (%GSYH)	Yüksek	Düşük

Kaynak: Doorn, vd., 2007, p. 7

Tablo 1’den görüleceği gibi, bir ülkenin makroekonomik alanı iç, dış ve mali olmak üzere üç sektöre bağlıdır. İç sektörün alt göstergeleri özel sektör kredilerinin GSYH’ye oranı ve enflasyondur. İki alt gösterge yüksekken makroekonomik alan daralmakta, düşükken yükselmektedir. Dış sektörün üç alt göstergesi vardır. Bunlardan ilki cari dengenin GSYH içindeki yüzdesidir. Cari denge açık verdikçe makroekonomik alan daralmakta, fazla verdikçe genişlemektedir. Bu durumu değerlendirirken cari açık veren bir ülkenin ürettiğinden daha fazla tükettiği, cari fazla veren bir ülkeninse bu duruma koşul olarak daha fazla tasarruf gerçekleştirdiği düşünülmelidir⁵⁰³. Gelişmekte olan Asya ülkelerinin 1997-1998 krizinin ardından cari

⁵⁰³ Donghyun Park and Kwanho Shin, “Saving, Investment, and Current Account Surplus in Developing Asia”, **ADB Economics Working Paper Series**, No. 158, 2009, p. 2.

fazlalarında artış yaşanmış, bu artış yatırımlardaki azalmadan çok tasarruflardaki artış sayesinde gerçekleşmiş ve bu ülkelerin katma değerli üretimleri artmıştır⁵⁰⁴.

İkinci alt gösterge dış borcun GSYH'ye oranıdır. Dış borç yüksek oldukça makroekonomik alan daralmakta, düşük oldukça genişlemektedir. Son dış gösterge, yabancı para rezervlerinin kısa dönemli borç miktarına oranıdır. GOÜ'ler için rezerv birikiminin önemi, finansal kriz esnasında özel sektörün döviz cinsinden yükümlülüklerine karşı özel sektörü koruyacak döviz miktarının devletin elinde olmasıdır⁵⁰⁵. Bu nedenle bu oran arttıkça makroekonomik alan genişlemekte, azaldıkça daralmaktadır. Mali sektörün iki alt göstergesi vardır. Bunlardan ilki, bütçe dengesidir Bütçe dengesi açık verdikçe mali alan daralmakta, fazla verdikçe genişlemektedir. İkinci göstergeyse toplam kamu borcunun GSYH'ye oranıdır. Bu oran yükseldikçe makroekonomik alan daralmakta, düştükçe genişlemektedir.

Köse vd. ve Doorn vd. yaklaşımları incelendiğinde, GOÜ'ler için politika özerkliğini belirleyen iktisadi göstergelerin belirlenmesinin amaçlandığı görülmektedir. İki çalışmanın amacı benzer olsa da göstergeler arasında farkların mevcut olduğu görülmektedir. Köse vd. yaklaşımının Doorn vd. yaklaşımına göre daha geniş bir çerçeve çizdiği görülmektedir. Üçüncü bölümde, yukarıda özetlenen mali alanı kısıtlayıcı faktörler Türkiye için incelenmiştir.

⁵⁰⁴ Park and Shin, p. 3.

⁵⁰⁵ Gianluca Benigno and Luca Fornaro, "Reserve Accumulation, Growth and Financial Crises", **CEP Discussion Paper**, No: 1161, 2009, p. 3.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MALİ ALANI KISITLAYAN FAKTÖRLERİN İNCELENMESİ

Türkiye, tarihsel olarak incelendiğinde ikiz açık olarak nitelenen bütçe açığı ve cari açık veren ülkeler arasında sınıflandırılabilir. Geçirdiği iktisadi evreler, dünya üzerinde kendi sınıfında olan ülkelere paralel bir seyir izlemiştir. Ancak Türkiye’nin GOÜ, az gelişmiş ülkeler, üçüncü dünya ülkeleri veya küresel güney olarak sınıflandırılabilen ülkeler arasında iktisadi anlamda olumlu bir ayrışmaya tabi olmadığı görülmektedir. Bu nedenle Türkiye için mali alan verebilmenin önemi artmaktadır. Bu bölümde önce Türkiye’nin kuruluşundan bugüne izlediği iktisadi süreçler dönemler itibariyle anlatılmıştır. Ardından mali alan konusunda Türkiye için yapılmış çalışmaların özeti verilmiştir. Son olarak Türkiye’de mali alanı kısıtlayan faktörler göstergeler itibariyle incelenmiştir.

I. TÜRKİYE İKTİSAT TARİHİNE KISA BİR BAKIŞ

Türkiye’nin iktisadi temelleri, Osmanlı İmparatorluğu’ndan alınan ekonomik miras üzerine inşa edilmiştir. Bu bölümde Türkiye ekonomisinin kriz dönemleri ve büyüme modellerindeki değişim ekseninde iktisadi tarihinin bir anlatısı yapılacaktır. Osmanlı Devleti’nden gelen ekonomik miras ve kuruluş yıllarından başlayarak, İthal İkameci Sanayileşme Modeline (İİSM) ve ihracata dayalı büyüme modeli arasında dönemseller olarak seçimler yaşanmıştır. Bu ayrımların 1960-1980 arasında ilki lehine, 1980 sonrasındaysa ikincisi lehine keskinleştiği görülmektedir. Bu başlıklarımlar altında kuruluş döneminden başlanılan anlatı, 2018 döviz krizine kadar sürdürülmüştür.

A. Osmanlı Devleti’nin Ekonomik Mirası

Osmanlı Devleti’nin gerileme ve yıkılma dönemi, dünya ekonomisinde birçok dönüşüme şahitlik etmiştir. Merkantilist dönemle başlayan ve sanayi kapitalizminin kurulmasıyla devam eden iktisat tarihi içerisinde Osmanlı, merkantil kapitalizmi ve sanayi kapitalizmini yakalayamamış, bu kapitalist gelişme ekseninde bir büyüme

modeli sürdürememiştir⁵⁰⁶. Osmanlı'nın 19.yüzyılda dünya ekonomisine eklenmesi ticaret yoluyla olmuştur. İthalatın çoğunluğu mamul tüketici mallarından oluşurken, ihracat gıda maddeleri ve hammaddelere dayanıyordu. Klasik uluslararası iktisat teorisinin serbest ticaret modeline uygunluk gösteren bu eklenme neticesinde Osmanlı Devleti dünya ekonomisinde bir çevre (*periphery*) ülke ekonomisi olarak konumlanmıştır⁵⁰⁷.

1838 yılında Osmanlı ve İngiltere arasında imzalanan Balta Limanı Ticaret Antlaşması ve akabinde birçok Avrupa devletiyle imzalanan benzer nitelikteki ticaret antlaşmaları, Osmanlı ekonomisini İngiltere de dahil olmak üzere tüm Avrupa ülkelerinin artan sanayi üretimi için bir açık pazar konumuna getirmiştir. 1838'e kadar tanınan kapitülasyonlar, bu antlaşmayla beraber daha güçlü bir konuma gelmiş ve yabancıları Osmanlı uyruklarına karşı özellikle vergi ödeme konusunda daha avantajlı bir konuma getirmiştir⁵⁰⁸. Yabancılar tanınan ayrıcalıklara Tanzimat ve Islahat Fermanlarıyla beraber azınlıklar da sahip olmuştur. Kapitülasyonlar nedeniyle imtiyazlı yabancılar dolaylı vergi uygulama kapasitesi kısıtlanmış, ülke içerisinde sanayi teşvik politikaları yürütülemediği. Başta dokumacılık olmak üzere emekleme dönemindeki sanayi sektörü ucuz ithal mallarıyla rekabet edememiştir. Bursa'da ipek ve kumaş üretiminin 1843'te 20.000 parçadan 1863'te 3.000'e düşmesi, İstanbul'da dokuma tezgâh sayısının 1838'den 1868 yılına kadar 2.750'den 25'e inmesi bu durumun somut kanıtıdır⁵⁰⁹. Sonuç olarak ticaretin tüketimi ithal mallara bağımlı hale getirmesi neticesinde yerli üreticiler piyasadaki konumunu kaybetmiştir⁵¹⁰. Küçük üreticilerin piyasadaki konumunu kaybetmesi, küçük üreticilerin ardından gelişme imkânı olan sanayi için sermaye birikimi ihtimalini ortadan kaldırmış⁵¹¹ ve nihayetinde Osmanlı ekonomisi büyük ölçüde sanaysiz bir ekonomi haline gelmiştir⁵¹².

Boratav (2018), Kazgan (2017) ve Tezel (2020) bu eklenmeyi yarı sömürge statüsü olarak nitelendirmektedir⁵¹³. Pamuk (2007) ise, Osmanlı Devleti'ni Keyder (2014)'e benzer şekilde bir çevre ülke ekonomisi olarak tanımlamaktadır. Çin, İran ve

⁵⁰⁶ Gülten Kazgan, **Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, 6. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017, s.14.

⁵⁰⁷ Çağlar Keyder, **Türkiye'de Devlet ve Sınıflar**, 19. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014, s.44.

⁵⁰⁸ Yahya S. Tezel, **Cumhuriyet Dönemi İktisat Tarihi (1923-1950)**, 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2020, s.76.

⁵⁰⁹ Fikret Şenses, **İktisada (Farklı Bir) Giriş**, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, s.236

⁵¹⁰ Keyder, s. 45.

⁵¹¹ Tezel, s. 84.

⁵¹² Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2015**, 23. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2018, s.36.

⁵¹³ Tezel, s.72; Kazgan, 2017, s.35; Boratav, 2018, s. 24.

Osmanlı, güçlü bürokrasileri ve Avrupa ülkeleri arasındaki rekabetin bu ülkelerin bürokratlarına bir politika alanı sağlaması sayesinde hiçbir zaman bir sömürge ülkesi olmamıştır⁵¹⁴. Ancak Osmanlı ekonomisi, ihracat sektörü geliştirebilmiş bir ekonomi değil, mamul maddeler için bir pazar ekonomisidir⁵¹⁵.

Osmanlı Devleti, ilk dış borç alımını gerçekleştirdiği 1854 yılından 1875 yılına kadar 16 kez borç alımı yapmış ve her bir borçlanma sürecinde borçluluk koşulları ağırlaşmıştır. Bu süreç neticesinde 1875 yılında moratoryum ilanı ile borçların ödenemeyeceği bildirilmiş, 1878 yılında imzalanan Berlin Barış Antlaşması'na gerektiğinde Osmanlı maliyesinin Avrupa mali denetimine alınabileceği hükmü eklenmiş, bu hüküm neticesinde 1881 yılındaysa Düyun-u Umumiye İdaresi (DUI) kurulmuştur⁵¹⁶. Osmanlı'nın borçlandığı yabancı yatırımcıların haklarını korumak gayesiyle kurulan DUI Osmanlı maliyesine alternatif bir konum almış ve devlet gelirlerinin üçte birini elinde tutmuştur⁵¹⁷. Tezel (2020) 'in deyişiyle "1915 yılına gelindiğinde 5300 kişi çalıştıran DUI devlet içinde ayrı bir devlet olmuştur"⁵¹⁸. Bu dönemin bir diğer belirleyici kurumu, Osmanlı Bankası'dır. Avrupa devletleri, Osmanlı Devleti'nin para basma hakkına sahip olmasının alacaklı haklarını tehlikeye atacağını düşünmüşlerdir. Bu nedenle senyoraaj hakkı vasıtasıyla emisyon geliri elde etme yetkisi yabancı sermayeli Osmanlı Bankası'na verilmiştir⁵¹⁹.

Osmanlı Devleti'nin son yüz yılının iktisadi belirleyicilerinin bir diğeri, kapitalist sisteme eklenmede aracı olan ticaretin gayrimüslim azınlık tarafından yürütülmesi gelmektedir⁵²⁰. İstanbul, Selanik ve İzmir, limanlar vasıtasıyla Osmanlı Devleti'nin en gelişmiş ticaret şehirleri haline gelmiştir. Bu dönemin önemli belirleyicilerinden biri de, DYY'lerdir. DYY'ler ağırlıklı olarak liman ve demiryolları yapımında etkisini göstermektedir⁵²¹. Demiryollarını yapan firmalara kilometre başına net hasılat belli değerin altına düşünce kalan miktarın ödeneceği taahhüdünü içeren bir hazine garantisi tanınmıştır⁵²². Bu şehirlerdeki Avrupalı tüccarlar (levantenler) ve gayrimüslim azınlıklar ticaret-finans aracılığıyla ticari kapitalizm aşamasına geçmiştir. Avrupalı devletlere verilen kapitülasyonlar neticesinde azınlıklar ve

⁵¹⁴ Şevket Pamuk, **Osmanlı Türkiye İktisadi Tarihi**, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s.196.

⁵¹⁵ Keyder, s. 53.

⁵¹⁶ Tezel, s.95.

⁵¹⁷ Keyder, s.55.

⁵¹⁸ Tezel, s.96.

⁵¹⁹ Kazgan, 2017, ss.19-21.

⁵²⁰ Boratav, 2018, s.26.

⁵²¹ Keyder, s.60.

⁵²² Tezel, s.96.

levantenlerden vergi alınmaması ve sanayinin gelişmesiyle neticelenmeyen bir ithal ticareti içerisinde olunması, bu ticari kapitalizmin toplumun geneline sağladığı artı değeri çok kısıtlı bir seviyede tutmuştur. Kamu gelirlerinin büyük çoğunluğu Müslüman köylülerden alınan Aşar vergisi vasıtasıyla karşılanmıştır⁵²³.

20.yüzyılın başında yaşanan savaşlar ve ülke ekonomisinin yaşadığı güçlükler nedeniyle Müslüman çoğunluk içerisinde Duyunu Umumiye İdaresi ve azınlıklara karşı önemli bir tepki doğurmuştur. Bu durumun neticesi olarak Türkiye'nin dünya ekonomisine eklemlenmesi sürecindeki sınıf çatışmaları, dini ve etnik boyutta gerçekleşmiştir⁵²⁴. Gelişen Ermeni, Rum, Yahudi ve Levanten ticaret burjuvazisinin karşısında, Müslüman ve Türk burjuvazinin güçsüzlüğü, olası bir burjuva devrimini küçük burjuva aydınlarının gerçekleştireceği sonucunu ortaya çıkartmıştır⁵²⁵. Gayrimüslim sermayenin, Osmanlı'nın son yıllarında bir orta sınıf olmak yerine devletin yıkılmasını yeğlediği görülmektedir⁵²⁶. Bu şartlar altında ulus devlet modeline doğru ilerlemeyi sağlayacak sınıf, öncelikle İttihat ve Terakki'nin, daha sonra Cumhuriyet'in yönetici kadrolarını oluşturacak, askeri ve sivil bürokrasi içerisinde çıkmış olan Jön Türkler olmuştur⁵²⁷. 1908'de yönetime gelmiş İttihat ve Terakki'nin iktisadi amacı milli burjuva yetiştirmek olmuştur. 1908-1914 döneminde liberal ilkelere uygun olarak ilerleyen yerli ve milli burjuvazi yetiştirme amacı, 1914 sonrasında olağan üstü savaş koşullarında devletçi ekonominin ilk pratiklerini göstermiştir⁵²⁸. 1913 yılında çıkartılan Teşvik-i Sanayi Kanunu ve 1916 yılında uygulanmaya başlanan koruyucu spesifik gümrük tarifeleri, dönemin iktisat ve maliye politikalarının zihniyetini gösteren örneklerdir⁵²⁹.

B. Cumhuriyetin İlk 20 Yılında Türkiye Ekonomisi

1923 yılında siyasi bağımsızlığını kazanan Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetici kadroları, siyasi bağımsızlığa ek olarak mutlaka ekonomik ilerlemenin gelmesi gerektiğini düşünmekteydi. Fransız Devrimi'nin akılcı, özgürlükçü ve eşitlikçi düşünceleriyle ve kapitalist toplumsal gelişme modeliyle tanışıklık kazanmış asker-

⁵²³ Kazgan, 2017, s.25.

⁵²⁴ Keyder, s.47.

⁵²⁵ Boratav, 2018, s.26.

⁵²⁶ Keyder, s.100.

⁵²⁷ Keyder, s.71.

⁵²⁸ Kazgan, 2017, ss.42-43.

⁵²⁹ Tezel, s.174.

bürokratlar, devlet desteğiyle oluşturulacak bir yerli burjuvazinin Türkiye'deki iktisadi gelişmenin başat gücü olmasını burjuva ulus devlet modeline erişimin koşulu olarak görmektelerdi⁵³⁰. Bir önceki dönemin olumsuz miraslarından sayılabilecek kapitülasyonlar, DÜİ'den kalan dış borçlar, milli bir burjuvazinin yokluğu ve sanayi eksikliği bu dönemde giderilmeye çalışılmıştır. Nitekim cumhuriyetin kurucusu Gazi Mustafa Kemal Atatürk, cumhuriyet kurulmadan 8 ay önceki İzmir İktisat Kongresinde ülke içi kaynaklara ağırlık veren bir sanayileşme modelini savunmuştur. 1923-1929 arası ilk dönemde özel teşebbüse ağırlık veren ve İttihat ve Terakki'nin 1908-1914 arası uyguladığı modelle devamlılık arz eden özel kesime dayalı sanayileşme modeli, 1929-1945 döneminde Büyük Buhran'ın etkisi ve Lozan Antlaşması'nın bazı kısıtlarının sona ermesi neticesinde devletçi sanayileşme modeline dönüşmüştür⁵³¹. Devletçi sanayileşme modelininse İttihat ve Terakki'nin 1. Dünya Savaşı yıllarında uyguladığı ekonomi modeliyle benzerlik gösterdiği söylenebilir. Nitekim korumacılığa ve ulusal kaynaklara vurgu yapan sanayileşme modelini savunan ve serbest ticaretle büyüme modelini savunan düşüncelerin temsilcileri cumhuriyetin kurucu kadroları arasında mevcuttur. 1923-1945 döneminde her iki modele uygun politikalar, dönemin şartlarına göre uygulanmıştır⁵³².

1923-1929 yılları arasında Lozan Antlaşması'nın eki olan Ticaret Sözleşmesi Türkiye'nin bazı istisnalar haricinde ithalat ve ihracat yasaklarının uygulanmamasını, gümrük tarifelerininse beş yıl süreyle sabit kalmasını içermektedir⁵³³. Sadece İttihat ve Terakki'nin savaş döneminde lüks mallara uyguladığı vergiler korunabilmiştir⁵³⁴. Bu nedenle yerli sanayiye koruyacak tarife ve kotalara yer verecek iktisat politikası izleme olanağı yoktur. Dolayısıyla yabancı sermayeye açık ve yerli sermayeyi özendirici bir iktisat politikası izlenmiştir⁵³⁵. İhracat ve ithalatın birlikte artış sergilediği bu yıllarda büyük bir ithalat furyası yaşanmıştır. İthalat artışı mal ticaretinde açıkla neticelenmiş ve ilerleyen yıllarda uygulanacak ithal ikameci sanayileşme modelinin gerekliliği oluşmuştur⁵³⁶.

Lozan Barış Antlaşması'nda Türkiye'nin kurucu kadroları ve halk, kapitülasyonları reddetmiş, kapitülasyonlar neticesinde oluşmuş imtiyazlı şirketlerin

⁵³⁰ Tezel, s.161.

⁵³¹ Şenses, 2018, s. 238.

⁵³² Özgür Orhangazi, **Türkiye Ekonomisinin Yapısı**, İmge Kitabevi, Ankara, 2020, ss. 61-62.

⁵³³ Boratav, 2018, s. 46.

⁵³⁴ Kazgan, 2017, s. 36.

⁵³⁵ Orhangazi, 2020, s. 62.

⁵³⁶ Tezel, s. 138.

tasfiyesi amaçlamıştır. Bu amaç doğrultusunda 1924 yılında demiryolları, 1925 yılında ise Fransız kökenli Reji idaresi kamulaştırılmıştır⁵³⁷. Demiryolları cumhuriyetin ilk devlet işletmeleri olarak ortaya çıkarken, limanlarsa milli burjuva yetiştirme ve özel sektöre destek olma amacına uygun bir şekilde imtiyaz verilen yerli şirketlerce idare edilmiştir⁵³⁸. 1924 yılında ticaret kredisi sağlamak amacıyla İş Bankası kurulmuş, 1925 yılında sanayi kredisi sağlanması amacıyla Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuş, 1926 yılında Medeni Kanun'un kabulüyle özel mülkiyet güvence altına alınmış, 1927 yılındaysa yeni bir Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkartılmıştır⁵³⁹.

1925 yılında Aşar'ın kaldırılması, dönemin önemli maliye politikası gelişmelerinden birisidir. Aşar'ın kaldırılması, Türkiye nüfusunun ağırlığını oluşturan tarım kesiminin İzmir İktisat Kongresi'ndeki talepleri arasındadır. Aşar'ın kaldırılmasının tarımsal üretimini teşvik edeceği ve yıllarca süren savaşlara maruz kalmış köylülerin ekonomik durumunu iyileştireceği düşünülmüştür⁵⁴⁰. Aşar kaldırıldığı dönemde kamu gelirlerinin %20'sinin üzerinde bir gelire tekabül etmektedir. Bu gelirden yoksun kalınması, kamu harcamalarının ve sanayileşmenin yükünü kırsal alandan kentsel alana sürüklemiştir⁵⁴¹. Nitekim 1929 yılında başlayacak Osmanlı'dan kalan borçların ödenmesine hazırlık, özel sektörün gelişimi için yapılması gereken kamu harcamaları, kamulaştırmalar gibi gereksinimler neticesinde pek çok yeni vergi yürürlüğe konmuş ve var olan vergilerin oranları arttırılmıştır⁵⁴². Sonuç olarak aşarın kaldırılması ve akabinde şeker, gazyağı gibi kentli kesimin tükettiği ürünlerden alınan dolaylı vergilere dayalı bir vergi sisteminin gelişmesi, kentli tüketicilerden tarım kesimine bir gelir artışını göstermektedir⁵⁴³. Ancak tarım kesimine aktarılan gelir, ulusal tasarrufları ve özel sektör sermaye birikimini arttıracak bir dönüşümle neticelenmemiştir⁵⁴⁴.

1929 yılı Türkiye ekonomisi için belirleyici özelliklere sahiptir. Öncelikle 1929 yılında Osmanlı'dan devralınan gümrük tarifelerini sürdürme zorunluluğu son bulmuş,

⁵³⁷ Kazgan, 2017, s. 37.

⁵³⁸ Boratav, 2018, s. 49.

⁵³⁹ Tezel, s.179.

⁵⁴⁰ Ramazan Gökbunar ve Sibel Aybarç Bursalıoğlu, "Aşar Vergisi Uygulamasının Sosyo Ekonomik Sonuçları", **Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler**, (ed: Ahmet Kemal Çelebi), T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2012/418, Ankara, 2012, ss.77-78.

⁵⁴¹ İzzettin Önder, "Aşarın Kaldırılması", **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 43, Sayı :2, 2019, s. 502.

⁵⁴² Kazgan, 2017, s.52.

⁵⁴³ Boratav, 2018, s.58.

⁵⁴⁴ Önder, 2019, s.502.

%13 olan gümrük tarifesi %46'ya çıkartılmıştır⁵⁴⁵. Bu yıl aynı zamanda Osmanlı Devleti'nin borçlarının üçte ikisini devralan Türkiye'nin, borç taksitlerini ödemeye başlayacağı yıldır. Dünyanın içine düştüğü 1929 krizinden Türkiye de etkilenmiş, Türk Lirası ithalat ve döviz gereklilikleri neticesinde önemli değer kayıplarıyla karşılaşmış ve döviz krizi neticesinde moratoryum ilan etmiştir⁵⁴⁶. Bu durum karşısında 1930 yılında Türk Lirasının Değerini Koruma Kanunu çıkartılmış ve Merkez Bankası kurulmuştur. Bu önlemler, dış ticaret ve döviz işlemlerinde koruma sağlamış, ancak iç pazara müdahale konusunda çekingen kalmıştır. İç piyasaya müdahale edilmemesi, hali hazırda yetersiz bir teknolojiye sahip sanayi kesimiyle birleşince, kalitesiz üretim ve yüksek fiyat sorununu doğurmuştur. Bu durum Büyük Buhran'ın ihracat imkanlarını kısıp tarım aleyhine yıkıcı etkiler doğurması neticesinde, toplumun geniş kesimlerinde ciddi huzursuzluklar doğurmuştur⁵⁴⁷. Dış ticaret hadlerindeki bozulma, ithalat hacmindeki daralma ve hükümetin bütçe gelirlerindeki düşüş, Büyük Buhran'dan çıkış için farklı politikaların uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir. Serbest Fırka'nın gördüğü destek, devleti yeni iktisadi politikalar uygulamaya sevk etmiştir. Çıktığı yurt gezisinde toplumun şartlarını kendi gözüyle gören Mustafa Kemal, iktisadi gelişmeyi ivedilikle sağlanması gerektiği sonucuna varmıştır. Krizden çıkışın anahtarı, sanayileşmeyi arttıracak bir ithal ikamecilik olarak görülmüştür⁵⁴⁸.

1929-1931 yılları arasında DYY'leri ülkeye çekebilmek için bir dizi girişim yapılmış, kısmen başarı sağlansa da bu girişimler istenen sanayileşmenin gerçekleşmesi için yeterli olamamıştır. Aynı dönemde yerli iş insanlarına yapılan devlet destekleri, küresel kriz nedeniyle olumlu sonuç üretmemiştir⁵⁴⁹. 1932 yılından itibaren devlet, üretim ve yatırımda en önemli aktör haline gelmiştir⁵⁵⁰. Sanayi ve madencilikte ilerleme kamu yatırımları aracılığıyla devam etmiş, bir önceki dönemde başlayan millileştirmeler hızlanmıştır. 1934-1938 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı (BBYSP) aracılığıyla yaygın tüketim malları olarak nitelenen üç beyazın (un, şeker, dokuma) ithal ikamesi gerçekleştirilmiştir⁵⁵¹. Sümerbank, Etibank, Maden

⁵⁴⁵ Korkut Boratav, "Kemalist İktisat Politikaları ve Devletçilik", **Emperyalizm, Sosyalizm ve Türkiye**, (der. Korkut Boratav), 3. Baskı, Yordam Kitap, İstanbul, 2013, s. 358.

⁵⁴⁶ Kazgan, 2017, s.52.

⁵⁴⁷ Boratav, 2013, ss. 359-361.

⁵⁴⁸ Tezel, ss. 286-287.

⁵⁴⁹ Tezel, ss. 288-289

⁵⁵⁰ Boratav, 2013, s. 363.

⁵⁵¹ Boratav, 2018, ss. 74,78.

Tetkik Arama Enstitüsü gibi Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) planlama çerçevesinde kurulmuş ve takip eden yıllarda Türkiye ekonomisinin belirleyici etmeni olmuştur⁵⁵². Devletçilik ve korumacılığın bir sentezi uygulanmış, korumacılıkla Türkiye dünyanın içinde bulunduğu krizden koparılırken, devletçilikle ülke ekonomisinde yaratılan artığın sanayi sektörüne aktarılması sağlanmıştır⁵⁵³.

1940 yılından itibaren devletçi ekonomi modeli bir kesinti dönemine girmiştir. İkinci Dünya Savaşı nedeniyle ithalatta yaşanan daralma, üretken nüfusun silah altına alınması, savunma harcamalarının bütçedeki ağırlığının artması neticesinde sanayi yatırımlarının dışlanması, ekonomide savaşın bitimine kadar sürecek bir daraltma yaratmıştır⁵⁵⁴. Türkiye savaş yıllarında yıllık yüzde 40'lara varan ciddi bir enflasyon sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Yaşanan enflasyonu aşmak gayesiyle Varlık Vergisi, Toprak Mahsülleri Vergisi gibi olağan üstü maliye politikası araçları kullanılmıştır⁵⁵⁵. Ayrıca ithalattan kaynaklanan aşırı kârları ve zenginleşmeyi önlemek amacıyla Ticaret Ofisi ve Petrol Ofisi gibi kuruluşlar kurulmuştur⁵⁵⁶.

1930-1946 arasını bir bütün olarak düşündüğümüzde, bütçe dengesinin genellikle fazla verdiği sonucuna ulaşılabilir⁵⁵⁷. 1938 yılı hariç olmak üzere, dış ticarete ticaret fazlası verilmiştir⁵⁵⁸. Ancak mal ticaretini belirten bulgular içinde askeri ithalat bulunmamaktadır. Askeri ithalatın eklenmesi durumunda dış ticaretin açık pozisyonda olması muhtemeldir⁵⁵⁹. Tüccarların savaş döneminde karaborsacılık gibi faaliyetlerden elde ettiği yüksek rantlar, bu rantlardan bazı hükümet bürokratlarının da pay alması, burjuvazi ve bürokrasi arasındaki koalisyonun sonlanmasıyla neticelenmiş ve savaş sonrasında Türkiye ekonomisi için yeni bir dönem açılmıştır⁵⁶⁰.

⁵⁵² A. Kemal Çelebi, Mustafa Miynat ve Serkan Cura, **Teoride ve Uygulamada KİT'ler ve Özelleştirme**, 2. Baskı, Emek Matbaası, Manisa, 2018, s. 25.

⁵⁵³ Boratav, 2013, ss. 375-376.

⁵⁵⁴ Boratav, 2018, s.89.

⁵⁵⁵ Kazgan, 2017, ss. 51-52.

⁵⁵⁶ Tezel, s. 310.

⁵⁵⁷ A. Kemal Çelebi, **Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları**, Emek Matbaası, Manisa, 1998, s. 81.

⁵⁵⁸ Boratav, 2018, s. 112.

⁵⁵⁹ Tezel, s. 140.

⁵⁶⁰ Keyder, s. 143.

C. 1945-1980 Dönemi

İkinci Dünya Savaşı'nın noktalanmasının ardından dünya siyasal ve ekonomik sistemi yeni bir aşamaya giriş yapmıştır. Amerika'nın savaş döneminin yaralarını sarmak gayesiyle Avrupa için geliştirdiği kalkınma programına 1947 yılında Türkiye de katılmıştır. Bu program ekseninde 1946-50 yıllarında Türkiye'ye giren Amerikan fonlarındaki artış, beraberinde ithalat artışı ve tarım makinesi ithalatını getirmiştir. Türkiye, bu yıllarda dünya ekonomisi içerisinde tarımda uzmanlaşan ve tarım ürünleri ihraç eden bir ülke konumundadır⁵⁶¹. Bu dönemde Türkiye'nin çok partili hayata geçişi sağlanmıştır. Cumhuriyet tarihinin en güçlü muhalefet hareketlerinden olan Demokrat Parti (DP) 1946 yılında kurulmuş ve iktidar partisinin devletçi politikalarına yaptığı eleştiriler toplumun büyük kesiminde yankı bulmuştur⁵⁶².

DP iktidarının başlangıç yılları olan 1950'nin ilk yarısında ABD yardımları artan oranda ülkeye girmeye devam etmiştir. Türkiye'nin tarım ihraççısı konumu bu yıllarda pekişmiş, ayrıca tarım ürünlerinin uluslararası pazarlara ve tüketimin çok olduğu şehirlere aktarımı için karayolları ağı geliştirilmiştir⁵⁶³. Traktör ithalatı ve makineleşme neticesinde tarım sektöründe ciddi verimlilik artışları gerçekleşmiştir. Bu durumun doğal sonucu olarak kırsal alanda emek arz fazlası yaşanmış, Türkiye'nin sonraki yıllarına hâkim olacak kırdan kente göç süreci, düzensiz kentleşme ve gecekondulaşma başlamıştır⁵⁶⁴.

DP iktidarının ilk yıllarında bu modelin iktisadi büyümeyle dair tüm amaçları gerçekleşmiştir. Ancak ilerleyen yıllarda bu model ihracatın düşüşü ve tarımsal verimliliğin iklim şartlarına bağımlılığı neticesinde krize girmiş ve şehir burjuvazisinin tarıma verilen imtiyazlara tepkisi artmıştır. İhracatın sadece tarım ürünlerine dayalı olması, ithalatın finanse edilememesi sonucunu doğurmuştur. Yaşanan enflasyonist kriz neticesinde 1950'lerin ikinci yarısında ithal ikameci ve korumacı modelin uygulamaları başlamıştır. 1950'lerin ikinci yarısında DP hükümeti tarım kredileri, fiyat destekleme programları, sanayi sektörü ve bayındırlık hizmetlerine dayalı kamu yatırımlarını aktif bir biçimde kullanmıştır⁵⁶⁵. Bu dönemde kurulan KİT'lerin belirleyici özelliği, hammadde ve arı malı üretiminin sağlanarak

⁵⁶¹ Keyder, s.149.

⁵⁶² Orhangazi, 2020, s. 67.

⁵⁶³ Keyder, s.159.

⁵⁶⁴ Orhangazi, 2020, ss.68-69.

⁵⁶⁵ Keyder, ss.166, 167.

özel sektörün desteklenmesidir⁵⁶⁶. Finansman merkez bankasından para basma yoluyla gerçekleşmiş. Ayrıca konsolide bütçe dengesinde verilen açıklar dönemin belirleyici özelliklerindedir⁵⁶⁷. Doğal sonuç olarak enflasyon yükselse de, sanayide belirli bir ilerleme gerçekleşmiştir⁵⁶⁸. Ancak, büyüme hızındaki düşüş ve enflasyondaki artışın durdurulamaması, bütçe ve dış ticaret açıklarıyla birleşince döviz ihtiyacını karşılayabilmek için IMF’le stand-by antlaşması yapılmış, TL devalüe edilmiştir⁵⁶⁹. IMF’le yapılan antlaşmanın akabinde merkezi planlama Türkiye’nin gündemine gelmiş, örtülü de olsa planlama uygulanmıştır⁵⁷⁰.

1961 Anayasası ile beraber sosyal devlet anlayışının anayasal metne girmesiyle beraber, dünyadaki diğer ülkelere paralel şekilde Türkiye’de de planlama teşkilatı kurulmasıyla beraber, kamunun ekonomi içindeki payı genişlemiştir⁵⁷¹. 1961 sonrası dönem bütün olarak değerlendirildiğinde, sanayiciler ve örgütlü işçilerin kazanımlarını arttırdığı sonucuna varılabilir. Dönemin belirleyici iktisat politikası, döviz ve kredi gibi kıt kaynakların devlet idarelerince tahsisi ve sürekli tüketim seviyesi sağlayabilmek amacıyla gelir bölüşümü yoluyla iç pazarın güçlendirilmesidir⁵⁷². Uluslararası şartlar, Türkiye’nin planlamaya dayalı İİSM’ye girmesini teşvik etmiştir⁵⁷³. Kamu sektörü için emredici, özel sektör için yol gösterici beş yıllık planlar vasıtasıyla ekonomiyi kontrol eden Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), kredilere ve dövizde ulaşılması için onay mercii olmuştur. Ekonomide sürdürülebilir bir talep yaratılması içinse, anayasal güvenceye alınmış işçi sendikalarıyla emekçilerin pazarlık gücü sağlamlaştırılmıştır⁵⁷⁴.

İİSM gelişmiş kapitalist ülkelerden alınan üretim teknolojileriyle tüketim mallarının ülke içinde üretimine dayanmaktadır. Bu üretim sistemi yatırım malı, ara malı, hammadde gibi girdilerin ithalatına bağımlılık göstermektedir. Dolayısıyla Türkiye’nin ithal ikameci sanayileşme modelinde döviz ihtiyacı önemli yer tutmaktadır. Döviz temini sonucu yapılacak üretim, korunan iç pazarda satılacak ve

⁵⁶⁶ A. Kemal Çelebi, “Devlet ve Özelleştirme”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 11-12-13, Nisan-Temmuz-Ekim 1995, s. 132.

⁵⁶⁷ Çelebi, **Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları**, s. 81.

⁵⁶⁸ Keyder, s. 166.

⁵⁶⁹ Şenses, 2018, s. 241.

⁵⁷⁰ Keyder, s.168.

⁵⁷¹ A. Kemal Çelebi, “Cumhuriyet Dönemi Anayasalarında Ekonomik ve Sosyal Devlet Anlayışı”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt: 1, Sayı: 1, 1995, s. 63.

⁵⁷² Keyder, ss. 177-181.

⁵⁷³ Orhangazi, 2020, s. 70.

⁵⁷⁴ Keyder, s. 183.

böylelikle sanayileşme gerçekleşecektir. Uygulanan modelde üretilen ürünlerin ihracı söz konusu değildir, zira ürünlerin kalitesi ihracata uygun değildir ve korunan iç pazar üreticiler için önemli kârlılık imkânı sunmaktadır⁵⁷⁵. Kamu bankaları aracılığıyla İİSM desteklenmiş, kredi faizlerinin enflasyon oranıyla hemen hemen eşit düzeyde belirlenmesiyle sanayiciler ucuza borçlanabilmiştir⁵⁷⁶. Ayrıca döviz kuru bürokratik mekanizmalarca değerinin altında belirlenmekte ve böylece ithal yatırım mallarıyla yapılan üretimin iç pazarda satılması neticesinde önemli karlar elde edilmektedir⁵⁷⁷. Toplam ithalat payının %95'ini oluşturan ara ve yatırım mallarının ithal ikamesinin sağlanamaması, ciddi ithalat faturalarına yol açmıştır⁵⁷⁸. Ayrıca bu dönemde ihracat gelirlerinde azalma görülmüştür⁵⁷⁹.

KİT'ler Türkiye'de İİSM'nin gerçekleştirilmesi için önemli bir yer tutmaktadır. Öncelikle, KİT'ler vasıtasıyla özel sektörün üretime başlaması için yüksek sabit maliyetler gerektiren girdiler üretilmektedir. KİT'lerde çalışan işçilere görece yüksek ücretler sağlanarak iç pazara talep yönlü destek sağlanmaktadır. KİT'ler sanayi için gerekli temel girdilerin üretimini sağlamakta, böylelikle döviz tasarrufu elde edilmekte ve gerekli diğer malların ithalatının yapılabilmesi için mali alan oluşmaktadır. Son olarak, KİT'lerin ürettiği girdilerin fiyatları piyasa fiyatlarının altında belirlenmekte, böylelikle özel sektöre dolaylı bir şekilde sübvansiyon sağlanmaktadır⁵⁸⁰.

Döviz ihtiyacının ihracat gelirleriyle karşılanamaması, 1970'li yılların ortalarına kadar dış borçlanma, tarım ihracatı ve işçi dövizleriyle telafi edilebilmiştir⁵⁸¹. Ancak Türkiye'nin en önemli ihracat pazarlarını oluşturan Avrupa ülkelerinin girdiği stagflasyon krizi, işçi dövizlerinin Türkiye'ye dönüşüne zarar vermiştir. İhracat gelirlerinin düşmesi ve petrol fiyatlarının artması, enerji girdilerine bağlı üretimi döviz bunalımına sürüklemiştir⁵⁸². Bu dönemde dış borçlanma cari açığın finansmanında tek çapa olarak kalmıştır. Türkiye büyük miktarda kısa vadeli borç biriktirmiştir. IMF'den yardım isteyen Ecevit hükümeti, IMF'nin sunduğu şartları kabul etmemiş, uluslararası bazı kuruluşlardan gecelik borçlanmaya başlamıştır.

⁵⁷⁵ Keyder, ss. 189-190.

⁵⁷⁶ Orhangazi, 2020, s. 71.

⁵⁷⁷ Keyder, s. 210.

⁵⁷⁸ Çelebi, **Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları**, s. 108.

⁵⁷⁹ Boratav, 2018,, ss. 135-136.

⁵⁸⁰ Keyder, s. 206.

⁵⁸¹ Kazgan, 2017, s.93.

⁵⁸² Şenses, s. 243.

Ardından gelecek Demirel hükümeti IMF'nin şartlarını kabul etmiş ve 24 Ocak Kararlarını uygulamaya koymuştur. Bu dönemde Demirel'in deyiimiyle Türkiye 70 cente muhtaç durumdadır⁵⁸³. İthal ikameci sanayileşme modeli dış borç kriziyle neticelenmiş ve dönüşüm de dış finansman sağlama gayesiyle gerçekleşmiştir. Zira Türkiye'nin ilk gayesi ekonomiyi ihracata uygun bir şekilde dönüştürmek değil, kısa vadede yaşadığı döviz darboğazına çare bulmak olmuştur⁵⁸⁴.

D. 1980-2000 Dönemi

İİSM modelinin yaşadığı krizin ardından Türkiye, devletin zihinsel yapısında ve ekonomik ilişkilerinde ciddi dönüşüm gerektiren bir programı, uluslararası finansal kuruluşların denetiminde uygulamaya koymuştur⁵⁸⁵. 24 Ocak 1980 Kararları olarak bilinen politikaların odağında bir önceki dönemin aksine yurt içinde satın alma gücünün düşürülmesi ve yurt dışına yönelik üretime odaklanılması vasıtasıyla ihracatın artırılması vardır. Türkiye bu kararlarla beraber ihracata dayalı sanayileşme modeline geçmiştir⁵⁸⁶. İİSM modeli çerçevesinde ara ve yatırım mallarının ithalatı, sanayileşmeyi ithal ürünlere bağımlı kılmıştır. Yeni model, normatif olarak bu yapıyı değiştirmeyi hedeflese de, klasik karşılaştırmalı üstünlükler teorisine dayalı ticaret modeliyle Türkiye'nin sanayileşmesinde aynı sorunların varlığını sürdürdüğü tespit edilmiştir⁵⁸⁷. Türkiye'nin dış açıkların finansmanına bulunduğu çare, dünya ekonomisindeki konjonktüre de uygun olarak, dış ticaretin ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesine geçiş olmuştur. Bu manada cari açık sadece dış borçlanma yoluyla ve DYY değil, portföy yatırımları yoluyla da finanse edilebilecektir. Yeni modelin uygulanabilmesi için kısa vadede iç talep daraltılmalı, dış borç servisiyse aksatılmadan sürdürülebilmelidir⁵⁸⁸.

⁵⁸³ Şevket Pamuk, **Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi**, 7.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2017, s. 244.

⁵⁸⁴ Tülay Arın, "**Türkiye'de Kapitalizmin Bunalımı ve Son Önlemler**", Birikim Dergisi, Sayı:60, 1980, s. 27.

⁵⁸⁵ Fırat Demir, "A failure story: Politics and financial liberalization in Turkey, Revisiting The Revolving Door Hypothesis", **World Development**, Vol: 32, No: 5, 2004, p. 852.

⁵⁸⁶ Orhangazi, 2020, s. 77.

⁵⁸⁷ A. Kemal Çelebi, "Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlıktan Sürdürülebilir Büyümeye Geçişte IMF Politikalarının Etkinliği", **Finans-Politik & Ekonomik Yorumlar**, Sayı: 483, 2004, s. 9.

⁵⁸⁸ Sinan Sönmez, "Türk İktisat Politikalarındaki Çıpa: Dış Borçlanma", **İktisat Üzerine Yazılar 2 - İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar - Oktay Türel'e Armağan**, (der. Ahmet Haşim Köse, Fikret Şensen, Erinc Yeldan), 4.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, s. 311.

1980-1989 arası dönemin temel belirleyicisi, sermaye hareketlerinin ve döviz kurunun kontrol edilmesine eşanlı olarak ihracata dayalı teşviklerin gerçekleşmesidir. Bu yıllar arasında dünya ekonomisiyle eklemlenme süreci meta ticaretinin liberalleşmesiyle gerçekleşmiştir⁵⁸⁹. Türkiye, bu eklemlenmeyi emek yoğun malları ihracıyla sürdürmüştür. Reel devalüasyonların belirleyici olduğu bu yıllar içinde ithal girdi kullanan firmaların yatırım maliyetlerinde artışla neticelenmiştir⁵⁹⁰. 1988 yılı sonlarına doğru bu uygulamalar stagfasyonist bir krize girmiştir ve sürdürülebilir olmaktan çıkmıştır. Bu krizden çıkış için Ağustos 1989'da 32 sayılı kararla Türk parasının yabancı para birimleri karşısında tam konvertibilititeye geçmesiyle gerçekleşmiştir. Bu kararlar özel kesimin yurtdışından borçlanması üzerindeki engeller kaldırılmış, yurtdışında yerleşiklerin tasarruflarını Türkiye'de değerlendirebilmelerinin önü açılmıştır⁵⁹¹.

1989 yılının ardından Türkiye'nin büyüme modelinde hayati bir değişim gerçekleşmiştir. Sermaye hesabındaki ani dalgalanmalar, ticaret açığı ve mali dengede belirgin bozulma 1989 yılından itibaren Türkiye ekonomisinin belirgin karakteri olmuştur⁵⁹². 1990'ların ilk döneminde Türkiye ekonomisi yüksek miktarda kısa dönemli finansal akımlara şahitlik etmiştir. Bu durum, uzun dönemdir Türkiye ekonomisinin kısıtlayıcıları arasında olduğu söylenen döviz açığının (*foreign exchange gap*) azalması imkanını doğurmuştur. Ancak yabancı paraya kolay ulaşım, TL'nin reel değerinde yükselme, dolayısıyla ithalat talebinde artışla neticelenmiştir⁵⁹³. TL'nin değerlenmesi yatırım malları ithali için bir kolaylık sağlasa da, yüksek faiz haddinin yatırımları baskılaması bu imkanın önüne geçmiştir⁵⁹⁴. Ayrıca sermaye hesabının liberalleşmesi neticesinde ortaya çıkan "para ikamesi" imkanı, yüksek faiz haddinin olmadığı durumlarda yerli paradan yabancı paraya kaçışa neden olmuştur⁵⁹⁵. Yeni mali varlıkların toplam gelir içindeki payı çok hızlı artmış, döviz borçluluğu artmıştır.

⁵⁸⁹ Korkut Boratav, A. Erineç Yeldan and Ahmet Haşim Köse, "Globalization, Distribution and Social Policy: Turkey, 1980-1998", **CEPA Working Paper Series 1**, Working Paper No:20, 2000, p. 3.

⁵⁹⁰ Yiğit Karahanoğulları, "Türkiye'de Neoliberalizmin Kuruluş Süreci: 1980-1994" **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 74, Sayı: 2, 2019, s. 437.

⁵⁹¹ Kazgan, 2017, s. 176; Sönmez, 2018, ss. 323-324.

⁵⁹² Boratav, Yeldan and Köse, p. 6.

⁵⁹³ Ahmet Haşim Köse and Erineç Yeldan, "Turkish Economy In 1990s: An Assessment of Fiscal Policies, Labor Markets and Foreign Trade", **New Perspective on Turkey**, Vol:18, Spring 1998, p. 51.

⁵⁹⁴ Boratav, Yeldan and Köse, p. 7.

⁵⁹⁵ Karahanoğulları, 2019, s. 438.

1989 sonrasında hükümetin kamu kesimi borçlanma gerekliliğini (KKGB) finansman biçimi değişmiştir. 1970'lerde ve 1980'lerin sonuna kadar merkez bankasından parasallaşma yoluyla finanse edilen bütçe açıkları, 1989 sonrasında iç borçlanma araçlarıyla finanse edilmiştir⁵⁹⁶. Bu durum, özel sektörün kaynaklarının kamu sektörüne transferi anlamına gelmektedir⁵⁹⁷. 1994 krizi bu şartlar altında, hükümetin kısa dönemli borçlanma yapısını değiştirmeye dair sinyalleri neticesinde ortaya çıkmıştır. Hükümet, faiz haddini düşürmek amacıyla iç borçlanmayı merkez bankasından borçlanmayla ikame edecek bir yöntem arayışına girmiştir. Bu durum, süregiden bütçe açıklarını iç borçlanma yoluyla finanse eden ve dolayısıyla enflasyonu önleyen modelin, merkez bankası tarafından finansman neticesinde para tabanının, dolayısıyla kredilerin, genişlemesi ve enflasyonla neticelenecek bir modele evrimidir. Bu politika hatası neticesinde, Mayıs 1994'te yürürlüğe giren stand-by antlaşmasıyla faiz haddi %90'dan %400'e, yıllık enflasyon oranı %65'ten %118'e tırmanmıştır tırmanmıştır⁵⁹⁸.

1989 sonrasında Türk hazinesinin dış borçlanmasında da bir dönüşüm yaşanmıştır. Evvelinde ülkeye tek döviz giriş kaynağı kamunun borçlanmasıyken, özel sektörün dışarıdan tasarruf getirme olanağı ortaya çıktıktan sonra, kamu dış borçlanması görece olarak azalmış, dışarıdan borçlananlar genelde büyük Türk bankaları olmuştur. Dışarıdan getirilen bu kaynaklar, yurt içinde bütçe açıklarını kapatmak için yüksek faizlerle borçlanan hazine tarafından satın alınmıştır⁵⁹⁹.

Bankalar, özel kesime yatırım ve üretim için kredi vermek yerine devlete borç vermişlerdir. İç borçlanmanın neden olduğu yüksek faizler, dış borçlanmayı da beraberinde getirmiş ve özel bankalar kur-faiz arbitrajından faydalanmak için yurt dışından borçlanarak DİBS'lere (Devlet İç Borçlanma Senetleri) yönelmişlerdir. Devlete borç vermek için yurt dışından döviz cinsinden borçlanmışlar, kısa vadeli yabancı sermayeyi Türkiye'ye çekmişler ve TL'ye çevirdikleri dövizlerle kamu iç borçlanma senetlerini almışlardır⁶⁰⁰. 1990'lı yıllar boyunca hazine borçlanma araçlarının faiz oranı, enflasyon oranının %30 üzerinde olmuştur⁶⁰¹. Hazine bono ve

⁵⁹⁶ Köse and Yeldan, 1998, p. 60

⁵⁹⁷ Çelebi, 2004, s. 17.

⁵⁹⁸ Fatih Özatay, "The 1994 Currency Crisis In Turkey", "The Journal of Policy Reform", Vol:3, No:4, 2000, pp. 342-350.

⁵⁹⁹ Demir, p. 854.

⁶⁰⁰ Arın, 2011. s. 596.

⁶⁰¹ Yılmaz Akyüz and Korkut Boratav, "The making of the Turkish financial crisis", **World Development**, Vol: 31, No: 9, 2003, p. 1553.

tahvilleri banka bilançolarının en büyük birleşeni haline gelmiştir. İkincil piyasalarda ihraç edilen senetlerin çok büyük bir oranı, devlete aittir, bu nedenle kamu iç borçlanması ciddi seviyelere yükselmiştir. Bu durum, devletin borçlanmayı devam ettirebilmesi için yüksek oranda reel faizleri önermesi mecburiyetini beraberinde getirmiştir. Türk hükümeti bu dönemde dışarıdan uzun vadeli borçlanmak için gerekli kredibilitiyi kaybettiğinden, kısa vadeli spekülâtif sermayeye yönelmiştir. Birçok durumda vadesi bir yıldan kısa süreli hazine bonoları ihraç edilerek kamu kesimi borçlanma gereksinimi karşılanmıştır. Devlet borçları GSYH'nin %60'ına ulaşmıştır ve bunların üçte ikisi iç borçlardır. Bu durum, Türkiye ekonomisinin 1990 ve 2000 yılları arasında bir çeşit Ponzi finansmanı oyununa sahne olduğunu göstermektedir⁶⁰².

E. 2001 Krizi

Türkiye ekonomisi, 1980 yılından 2000 yılına kadar GOÜ'ler için yeterliliği tartışılan IMF politikaları tarafından yönlendirilmiştir⁶⁰³. 1998 yılında yaşanan Rusya Krizi'nin ardından Türkiye bu krizden olumsuz etkilenmiş ve yükselen enflasyonu düşürmek gayesiyle IMF'le bir stand-by antlaşması imzalamıştır. Bu stand-by antlaşması bazı ciddi şartlara tabidir. Evvela IMF, enflasyonu düşürmek gayesiyle Türkiye'yi kur çapasına tabi tutmuştur. Bu uygulama, daha evvel Arjantin'de uygulanan para kuruluna benzemektedir. Bu uygulamayla döviz fiyatındaki artışın, beklenen fiyat artışının altında tutulması yoluyla enflasyonu düşürmek amaçlanmıştır. Kur çapası uygulamasının yanında, IMF Türkiye'den milli gelirin %6,5'i oranında faiz dışı fazla vermesini istemiştir⁶⁰⁴. Ayrıca Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) TL emisyonunu arttırması, döviz rezervlerindeki artışa bağlanmış, yani TCMB'nin net iç varlıklarla parasal taban yaratmasının önüne geçilerek, net dış varlıklarla parasal taban yaratması amaçlanmıştır. Faiz haddi çapanın uygulanmasında önemli bir değişkendir, eğer sermaye girişleri cari açığı finanse edemezse, TCMB faizleri arttıracak, ekonomiden likidite çekecek ve sermaye girişini kolaylaştıracaktır⁶⁰⁵. Bu program, dış finansman-borçlanma eksenli, anti enflasyonist, talep daraltıcı nitelikler taşımaktadır⁶⁰⁶.

⁶⁰² Demir, p. 854.

⁶⁰³ Çelebi, 2004, s. 18.

⁶⁰⁴ Boratav, 2018, s. 218-219; Kazgan, s. 319.

⁶⁰⁵ Akyüz and Boratav, p.1553, Sönmez, S. 2018, s. 353.

⁶⁰⁶ Sönmez, S. 2018, s.358.

Dolar apası, TL'yi reel değerinin üzerinde bir pariteyle fiyatlamıştır. Bu nedenle dolar ucuzlamış, ucuzlayan dolarla dış yatırım cazip hale gelmiştir. Bu durum borçlanma eğilimini arttırmış ve özellikle kısa vadeli dış borçlarda bir artış gerçekleşmiştir. Ancak uygulanan çapa neticesinde reel faizler düşmüş ve faiz dışı fazla seviyesi artmıştır. Enflasyonda sınırlı da olsa bir düşüş saęlanmıřtır⁶⁰⁷.

Yaşanan bu greliliyeşmeler, 22 Kasım 2000 yılında yaşanacak döviz krizini engelleyememiştir. Çünkü, ülkeye giriş yapan sermayenin ciddi bir kısmı kısa vadeli borç yaratan girişlerdir ve bu girişlerin %80'i ticari bankalarca borç alınarak gerekleřtirilmiřtir⁶⁰⁸. Bankacılık sektöründeki reformların ertelenmesi, krizin altında yatan temel sebeptir. lke içindeki bankalar piyasanın gözünde özel bankalar ve kamu bankaları olarak ayrılmış, özel bankalarsa iyi ve kötü bankalar olarak kategorize edilmiştir. Yurt dışından kısa dönemli borçlanıp, hükümete uzun dönemli borç veren bankalar, bankalar arası gecelik fonlamaya ağır şekilde bağlı hale gelmiřtir⁶⁰⁹. Hem Kasım 2000, hem de şubat 2001 krizlerinin temelinde döviz apasının varlığına güvenerek yurt dışından yüksek oranda borçlanan bankalar vardır. Bu dolarizasyon neticesinde bu bankalar açık pozisyonları kapatmak için döviz arayışına girmiřlerdir⁶¹⁰. IMF'le yapılan anlaşma gereğince bu bankalara TCMB tarafından likidite sağlanmamış, bu durum krizi derinleřtirmiřtir⁶¹¹. Demirbank rneği bu durum için çarpıcı bir göstergedir. Demirbank, Aralık 2000'de TMSF (Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu) kontrolüne alınmıştır. Demirbank'ın DİBS portföyünün tüm varlıklarına oranı, diğer özel bankaların iki katıdır⁶¹². Bu durum, Demirbank'ın faiz arbitrajı sağlayabilmek gayesiyle yurt dışından borçlanmasının ve bu borçları devlete borç vererek kamu iç borcuna çevirmesinin göstergesidir.

Döviz ihtiyacı öyle bir aşamaya gelmiştir ki, 21 şubat 2001 gecesinde gecelik faizler yüzde 6200 seviyesine fırlamıştır. Ardından 22 şubat'ta kur dalgalanmaya bırakılmıřtır⁶¹³. Döviz, para ve finans piyasalarında meydana gelen bu okş, yatırımcıları ve talebi olumsuz etkilemiş ve ekonomi büyük çapta daralmış, GSYH

⁶⁰⁷ Kazgan, s..320.

⁶⁰⁸ Akyüz and Boratav, p. 1554

⁶⁰⁹ Fatih zatay and Güven Sak, "Banking Sector Fragility and Turkey's The 2000-2001 Financial Crises", **Brookings Trade Forum 2002**, (ed: Susan M. Collins and Dani Rodrik), Brookings Institution Press, Washington D.C., 2002, p.124.

⁶¹⁰ Kazgan, s. 323.

⁶¹¹ Mathieu Dufour and zgr Orhangazi, "A 2000-2001 Financial Crisis In Turkey: A Crisis For Whom?", **Review of Political Economy**, Vol: 21, No: 1, 2009, p.106.

⁶¹² zatay, 2016, s. 91

⁶¹³ Fatih zatay, **Türkiye Ekonomisinde Krizler**, 5.Baskı, Doğan Kitap, İstanbül, 2016, s. 84.

%4,7 oranında küçülmüştür. 2001 krizi, 1990'lardan itibaren yaşanan ekonomik ve siyasal çalkantıların dip noktasını oluşturmuştur⁶¹⁴. Netice itibarıyla 2001 krizi, dünyada yaşanan diğer finansal krizlerle benzerlik göstermektedir. Faiz haddi temelli istikrar programı yani kur çapası evvela finansal sermayenin ülkeye girişine yol açmış, ardından ekonomik aktiviteler artmış ve kur değerlendirilmiş, ticaret açığı artmış, bilançolar kötüleşmiş ve faiz haddi riskleri artmıştır. Yükselen kamu borçları, hali hazırda yüksek seviyedeki enflasyon ve TL'deki devam eden değerlendirme sürdürülemez bir noktaya gelmiş, dönemin başbakanı ve cumhurbaşkanı arasında yaşanan siyasi sürtüşmenin açığa çıkması neticesindeyse program yeni bir finansal krizle sonuçlanmıştır⁶¹⁵.

2001 krizinden çıkış için, artık hali hazırdaki ekonomi programının yenilenmesi elzem hale gelmiştir. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP), bu krizden çıkış gayesiyle oluşturulan programın adıdır. Ekonominin en zayıf yanı, bankacılık sektörüdür ve yapılacak reformların temelinde de bankacılık sektörü olmuştur. Batan bankalar TMSF'ye devredilmiştir. Batan bankaların mevduatları TCMB vasıtasıyla Hazine'nin özel tahvilleriyle ödenmiştir. Yani, batan bankaların maliyetleri kısmen para basılarak, kısmen de vergilerle karşılanmış, neticede bu maliyetler toplum tarafından yüklenilmiştir Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) özertleştirilmiş ve ayakta kalan bankaların denetimi bu kuruma verilmiştir. KİT'lerde ciddi özertleştirilmeler gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Dalgalı kur rejimiyle önce örtük, ardından açık enflasyon hedeflemesine geçilmiştir⁶¹⁶. Tarımsal desteklerin son bulması ve doğrudan gelir desteği uygulaması getirilmesi de programın uygulamalarındandır ve ciddi tartışmalara yol açmıştır⁶¹⁷.

1980 ve 1990'lı yıllarda Türkiye'de sermaye birikiminde model değişikliği olsa da ekonomi idaresi henüz bu değişikliğe eklenmiş değildir. Bu nedenle bütçe dışı fonlar, kanun hükmünde kararname, alternatif idari kurullar kullanılmış, ancak var olan bürokratik yapı değişmemiştir⁶¹⁸. Bu anlamda 2001 kriziyle beraber, ekonomiyi siyasetten arındırmanın reel şartları oluşmuş, Türkiye'nin ekonomi idaresi

⁶¹⁴ Seyfettin Gürsel, "İç Ortam ve Dinamikler", **Türk Dış Politikası - Kurtuluş Savaşından Bugüne Olaylar, Belgeler, Yorumlar, Cilt 3: 2001-2012**, (ed.Baskın Oran), 3.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, s. 53-54.

⁶¹⁵ Boratav ve Akyüz, pp. 1555-1556.

⁶¹⁶ Gürsel, s. 55.

⁶¹⁷ Kazgan, 2017, s. 329.

⁶¹⁸ Sönmez, S. 2018 s. 227.

yeniden düzenlenmiştir⁶¹⁹. Bu sürecin ilk adımı, bir önceki bölümde ulusal politika alanını daraltan faktörler tartışılırken anlatıldığı üzere, bağımsız merkez bankasının kurumsallaşmasıdır. TCMB, 2001 yılında 4651 sayılı kanunla operasyonel bağımsızlığı elde etmiştir. Kanunun hükümet tasarısı halinde daha geniş olan bağımsızlık hükümleri, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yapılan düzeltmelerle ulusal politika alanına kısmen de olsa yer verecek biçimde revize edilmiştir. Bu düzeltmelere, TCMB'nin para politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında tek sorumlu olduğu maddesinin, "Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur" şeklinde düzeltilmesi örnek olarak verilebilir⁶²⁰. 4651 sayılı kanunla TCMB'nin temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olarak belirlenmiş, krizin hemen ardından bu yasanın çıkartılmasıyla yabancı yatırımcıların güvenini sağlamak amaçlanmıştır⁶²¹.

Türkiye, IMF'le yaptığı antlaşmanın ardından uyguladığı para politikası rejimini değiştirmek zorunda kalmıştır. TCMB, politika alanına yer vermeyen parasal hedefleme rejiminin uygulanmasını istememiş, bunun yerine 2002 yılında örtülü enflasyon hedeflemesi rejimi, şartların yeterince olgunlaştığı düşünülen 2006 yılındaysa açık enflasyon hedeflemesi rejimine geçilmiştir. İlk başta parasal hedefleme yerine örtülü enflasyon hedeflemesinin tercih edilmesinin nedeni, krizden sonra artan kamu borçlarının finansmanı ve bankacılık sektörünün henüz bu duruma hazır olmamasıdır⁶²².

Kriz dönemine bir bütün olarak bakıldığına, banka kurtarmaları vasıtasıyla krizin etkilerinin bankacılık sermayesi lehine toplumsallaştırıldığı görülmektedir. 1997 yılından 2004 yılına kadar 22 özel banka TMSF tarafından kamulaştırılmıştır⁶²³. Alınan borçların temelde dış borç servislerinin yerine getirilmesinde, rezervlerin arttırılmasında ve borcun bir bölümünün kamu bankaları ile TMSF'ye aktarılmış bankaların kurtarılmasında kullanıldığı görülmektedir. Nitekim Hazine, TMSF'deki

⁶¹⁹ Akçay, 2009, s. 227.

⁶²⁰ Oktar Türel, "T.C. Merkez Bankası'na Yeni Yasal Çerçeve: 4651 Sayılı Kanun Üzerine Gözlem ve Değerlendirmeler", **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 229, ss. 76-78.

⁶²¹ Nilgün Erdem, "Merkez Bankası "Bağımsızlığı" ve 2008-2009 Krizi: Türkiye Üzerine Gözlemler", **Bilsay Kuruç'a Armağan**, (der. N. İlater Ertuğrul, Serdar Şahinkaya) ,Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara, 2011, s. 691.

⁶²² Hasan Ersel and Fatih Özatay, "Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Turkey", **Emerging Markets Finance and Trade**, Vol: 44, No: 6, 2008, pp. 39-42.

⁶²³ Nilgün Erdem, "Bağımlılığın Yeni Biçimleri Olarak Neoliberal Politikalar, Türkiye Örneği", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 65, Sayı: 2, 2010. s. 133.

bankalara 18, kamu bankalarına 23 milyar dolar dolaylarında kaynak aktarmıştır⁶²⁴. BDDK verilerine göre krizin toplam maliyeti 46 milyar dolardır⁶²⁵. Sonuçta toplam dış borç stoku 2001 yılı sonunda 115 milyar doların üzerine çıkmış ve GSMH'nin %77,7'sine eşitlenmiştir⁶²⁶. Hükümet, bankacılık sektörünün döviz dayalı borçlarını üstlenmiş, dolayısıyla kriz döneminde döviz yükümlülükleri artmıştır. Dış borçlulukta yaşanan artış, ulusal kaynakların borç finansmanı ve faiz ödemelerine aktarımı anlamına gelmektedir. Borç yükümlülüklerinin gerçekleştirilmesi IMF ve diğer kuruluşların denetimine tabi tutulmuştur. Sonuç olarak kriz dönemi ve akabinde gelen uygulamalar neticesine Türkiye'nin ulusal politika alanı daralmıştır⁶²⁷.

Ekonominin siyasetten arındırılması sürecinin bir diğer birleşeni “bağımsız düzenleyici kurumlardır. Bağımsız düzenleyici kurumların Türkiye’de ilk uygulaması 1982 yılında Sermaye Piyasası Kurulu’nun kurulmasıdır. Türkiye’deki bağımsız düzenleyici kuruluşların birçoğu 2001 krizi sonrasında olası finansal krizleri engellemek amacıyla kurulmuştur⁶²⁸. 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda “Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar” başlığı altında düzenlenerek yasal dayanağını sağlamlaştırmıştır. Enerji, tarım, telekomünikasyon, bankacılık gibi Türkiye ekonomisinin %60’ından fazlasını kapsayan bir alanı yönetme yetkisi bu kuruluşların elindedir. Bu kuruluşları Türk idaresinde ayrı bir konuma yerleştiren unsur, sahip oldukları “düzenleme” yetkisidir. Düzenleme yetkisinin teorik olarak yasamaya ait olduğu düşünüldüğünde, bu kuruluşların ekonomiyi nasıl siyasetten arındırdığı somutlaşmaktadır⁶²⁹. Tüm etmenler düşünüldüğünde, 2001 Krizi sonrasında Türkiye’nin PWK etrafında yeniden kurumsallaştığı sonucu çıkarılabilir⁶³⁰. İkinci bölümde verilen literatürde bağımsız düzenleyici kurulların ulusal politika alanını daralttığı vurgulanmaktadır. Ancak siyasetçilerin ekonomiyi her zaman olumsuz yöne sürükleyeceği önyargısının yanıltıcı sonuçlar verebileceği gibi, kurulların her zaman ulusal politikalar aksine karar vereceği önyargısı da yanlışlanabilir. Bu manada 2001 Krizi sonrası BDDK’nın etkin yönetiminin, 2008

⁶²⁴ Sönmez, S. 2018, s. 357.

⁶²⁵ Erdem, 2010, s. 133

⁶²⁶ Sinan Sönmez, "Devlet Borçlanması", "**Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü**", (ed. Fikret Başkaya, Aydın Ördök), Özgür Üniversite, Yayınları İstanbul, 2008, s. 158

⁶²⁷ Dufuor and Orhangazi, pp. 106-108

⁶²⁸ Sönmez, S. 2018 s. 228.

⁶²⁹ Bayramoğlu, ss. 300-302.

⁶³⁰ Şenses, 2018, s. 249

Krizinin Türkiye'ye etkilerini hafiflettiği konusunda literatürde bazı çalışmalar mevcuttur. Bu duruma bir sonraki başlık altında değinilmiştir.

F. 2003-2007 Dönemi

Türkiye ekonomisi, 2002-2007 yılları arasında ciddi bir iyileşme sürecine girmiştir. 2001 krizinin etkileri ciddi anlamda telafi edilmiş, reformlar tek başına iktidar olmanın verdiği güçle yerine getirilmiş, bütçe disiplini sağlanmış, faiz dışı fazla hedefleri gerçekleştirilmiştir⁶³¹. Türkiye ekonomisi, 2003-2007 yılları arasında yıllık ortalama %7,2 düzeyinde büyümüştür. Türkiye'nin 1950'den bu yana ortalama büyüme oranı olan %4,5 ile kıyaslandığında, bu oranın üzerinde olduğu görülmektedir⁶³². Yaşanan büyümenin önceki dönemlere göre ayırt edici özelliği toplam faktör verimliliğini diğer dönemlere oranla daha fazla arttırmasıdır. Makine, teçhizat yatırımlarının birlikte arttığı bu dönemde, ilerleyen dönemlerin aksine inşaat başat aktör değildir. Büyüme sadece batı bölgeleriyle sınırlı kalmamış, Gaziantep Konya gibi iç bölgelere de yayılmıştır. Ayrıca toplumun kamusal hizmetlere olan erişimi artmıştır⁶³³. Önemli bir diğer noktaysa, sağlanan bu yüksek büyümenin enflasyondan bağımsız bir büyüme olmasıdır, zira enflasyon tek haneli rakamlara indirilmiştir⁶³⁴. Enflasyon, bir neslin Türkiye'de gördüğü en düşük seviyelere gerilemiştir⁶³⁵.

Bu dönemdeki büyüme rakamları, daha sonrası için bazı kırılganlıkların habercisi durumundadır. Olası kırılganlıkların ilki, büyümenin yarattığı dış açıklar ve azalan yurt içi tasarruflardır⁶³⁶. Türkiye Ekonomisi 2003 yılından sonra ciddi cari işlemler dengesi açıklarıyla baş başa kalmış, bu açıklar ekonominin en büyük zaafı haline gelmiştir. 2002 sonrası dönemde ekonominin belirleyici etkisi, kredi genişlemesi, cari açığın artışı ve bütçe dengesindeki olumlu tablo olmuştur. Yurt içi tasarruflardaki eksiklik, yani kamu kesimi ve özel kesimin yatırım tasarruf açığı,

⁶³¹ Gürsel, s. 56

⁶³² Boratav, 2018, s. 254

⁶³³ Daron Acemoğlu and Murat Üçer, "The ups and downs of Turkish growth 2002–2015: Political dynamics, the European union and the institutional slide", **NBER Working Paper**, No: 21608., 2015, pp. 6-8.

⁶³⁴ Ziya Öniş, "The Triumph of Conservative Golabilism: The Political Economy of AKP Era", **Turkish Studies**, Cilt:13.Sayı: 2, 2012, s. 139.

⁶³⁵ Yıldız Akkaya ve Refer S. Gürkaynak, "Cari Açık, Bütçe Dengesi, Finansal İstikrar ve Para Politikası", **İktisat, İşletme ve Finans**, Cilt: 27, Sayı: 315, 2012, s. 96.

⁶³⁶ Kazgan, 2017, s.279.

kronikleşen dış ticaret açıkları yoluyla finanse edilecektir. Bu cari açığın fonlanması üç şekilde gerçekleşebilir: Sıcak para hareketleriyle, doğrudan yabancı yatırımlarla veya borçlanmayla⁶³⁷.

Kamu kesiminin bütçe açıklarının durdurulması ve bankacılık sektörünün sağlıklı kredi verebilen bir yapıya kavuşturulması, bu yıllar arasında başarılmıştır. Hem kamu kesiminde mali disiplin sağlanmış, hem de bankacılık sektörünün etkin bir şekilde düzenlenmesi gerçekleştirilmiştir⁶³⁸. Özelleştirme uygulamaları yoğunlaşmış, 2005 ve 2006 yıllarında yıllar itibariyle en yüksek özelleştirme gelirleri elde edilmiştir⁶³⁹. Kamu kesimi Türkiye'de 2005 yılı sonrasında tasarruf fazlası vermiştir. Kamu sektörünün tasarruf fazlası vermesi, bundan önceki dönemlerde gerçekleşen klasik popülizm yönetiminde olması olanaksız bir durumdur. Kamu kesiminin tasarruf fazlası verdiği bir ekonomiden, dış ticaret dengesinin fazla vermesi beklenirken, bu denge kriz yılları haricinde sürekli olarak açık vermiştir⁶⁴⁰. Bu da demektir ki, özel kesim hem kamunun yarattığı fazlayı kullanan hem de dış kaynak ihtiyacını yükselten bir talep genişlemesi yaratmıştır⁶⁴¹. Kamu kesiminin özelleştirme gelirleri vasıtasıyla mali disiplini sağlanırken, görece refahçılık (*partial welfarism*) politikaları aracılığıyla halkın büyük bir kesimine gelir desteği ve ucuz krediye ulaşabilme imkanı sağlanmıştır. Kitlelerin refahında Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarının ilk döneminde görülen artış, bu ekonomi politik temellere dayanmaktadır⁶⁴².

Ancak artan cari işlemler açığı, 2000'lerle beraber ekonominin temel belirleyicisi olmuştur. 2002-2007 dönemi için söyleyebileceğimiz, artan cari işlemler açığının finansmanında DYY'lerin etkili olduğudur. Bu dönemde her ne kadar portföy yatırımları artmış olsa da, DYY'lerde Cumhuriyet tarihi boyunca görülmemiş bir artış gerçekleşmiştir. Bu yıllar arasında yapılan özelleştirmelerin DYY'lerdeki önemli bir katkısı olmuştur. İstihdam oranlarındaysa, bu parlak tablo kendini gösterememektedir. Evvela, işsizlik oranları bu dönemde %10 düzeyinin üstüne yerleşmiş, yüksek büyüme düzeylerine rağmen bu oranı korumuştur⁶⁴³. İşsizlik haddinin düşürülememesi,

⁶³⁷ Yiğit Karahanoğulları, "Neoliberal Popülizm, 2002 - 2010 Kamu Maliyesi, Finans, Dış Ticaret Dengesi ve Siyaset", **Toplum ve Bilim**, Sayı: 123., 2012, s. 122.

⁶³⁸ Akkaya ve Gürkaynak, 2012, s. 95.

⁶³⁹ Çelebi, vd., 2018, s. 170.

⁶⁴⁰ Kazgan, 2017, s. 341.

⁶⁴¹ Karahanoğulları, , "Neoliberal Popülizm, 2002 - 2010 Kamu Maliyesi, Finans, Dış Ticaret Dengesi ve Siyaset", s. 123.

⁶⁴² Ümit Akçay, "Neoliberal Populism in Turkey and Its Crisis", **IPE Working Paper**, No: 100/2018, 2018, p. 5.

⁶⁴³ Gürsel, 59.

Türkiye ekonomisinin büyüme performansının en önemli eksikliği olarak görülmektedir⁶⁴⁴

Bu dönemde kamu dış borçlarının artış seyri sabit gibi görülmektedir. Türkiye ekonomisi 2002-2008 yılları arasında net borç ödeyici durumundadır⁶⁴⁵. Kamu net borcunun GSYH'ye oranı %74'ten %39'a düşmüş, hükümet bütçesi borç faiz ödemeleri açısından ciddi ölçüde rahatlamıştır⁶⁴⁶. Ancak, Türkiye ekonomisinde bu dönemde özel sektör dış borçlarında ciddi bir artış gerçekleşmiş, bu artış, ilerleyen dönemlerde de artarak devam etmiştir. Bu artışın altında yatan belirli nedenler şöyle özetlenebilir. Evvela Türk Lirası, dalgalı kur rejimiyle beraber ciddi oranda değerlenmiştir. Değerli TL'nin varlığı, ancak yüksek faiz hadleriyle beraber sürdürülebilecektir. Zira bu dönemde, enflasyon hedeflerini tutturmak gayesiyle TCMB piyasa fiyatlamasını yüksek faiz hadleri üzerinden gerçekleştirmektedir. Aşırı değerli TL, ithalat üzerinde bir artış eğilimi yaratmaktadır. Yani, dış kaynak girişleri, TL'yi değerlendirerek ve ithalatı ucuzlatarak, özel tasarrufları kovalamakta, tüketimin payını milli gelir içerisinde yukarıya çekmektedir⁶⁴⁷. Dış borçlanmadaki artışın nedeniyse, iç dış reel faiz haddi farkıdır. Yurt içinde reel faizler %10'u aşarken, dışarıdan %5 ile borçlanmak kredi talebini dışa yöneltmiştir. Aynı zamanda TL'nin değişim fiyatının yani döviz kurlarının enflasyonun altında ya da ona yakın seyretmesi de bu süreci hızlandırmıştır⁶⁴⁸. Yerli paranın da giderek değerlendirildiği bir ortamda, bu durum daha cazip hale gelmiştir. Netice itibariyle bu dönemde dış borçlanmanın büyük kısmı özel kesime aitken, yüksek faizler ödeyen DİBS'lere talep de artmıştır⁶⁴⁹.

G. 2008-2017 Dönemi

Türkiye ekonomisi, ABD konut piyasasında başlayarak dünyaya yayılan finansal kriz neticesinde 2008 ve 2009 yılında zorlu bir süreçten geçmiştir. Dünya ekonomisinin içinde bulunduğu finansallaşma süreci sonucunda, bir ülkede yaşanan

⁶⁴⁴ Dani Rodrik, "The Turkish Economy After the Global Financial Crisis", **Ekonomi-tek**, Cit:1 Sayı:1, 2012 s. 48.

⁶⁴⁵ Karahanoğulları, , "Neoliberal Popülizm, 2002 - 2010 Kamu Maliyesi, Finans, Dış Ticaret Dengesi ve Siyaset", s. 125.

⁶⁴⁶ S. Erdem Aytaç, "Türkiye: Dengeli ve Sürdürülebilir Yüksek Büyüme Peşinde", **Ülke Deneyimleri Işığında Küresel Kriz ve Yeni Ekonomik Düzen**, (der. Fikret Şenses, Ziya Öniş, Caner Bakır), İletişim Yayınları, İstanbul, 2013 s. 378.

⁶⁴⁷ Boratav, 2018, ss. 259-262

⁶⁴⁸ Yakup Kepenek, **Türkiye Ekonomisi**, 29.Basım, Remzi, İstanbul, 2012, s. 275.

⁶⁴⁹ Kazgan, 2017, s. 344.

ekonomik problemler hızlı bir şekilde diğer ülkelere yansımaktadır. Türkiye'nin ekonomik büyümesini sürdürebilmesi için iki şart gerekmektedir. Bunlardan birincisi, dünya finansal piyasalarında herhangi bir hoşnutsuzluk olmaması⁶⁵⁰, ikincisiyse Türkiye'nin ülke içi şartlarının yabancı yatırımcıları cezbetmeye elverişli olmasıdır⁶⁵¹.

Türkiye ekonomisi, 2008 kriziyle beraber ciddi bir daralma yaşamıştır. Ancak bu daralma, diğer krizlere benzememiştir. Zira, Türkiye'nin kamu mali dengeleri, 1994 ve 2001 krizleriyle kıyaslanamayacak ölçüde iyidir⁶⁵². Sanayi üretiminin düşmesi neticesinde 2009 yılına gelindiğinde Türkiye Ekonomisi %4,7 oranında küçülmüştür. İşsizlik oranı %14 seviyesine gelmiştir⁶⁵³. Ancak Türkiye ekonomisi, beklentilerin iyileşmesiyle krizden hızlı bir şekilde çıkmış, 2010'da %9,2 oranında, 2011'de 8,5 oranında büyümüştür. Ancak bu dönemde cari açığın, milli gelirin %10'unun üzerine çıkarak tarihi bir rekor kırmasıyla, Ağustos 2011'de TL'de hızlı bir değer kaybı olmuştur. TCMB'nin yükselmeye başlayan enflasyonu kontrol altında tutabilmek için kredileri frenlemeye amaçlayan önlemler almasının da tesiriyle büyüme yavaşlamaya, cari açık oranı da azalmaya başlamıştır⁶⁵⁴. Ayrıca bu dönemde yaşanan büyüme faktör verimliliğinde artış sağlayamamıştır⁶⁵⁵. Krizden hızlı çıkışın ve yaşanan hızlı büyümenin ihracatı ilerletmemesi, vurgulanması gereken bir noktadır. Zira Türkiye ekonomisi yaşadığı diğer kriz deneyimlerinde ihracatı hızlı bir şekilde arttırabilmiştir. Ancak aşırı değerli TL'nin varlığı, bu dönemde ihracatın hızlı artışına engel teşkil etmiştir⁶⁵⁶. Bu olumsuz etkilere rağmen, 2002 kriziyle karşılaştırıldığında, Türkiye'nin ihracat performansında sanayi ürünlerinin payının arttığı görülmektedir. Sonuç olarak Türkiye'nin krizden hızlı çıkışı ve büyüme oranını devam ettirebilmesi, Öniş ve Kutlay'a (2013) göre hem ekonomik hem bölgesel politikalarda ulusal politika alanının genişlemesiyle neticelenmiştir⁶⁵⁷.

Krizden çıkışın ana itici gücü, iç talep ve dış finansman olmuştur⁶⁵⁸. Dış borçlanma, ekonomik büyümeye katkı sunabilir. Ayrıca yüksek cari açık seviyeleri, mümkün olandan daha fazla yatırımlara imkan verebilir, ancak bu sürecin ekonominin

⁶⁵⁰ Rodrik, 2012, p. 42

⁶⁵¹ Öniş, 2012 s. 139

⁶⁵² Özatay, 2016, s.149.

⁶⁵³ Öniş, 2012, s. 143.

⁶⁵⁴ Gürsel, s. 60.

⁶⁵⁵ Acemoğlu and Üçer, 2015, p. 11

⁶⁵⁶ Rodrik, 2012, s. 49.

⁶⁵⁷ Ziya Öniş and Mustafa Kutlay, "Rising Powers in a Changing Global Order; The Political Economy of Turkey in the Age of Brics", **Third World Quarterly**, Vol: 34, No: 8, 2013, pp. 1410-1417.

⁶⁵⁸ Aytaç, s. 376.

rekabet seviyesini düşürdüğü unutulmamalıdır. Ayrıca, bu model büyümenin sürdürülebilirliği konusunda düşük dürtülere sahiptir ve yeterince hızlı istihdam artışına imkan vermemiştir⁶⁵⁹. Bu dönemde cari işlemler açığı sürekli olarak artmış, TL reel anlamda değer kazanmış, ithalattaki hızlı artış, yüklü miktarda dış sermaye girişi ve ağırlıklı olarak iç talep eksenli büyümeyle sürdürülmüştür⁶⁶⁰.

Cari işlemler açığı, sermaye hareketlerinin denetlendiği yıllarda (1980-1988) iç talep – reel büyüme – ithalat – cari açık – dış kaynak – dış borç seyrini izlemiştir⁶⁶¹. Bir başka deyişle, otonom bir iç talep neticesinde cari açık verilmiş, ardından dış finansman gerçekleşmiştir⁶⁶². Ancak sermaye hareketlerinin yoğunlaştığı sonraki yıllarda cari açığın yapısı değişmiş, sermaye hareketleri – iç talep ve dış borç – reel büyüme – ithalat – cari açık bağlantısı oluşmuştur⁶⁶³. Bu bağıntı neticesinde sermaye girişlerinin iç talep artışı yaşanmış, ardından cari açık gerçekleşmiştir⁶⁶⁴. Türkiye, tasarruf açıklarının ittiği bir cari açık sorunu yaşamamakta, artan sermaye girişleri neticesinde yaşanan talep artışıyla beraber tasarruf açığı oluşmakta, üretimin ve tüketimin ithalat bağımlılığı dış ticaret açığıyla neticelenmekte, ikisinin birleşimi cari işlemler açığını oluşturmaktadır⁶⁶⁵. Subaşat'a (2019) göre Türkiye'nin cari açık sorununun en önemli sebebi, aşırı değerli TL'nin ithalatı arttırırken ihracatı baskılamasıdır. Türkiye'nin 2002 sonrası ihracatının yetersizliğini vurgulayan Subaşat, dış kaynak girişlerinin üretken yatırımlar yerine ithalata dayalı tüketimin gelişimiyle neticelendiği sonucuna varmıştır⁶⁶⁶. Sayan'a (2020) göreyse Türkiye'nin cari açığının sebebi üretim seviyesindeki düşüklüktür. Türkiye, tüketim için alım gücü sağlayacak yeterli ve kaliteli üretimi yapamadığı için cari açıkla karşı karşıyadır⁶⁶⁷.

2011 sonrası, Türkiye'nin ekonomi politik yapısında 2001-2011 arasına göre bir farklılık teşkil etmektedir. Bir önceki dönemde AB ile geliştirilen ilişkilerin

⁶⁵⁹ Rodrik, 2012, s. 58.

⁶⁶⁰ Aytaç, s. 385.

⁶⁶¹ Korkut Boratav, "Türkiye'nin Cari Açığı, Gümrük Birliği ve Döviz Kurları", **Küresel Kriz Çerçevesinde Türkiye'nin Cari Açık Sorunsalı**, (ed. Turan Subaşat ve İ. Hakan Yetkiner), Efil Yayınevi, Ankara, 2010, s. 25.

⁶⁶² Korkut Boratav, "Serbest Sermaye Hareketleri ve Kriz-Küçülme Dönemleri 1990–2010", **Bilsay Kuruç'a Armağan**, (der. N. İlter Ertuğrul, Serdar Şahinkaya), Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara, 2011, s. 409.

⁶⁶³ Boratav, 2010, s. 25.

⁶⁶⁴ Boratav, 2018, s. 226.

⁶⁶⁵ Özgür Orhangazi, "Türkiye Ekonomisinin Yapısal Sorunları, Finansal Kırılganlıklar ve Kriz Dinamikleri", **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 43, No: 1, 2019, s. 126.

⁶⁶⁶ Turan Subaşat, "Türkiye'de Ekonomik Mucize ve Krizin Anatomisi", **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 43, No: 1, 2019, s. 248.

⁶⁶⁷ Serdar Sayan, "Cari Açık İlelebet Payidar Kalacak Mı?", **İktisat ve Toplum**, Sayı:111, Ocak 2020, s. 127.

kurumsal yapıda yarattığı değişikliklerin, sonraki dönemde devam etmediği görülmektedir⁶⁶⁸. Türkiye ekonomisi 2011 sonrasında serbest ticaret, açık sermaye hesabı, özelleştirmelerin devamı gibi 1980 sonrasında hakim iktisadi politikalarını sürdürmüştür. Ancak ekonomi politikalarına yön veren bakanlıkların politika önerileri birincil konuma yerleşirken, TCMB, BDDK gibi bağımsız idari otoriteler ikincil konumda yer bulmuştur. KÖSO'lar, Toplu Konut İdaresi (TOKİ) vasıtasıyla yapılan ve toplumun düşük gelirli kesimlerine ev sahibi olma imkanı veren konut yatırımları ve mega altyapı projeleri bu yıllar arasında artarak devam etmiştir. Devletin bu projelerin temel gözeticisi ve yöneticiyken, özel sektör yüklenici konumundadır. Türkiye Varlık Fonu (TVF) mega projelerin finansmanı için yeni bir borçlanma mekanizması olarak kurumsallaşmıştır. Tüm bu etkenler bir arada düşünüldüğünde, 2001 sonrasında PWK ekseninde yeniden kurumsallaşan Türkiye ekonomisinin, 2011 sonrasında kurumsallaşmasına Bejin Konsensüsünü esas aldığı sonucu çıkartılabilir⁶⁶⁹.

Türkiye ekonomisinin dış borçluluk sorunu, bu dönemde artan bir seyir izlemiştir. Ancak 1990'ların aksine, borçlanan devlet değil hane halkları ve şirketlerdir.⁶⁷⁰ *"Devletlerarası veya uluslar üstü kurumlardan borçlanmanın yerini, kontrollerden arındırılmış, bütünleşmiş uluslararası sermaye piyasalarından borçlanma almıştır⁶⁷¹."* Ayrıca cari açığın finansmanında da Türkiye ekonomisi bazı problemler yaşamaktadır. Zira, 2008 döneminden sonra DYY'lerin hızla azaldığı, bunun yerini sıcak paraya dayalı portföy yatırımlarının aldığı görülmektedir. Özel sektör borçluluğunun toplam borçluluk içindeki payı, 2008-2017 dönemi içerisinde önemli düzeyde artış göstermiştir. Bu durumda akılda tutulması gereken iki nokta vardır. Birincisi, finansal piyasaların, borçluların iflas veya kriz nedeniyle yükümlülüklerini yerine getirmediği zamanlarda, devleti yerine getirilemeyen borcun asıl yüklenicisi olarak görmesidir. Bu durum, özel sektör borçluluğunu üstü kapalı kamu borcu haline getirmektedir⁶⁷². Nitekim Erdem'in (2019) gösterdiği gibi, dünya ekonomisinde özel sektör dış borçluluğunun kamulaştırıldığı birçok kriz örneği

⁶⁶⁸ Acemoğlu and Üçer, p. 23.

⁶⁶⁹ Ziya Öniş, "Turkey Under The Challenge of State Capitalism: The Political Economy of The Late AKP Era", **Southeast European And Black Sea Studies**, Vol: 19, No: 2, 2019, pp.207-211.

⁶⁷⁰ Gürkaynak ve Böke, s.68.

⁶⁷¹ Nilgün Erdem, "Finansal Birikim Rejimi Altında Türkiye'de Bankacılık", **Finansallaşma, Devlet ve Politik İktisat**, (der. Hakan Mihçı), Nota Bene Yayınları, Ankara, 2015, s. 140.

⁶⁷² Erdem, 2015, s. 140.

bulunmaktadır⁶⁷³. İkincisi, bu zaman diliminde bankaların özel kesim dış borcu içindeki payının sürekli olarak artmasıdır. Bankalar, dışarıdan düşük faizle borçlanarak, yurt içinde yüksek faizle borç verme politikasını sürdürmüşler, bu durum da, kredilerin mevduatlarla bağlantısını kopartmış, kredi mevduat oranı hızla artmıştır⁶⁷⁴. Burada, önemli gördüğümüz bir nokta, özel sektörün borçlarının vadesidir. Özel sektör dış borçluluğunun kısa vadeli olması, olası bir kriz dönemindeki en büyük riski oluşturmaktadır. Çünkü hızla yükselen döviz kuru, dolarizasyon yaşayan ülkelerde kredi genişlemesinin büyümeyle olan bağlantısını kesmekte, ciddi daralmalara sebep olmaktadır⁶⁷⁵.

Türkiye'nin ekonomik büyümesi, dönemin kırdan şehre yoğun göç, nüfus artışı gibi etmenleri neticesinde artan konut ihtiyacına paralel olarak, inşaata dayalı bir seyir izlemiştir. Enflasyonun geçmiş dönemlere nazaran istikrarlı bir seyre kavuşması kredilerin vadesinin uzamasına katkı sağlarken, sermaye girişlerindeki artış düşük reel faiz oranlarının varlığını olası kılmıştır. Aynı zamanda 1999 depremi, yeni ve depreme dayanıklı konutların inşa edilmesini zaruri kılmıştır⁶⁷⁶. Bu vasıta ile uzun vadeli, düşük faizli ipotekli konut kredilerinin hacminde genişleme yaşanmıştır. İnşaat sektörünün istihdam sağlama yetisi ve beraberinde çeşitli sektörlerden ürün ve hizmet tedarik etmesi ekonomik büyümeye talep kanalıyla katkı sunmasını sağlamıştır. İnşaat sektörünün bir diğer birleşeniyse, üniversiteler, havaalanları, metrolar gibi kamu yatırımlarının TOKİ aracılığıyla yapılması ve bu durumun ekonomik büyümeye olan etkisidir⁶⁷⁷. İnşaata dayalı büyüme modelinin üç zayıf yönü vardır. Bunlardan ilki, bu yatırımların önemli bir kısmının sürekli talep ve fiyat artışlarına bağlı olduğu için üretici yönde olmamasıdır. İkincisi, bu modelin uluslararası finansal şartlara ve düşük faiz haddine bağlı olan kredi genişlemesine dayanmasıdır. Finansal piyasalardaki kırılmalıklar ve faiz haddindeki artışlar bu modelin sürdürülebilirliğine zarar vermektedir. Son olarak, ekonominin genelinde olduğu gibi inşaat sektörü de ithalata bağımlı durumdadır. Dolayısıyla döviz kurundaki kırılmalıklar, inşaat sektörünü olumsuz etkilemektedir⁶⁷⁸.

⁶⁷³ Nilgün Erdem, "Az gelişmiş Ülkelerde Borç Açmazı", **Mülkiye Dergisi**, Yıl: 43, Sayı: 1, 2019, s. 206.

⁶⁷⁴ Boratav, 2018, s. 268.

⁶⁷⁵ Fatih Özatay, "Turkey's Distressing Dance With Capital Flows", **"Emerging Markets Finance and Trade"**, Vol: 5 No: 2, 2015, p. 344.

⁶⁷⁶ Özgür Orhangazi and Erinç Yeldan, **"Re-making of the Turkish Crisis"**, PERI Working Paper No: 504, 2020, p. 13.

⁶⁷⁷ Orhangazi, 2019, s. 131.

⁶⁷⁸ Orhangazi and Yeldan, p. 16.

H. 2018-2019 Krizi

Yukarıda görüldüğü üzere Türkiye ekonomisinin 2011 sonrasındaki büyüme hikayesi sermaye girişleri, düşük TL kuru, dış borçlanma, cari açık ve yurt içi borçlanmada artışa dayanmaktadır. Bu büyüme modeli, ülke ekonomisini faiz haddindeki değişimlere duyarlılığını arttırmıştır. Ek olarak ülke ekonomisi borç ödeme zincirindeki aksaklıkların birbirini tetikleyecek olumsuz sonuçlar doğurmasına daha duyarlı bir konuma gelmiştir. Türkiye ekonomisi 2013 yılında FED' in açıkladığı parasal sıkılaştırma programıyla birlikte uluslararası finansal piyasalarda yaşanacak olası likidite daralmasıyla, yukarıda özetlenen büyüme modelinin sürdürülmesinde zorluklar yaşamaya başlamıştır. Türkiye'ye ve diğer gelişmekte olan ülkelere yönelen sermaye girişlerinin azalması, TL'nin değer düşüşüyle neticelenmiştir⁶⁷⁹. Ulusal para da yaşanan değer düşmesi daha sonraki yıllarda sürekli hale gelecek kriz ortamının temelinde yatmaktadır. Politika yapıcıların uluslararası piyasaların geçmişte izin verdiği ancak artık sürdürülemeyen düşük faiz haddini devam ettirmek istemesi problemin ilk sacayağını oluşturmaktadır. Ancak ekonomik büyümeyi uyararak için uygulanan düşük faiz haddi politikası, eşanlı olarak döviz kurunda yükselmeyi tetiklemektedir. Aynı zamanda döviz kurundaki yükseliş üretim ve tüketimin ithalata bağımlılığıyla birleşerek enflasyonu yükseltmekte, bu durum politika yapıcılara faiz haddini artırma baskısı yaratmaktadır. Sonuç olarak 2013 sonrası Türkiye ekonomisinin belirleyici etmeni düşük faiz haddi ve döviz kuru şokları arasındaki ikilem olmuştur⁶⁸⁰. Bu durum, Türkiye'nin sermaye hareketlerinin serbest olduğu bir ülke olarak, faiz ve döviz kurunu birbirinden bağımsız olarak belirleyemediğini, yani imkânsız üçlüyle karşı karşıya kaldığını göstermektedir⁶⁸¹.

Krizin ilk evresi, 2013 ve 2014 yılları arasında yaşanmıştır. 2013'te ülkeye dış sermaye girişi yavaşlamış, 2014'ün başında durma aşamasına gelmiştir. Uluslararası piyasalardaki likidite daralması ve siyasi risklerin artış döviz kurundaki yükselişi tetiklemiştir. Geç likidite penceresini kullanarak piyasayı fonlayan TCMB, tam anlamıyla enflasyon hedeflemesinden ziyade ekonomik büyümeyi destekleyen bir politika izlemeyi amaç edinse de, TL'nin değer düşüşü karşısında 28 Ocak 2014'te

⁶⁷⁹ Orhangazi, 2020, s.199.

⁶⁸⁰ Ümit Akçay and Ali Rıza Güngen, "The Making of Turkey's 2018-2019 Economic Crisis", **IPE Working Paper**, No: 120/2019, 2019, p. 12.

⁶⁸¹ Orhangazi, 2020, s. 204.

fonlama faizlerini 5,5 puan arttırmak zorunda kalmıştır⁶⁸². Gelişmiş ülkelerden gelen fon akımı daralsa da krizden çıkış için gerekli alan sağlanmış ve 2014 yılının sonlarından itibaren faiz haddi düşürülmeye başlanmış, krizin ilk aşaması atlatılmıştır⁶⁸³.

Krizin ikinci evresi bastırılan darbe girişiminin ardından açılmıştır. Bir önceki evrede finansal piyasaların sağladığı politika alanını kullanan ekonomi yönetimi, bu evrede devlet destekli kredi genişlemesi vasıtasıyla krizin üstesinden gelmeyi amaçlamıştır. Küçük ve orta ölçekli girişimciler ilk yılı ödemesiz üç yıllık kredilerle desteklenmiştir. Ayrıca ticari bankaların teminat için ayırdığı payların azaltılmasına dayalı Kredi Garanti Fonu (KGF) aracılığıyla Türk Hazinesi 2017 yılında 25 milyar TL'lik kefalet sağlamış, bu vasıtayla piyasaya 250 milyar TL'lik likidite desteği sağlanmıştır. Kredi genişlemesi, enflasyon ve cari açıkta artışla neticelenmiştir. Ayrıca TL'nin değer kaybı sürmüş ve 2017 yılında sert faiz haddi artışı yaşanmıştır⁶⁸⁴. Döviz piyasasındaki gelişmelerin faizleri indirmeye elverişli olmadığı bu ortamda KGF, kredi risklerinin bir kısmını Hazine'ye aktarmış, böylelikle şirketlerin borç krizinin ertelenmesi sağlanmıştır. Garantilerin ilgili yıl için bütçede görünmemesi, hükümetin bütçe dengesini bozmadan genişletici maliye politikası uygulamasını sağlamıştır. BDDK'nın gerçekleştiği yönetmelik değişikliğiyle zorunlu karşılıkların azaltılması ve kamu bankalarının faiz hadlerini düşük tutarak kredi akımını genişletmeleri borç servisinin sürdürülebilmesini sağlamıştır⁶⁸⁵. Uygulanan bu politikalarla krizin ikinci evresi de atlatılmıştır.

Krizin üçüncü evresi, küresel ekonomide 2018 yılında başlayan durgunluk ve krizin önceki evrelerinde ertelenen etmenlerin birleşimiyle gerçekleşmiştir. Ülkenin 2013 ve 2018 yılları arasında girdiği sürekli seçim ortamının getirdiği politik belirsizliklerin biriktirdiği etkiler ABD'yle yaşanan siyasal gerilimle birleşmiş, yalnızca Ağustos ayı içerisinde TL %23 oranında değer kaybetmiştir⁶⁸⁶. 31 Aralık 2018'e gelindiğinde TL'nin dolar karşısındaki değer kaybı %40 seviyesine gelmiştir⁶⁸⁷. TCMB faiz haddini yüzde 24 seviyesine çıkartarak istikrarı sağlamaya çalışsa da, özellikle Mart 2018'de başlayan yurt içi yerleşiklerin TL'den kaçışı

⁶⁸² Orhangazi, 2020, ss. 201-202.

⁶⁸³ Akçay and Gürgen, p. 13.

⁶⁸⁴ Akçay and Güngen, pp.13-14.

⁶⁸⁵ Orhangazi, 2020, ss.206-208..

⁶⁸⁶ Akçay and Güngen, p.14.

⁶⁸⁷ Orhangazi, 2020, s.213.

hızlanarak artmıştır. 2018-2019 krizini 2001 ve 2008-2009 krizlerinden ayıran nokta, kısa dönemli yabancı yatırımlardan ziyade yerleşiklerin TL’den kaçışının ekonominin döviz ihtiyacını arttırmış olmasıdır⁶⁸⁸.

TCMB’nin faiz hamlesi neticesinde 2018’in üçüncü çeyreğinde TL’den kaçış azalmış, 2019’un başındaysa tekrar ülkeye yabancı sermaye girişi başlamıştır. Ancak faizlerin yüksek bir seviyeye yerleşmesi, kredi hacminin daralmasına neden olmuştur. Şirketlerin 2018 yılında girdiği döviz krizi, 2019 yılında borç krizine dönüşmüştür. Konkordato ilan eden şirketlerin sayısındaki artışa bankaların takibe düşen kredileri eklenmiştir⁶⁸⁹. Üretim ve tüketimin ithalata bağımlı yapısı, döviz kurundaki artışın enflasyondaki artışla perçinlenmesiyle neticelenmiştir. Önceki kriz dönemlerinde TL’nin değer yitirmesinin ihracatta artışla neticelenmesi, üretimin ithalata bağımlılığının seneler içinde artması nedeniyle bu kriz döneminde gerçekleşmemiştir⁶⁹⁰. Ayrıca ekonomik büyümenin inşaat gibi başat sektörlerinde çevrilmesi gereken kısa vadeli yabancı para birimlerindeki borçlar, döviz yaratmayan gelirlerle karşılanmaktadır⁶⁹¹. Bu durum, ekonomiyi döviz kurundaki artışlara daha kırılgan hale getirmektedir. Faizlerin yükselmesinin konut kredilerini daraltması ve döviz kurundaki artışların maliyetleri yükseltmesi, büyüme modelinin temelinde yer alan inşaat sektörünü krizin merkezine yerleştirmiştir⁶⁹².

Ekonomi yönetimi krizden çıkış için KGF’nin yanında birçok genişletici maliye politikası uygulamıştır. Bu politikalar arasında kamu bankalarının konut kredilerinde faizleri düşük seviyede tutması, vergi indirimleri, mega projelerin sürdürülmesine dair teşvikler bulunmaktadır⁶⁹³. Türkiye ekonomisi 2018’in son çeyreğinde küçülmeye başlamış, üst üste üç çeyrek küçülmenin ardından 2019’un son iki çeyreğinde büyümeye geçmiş ve bu çalışmanın yapıldığı 2020’nin ilk çeyreğinde büyümüştür. 2019 yılında %0,9 olarak gerçekleşen büyüme hızının, dolar bazında hesaplanan milli gelire göre %5’in üzerinde bir daralmaya işaret etmektedir. Türkiye’nin 2018 ve 2019 yıllarında sanayisinin küçüldüğü ve 2019’da kısmi iyileşme gösteren büyümenin kaynağının hizmetler sektörü olduğu görülmektedir⁶⁹⁴. Kriz

⁶⁸⁸ Akçay and Güngen, pp.15-16.

⁶⁸⁹ Orhangazi, 2020, s.214.

⁶⁹⁰ Orhangazi and Yeldan, 2020, p.25.

⁶⁹¹ Turan Subaşat, “The Political Economy of Turkey’s Economic Miracle and Crisis”, **“Turkey Political Economy of 21. Century”**, (ed. Emel Parlar Dal), Palgrave Macmillian, London, 2020 p.52.

⁶⁹² Orhangazi, 2020, s. 215.

⁶⁹³ Subaşat, 2020, pp.53-54

⁶⁹⁴ Osman Aydoğdu, “Ekonomide Zayıf Toparlanma”, **“İktisat ve Toplum”**, Sayı:113, Mart 2020, ss.52-53.

döneminde işsizlik %13-%14 arasına yerleşmiştir. Buna paralel olarak tarım dışı işsizlik %15, genç işsizlik oranıysa %23 seviyelerine çıkmıştır⁶⁹⁵. 2018 yılında %20.80 olarak gerçekleşen enflasyon oranı, 2019 yılında %11,86 seviyesine inmiş, 2020 yılının ilk çeyreğinde %11,86 seviyesiyle 2019 yılına yakın seyretmiştir. TCMB'ye (2020) COVID-19 salgınının olumsuz arz şokları ve kurdaki artış maliyet, salgın nedeniyle bazı ürünlerdeki sert talep artışıysa talep yönünden enflasyonu etkilemektedir⁶⁹⁶.

II. TÜRKİYE İÇİN MALİ ALAN LİTERATÜRÜNÜN ÖZETİ

Maliye literatürüne kavram olarak yeni yerleşmiş olan “mali alan”ın Türkiye ekonomisine uyarlanması 2005 yılı sonrasında gelişmiştir. Ancak mali alan ikinci bölümde belirtildiği üzere mali sürdürülebilirlikle yakından ilişkili bir kavramdır. Yeni gelişen mali alan literatürünün verilmesinden evvel, Türkiye'nin mali sürdürülebilirliği ve dolayısıyla borç sürdürülebilirliğine dair literatürün özeti verilmesi daha faydalı olacaktır.

A. Literatür Taraması: Türkiye’de Mali Sürdürülebilirlik

Özmen ve Koğar (1998) Türkiye’de bütçe açıklarının sürdürülebilirliğini incelemiş ve sürdürülebilirliğin zayıf olduğu sonucuna varmıştır⁶⁹⁷. Akçay, Alper ve Özmucur’un 2001 yıllı çalışmaları 1970 ve 2000 yılları arasında Türkiye için mali sürdürülebilirliği incelemiş, mali sürdürülebilirliğin borç ödeyememe durumuna yol açmasa da istikrarsız göstergelere sahip olduğu sonucuna varmış ve bu durumun giderilebilmesi için kemer sıkma politikalarını önermiştir⁶⁹⁸.

Sakal (2002) Türkiye’de 1988-2000 yılları arasında bütçe açıklarının sürdürülebilir olmadığı sonucuna varmış ve Maastricht Kriterleri’ne uygun kamu

⁶⁹⁵ Orhangazi, 2020, s.216.

⁶⁹⁶ TCMB, “**Enflasyon Raporu, 2020- II**, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara, 2020, s.25.

⁶⁹⁷ Erdal Özmen and Çiğdem İzgi Koğar, “Sustainability of Budget Deficits in Turkey with a Structural Shift”, **METU Studies in Development**, Vol: 25, No: 1, 1998, p. 124.

⁶⁹⁸ O. Cevdet Akçay, C. Emre Alper and Süleyman Özmucur, “**Budget Deficit, Inflation and Debt Sustainability: Evidence from Turkey**, Boğaziçi University Department of Economics Working Paper No: 12, İstanbul, 2001, p. 90.

borcu/GSYH seviyesine gelebilmek amacıyla birincil fazla verilmesini önermiştir⁶⁹⁹.

Kuştepli ve Önel 2005 yılı çalışmalarında 1970-2003 yılları arasında Türkiye’de bütçe açıklarının sürdürülebilirliğini incelemiş ve Türkiye’de bütçe açıklarının sürdürülebilir olduğunu, ancak sürdürülebilirliğin güçlü temellere dayanmadığı sonucuna varmış, mali sürdürülebilirliği arttırmak için GEGP devam etmesini önermişlerdir⁷⁰⁰.

Göktaş (2008) 1987 ve 2007 yılları arasında dönemler arası borçlanma kısıtına göre bütçe açıklarının sürdürülebilirliğini incelemiş ve zayıf sürdürülebilirlik sonucuna ulaşmıştır. Faiz dışı fazlanın verilmesi yanında GSYH’de artış sağlanması ve faiz ödemelerinin azaltılması bu çalışmada bütçe açıklarının sürdürülebilmesi için önerilen politikalar⁷⁰¹. Budina ve Wiinbergen (2008) 2001 krizi sonrasında Türkiye’de mali sürdürülebilirliği incelemiş ve gelecek dönemler için tahmin yürütmüştür. Bu çalışmaya göre 1990-2004 yılları arasında Türkiye mali sürdürülebilirliğe sahip değildir. Türkiye’nin mali sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi için faiz dışı fazla vermeye deva etmesi gereklidir⁷⁰².

Şen, Sağbaş ve Keskin’in 2010 yılı çalışmaları Türkiye’de 1975-2007 yılları arasında mali sürdürülebilirliği incelemiş, faiz dışı fazla politikasının mali sürdürülebilirliği sağlamada olumlu etkisini tespit etmiş, ancak kamu borç stoku/GSYH oranının dönemler arası bütçe kısıtına uyumlu bir mali sürdürülebilirlik sağlamadığını göstermiştir⁷⁰³. Karatay Gögül (2016) 2002 ve 2015 yılları arasında Türkiye’nin mali sürdürülebilirliğini incelemiş ve bütçe açıklarının sürdürülebilir, dış borçlanmanın sürdürülemez olduğu sonucuna ulaşmıştır⁷⁰⁴.

Sakınç ve Kayalidere (2014) kamu iç borçlanması ve faiz dışı fazla arasındaki ilişkiyi 1980 ve 2007 yılları arası için incelemiştir. Sonuçlara göre 1980 itibarıyla

⁶⁹⁹ Mustafa Sakal, “Türkiye’de Türkiye’de Kamu Açıkları Ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu: 1988-2000 Dönem Analizi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 1, 2002 s.56.

⁷⁰⁰ Yeşim Kuştepli and Gülcan Önel, “Fiscal Deficit Sustainability with a Structural Break: An Application to Turkey”, **Mediterranean University, Review of Social, Economic and Business Studies**, 2005, Vol: 5, No: 6, p. 14.

⁷⁰¹ Özlem Göktaş, “Türkiye Ekonomisi’nde Bütçe Açığının Sürdürülebilirliğinin Analizi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonomi ve İstatistik Dergisi**, Sayı: 8, 2008, ss. 61-62

⁷⁰² Nina Budina and Sweder van Wijnbergen, “Quantitative Approaches to Fiscal Sustainability Analysis: A Case Study of Turkey since the Crisis of 2001”, **The World Bank Economic Review**, Vol: 23, No: 1, 2008, p. 139.

⁷⁰³ Hüseyin Şen, İsa Sağbaş ve Abdullah Keskin, “Türkiye’de Mali Sürdürülebilirlik Analizi: 1975-2007”, **Maliye Araştırmaları Dergisi**, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010, s. 120.

⁷⁰⁴ Pelin Karatay Gönül, “Türkiye’de Mali Sürdürülebilirliğin Yapısal Değişimler Çerçevesinde Analizi: 2002-2015”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Yıl: 4, Sayı: 4, 2016, pp. 106-107.

Türkiye’de kamu sektörünün iç borçlanmasında önemli artış yaşanmıştır. Bu artışın finansmanı ve iç borçların sürdürülebilirliği için faiz dışı fazlaya ihtiyaç vardır. Çalışmada incelenen yıllar itibariyle faiz dışı fazlanın artışıyla iç borçların sürdürülebilirliği arasında pozitif ilişki bulunmuştur⁷⁰⁵.

B. Literatür Taraması: Türkiye’de Mali Alan

Türkiye’de mali alan oluşturma ve hesaplama yöntemlerine dayalı literatür içinde Heller yaklaşımının ağırlığı görülmektedir. Aşağıda üç alt başlık içinde Türkiye için mali alan literatürünün özeti verilmiştir.

1. Heller Yaklaşımına Dayanan Literatür

Saral (2013) genel olarak sosyal harcamaları, özel olarak okul öncesi eğitim harcamaları için mali alan yaratılması imkanını araştırmıştır. Çalışmada eğitim gibi erdemli bir mala yapılacak harcamaların gelecek nesiller üzerinde oluşturacağı yükten daha fazla yarar doğuracağı vurgulanmıştır. Bu anlamda çalışmada vergilendirme ve borçlanma yoluyla yaratılacak mali alanın okul öncesi eğitim harcamalarına aktarılması önerilmiştir. Türkiye’de bu politika aracılığıyla 4-5 yaş için okullaşma oranının %100’e çıkartılması çalışmanın sonuçlarına göre sürdürülebilir görülmektedir. Türkiye nüfusunun eğitim görme süresinin OECD ülkelerine nazaran düşüktür. Bu nedenle önerilen okul öncesi eğitime ayrılacak mali alan politikası neticesinde OECD ülkeleri ve Türkiye arasındaki eğitim süresi farkının kapatılması amaçlanmalıdır⁷⁰⁶.

Berksoy ve Şahin (2014) kamu yönetiminin vatandaş odaklı şekilde düzenlenmesi neticesinde oluşturulabilecek mali alan imkanlarını incelemiştir. Elektronik devlet, mobil devlet, vatandaş odaklı bütçe gibi reformlar kamu yönetimini vatandaş odaklı hale getirmektedir. Aynı zamanda bu reformlar kırtasiyecilik ve bürokratik şişkinliği azaltmakta, kamu kaynaklarının kullanımını daha etkin ve verimli

⁷⁰⁵ Süreyya Sakınç ve Gül Kayalidere, “Türkiye’de Kamu İç Borçlanması ve Faiz Dışı Denge Arasındaki Sistemik İlişki: Bohn Modeli”, **Prof. Dr. Naci Birol MUTER’e ARMAĞAN**, (ed. Ramazan Gökbunar, Mustafa Miynat, Birol Kovancılar, Tülin Canbay, Serkan Cura), Manisa Celal Bayar Üniversitesi Rektörlüğü Basımevi, Manisa, 2014, s. 33.

⁷⁰⁶ Aslı Ceren Saral, “**Sosyal Harcamaların Değerlendirilmesinde Mali Alan Yaklaşımı: Türkiye Örneği**”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013, ss. 81-82.

hale getirmekte, maliyetleri azaltmakta ve ilave mali alan imkânı yaratmaktadır. Bu nedenle vatandaş odaklı kamu yönetimi uygulamaları, gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye’de mali alan oluşturmak için kullanılabilir⁷⁰⁷.

Kesik ve Telli (2014) KÖSO’lar vasıtasıyla Türkiye’de mali alan oluşturma imkanını incelemiştir. Çalışmada Türkiye’nin altyapı eksiklikleri göz önüne alınınca, KÖSO’ların bu yatırım ihtiyacını karşılayabilecek bir sistem olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca KÖSO’lar kısa vadede mali alan yaratma imkanını içinde barındırmaktadır. Nitekim Türkiye’de son on yıl içerisinde artan havaalanı, enerji ve karayolu yatırımları kısa vadede mali alan genişlemesiyle neticelenmiştir. Ancak KÖSO’ların uzun vadeli etkisi, kira ve işletme hizmet bedellerine yatırım maliyetinin yansıtılması olacaktır. Sonuç olarak kısa vadede KÖSO’lar aracılığıyla elde edilen mali alanın, orta ve uzun vadede sıfırlanması, hatta daha maliyetli hale gelmesi riski mevcuttur⁷⁰⁸.

Yılmaz (2014) mali alan ve mali kural ilişkisini incelemiştir. Yılmaz, yasalarda harcamalar için var olan zorunlu hükümleri mali kural olarak değerlendirmiştir. Buna göre özelleştirme mevzuatında 2001 öncesinde özelleştirme gelirlerinin yatırım harcamalarına gideceği hükmü, Heller’in mali alan tanımına uygunluk göstermektedir. 2001 sonrasında özelleştirme gelirlerinin Hazine’nin iç ve dış borç ödemelerine de tahsis edilmesi, borç sürdürülebilirliği açısından mali alan oluşumuna örnek gösterilmektedir. Ayrıca 2/B arazilerinden elde edilen gelirlerin %3’üne kadar olan kısmının yatırım harcamalarına tahsis edilmesi, mali kural vasıtasıyla mali alan yaratılmasına örnek olarak sunulmuştur. Çalışmada borç sürdürülebilirliği ve yatırım harcamalarının artışı için mali kural uygulamasının olumlu etki sunacağı vurgulanmıştır⁷⁰⁹.

Özelleştirmeler Heller tarafından doğrudan mali alan yaratma imkânı olarak sunulmamış olsa da, harcamaların önceliklendirilmesi, kamu gelirlerinin arttırılması gibi Heller yaklaşımına dayalı mali alan oluşturma yöntemlerine uygun bir yöntem olarak görülmektedir. Bu anlamda Aşan (2015) özelleştirmeler aracılığıyla mali alan oluşturma imkanını Türkiye için değerlendirmiştir. Çalışmada varılan sonuca göre

⁷⁰⁷ Turgay Berksoy ve Özge Uysal Şahin, “Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı ve Mali Alan”, **“Mali Alan, Teori ve Uygulama”**, (ed. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), 2014, Seçkin, Ankara, ss.165-166.

⁷⁰⁸ Ahmet Kesik ve Çağatay Telli, “Mali Alanı Yeniden Düşünmek: Kamu Özel İşbirliği Programları, Türkiye İçin İmkan ve Kısıtlar”, **“Mali Alan: Teori – Uygulama”**, (ed. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, ss. 84-88.

⁷⁰⁹ Güneş Yılmaz, “Kurula Dayalı Maliye Politikası ile “Mali Alan” Kavramı İlişkisi ve Mali Alan Kavramının Örnekli Olarak Değerlendirilmesi”, **“Mali Alan: Teori – Uygulama”**, (ed. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, ss. 345-347.

2003 ve 2008 yılları arasında gerçekleşen yoğun özelleştirmeler, Türkiye'nin kamu borç yükünün azalmasını sağlamış ve bu anlamda ilave mali alan yaratmıştır⁷¹⁰.

Şahin ve Akar (2014) sağlık sektöründe KÖSO'lar aracılığıyla mali alan yaratılmasını incelemiştir. Bu çalışmaya göre Türkiye'de sağlık harcamaları artan bir trend izlese de gelişmiş ülkelerin hala gelişmiş ülkelerden düşük seviyededir. Sağlık sektörünün iyileştirilmesi için Türkiye, sağlıkta dönüşüm programı çerçevesinde sağlık sektöründe önemli bir dönüşüm geçirmektedir. Kısa bir zaman dilimi içerisinde çok sayıda sağlık projesi KÖSO'lar vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir. Ancak bu dönüşümün daha etkin şekilde gerçekleşebilmesi için KÖSO'larda şeffaflığı sağlayacak ve aksaklıkları giderecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır. KÖSO'ların muhasebe sistemleri etkin şekilde denetlenmeli ve sürdürülebilirlik analizi yapılmalıdır. Ayrıca sağlık sektöründe mali alanın genişletilebilmesi için yabancı sermaye ve sivil toplum örgütlerine daha fazla açılım sağlanmalıdır⁷¹¹.

Konca ve Yıldırım (2020) sağlık sektöründe mali alan yaratma imkanlarını sağlık sektöründen ve maliye bakanlığından katılımcıların fikirlerine sunmuştur. Çalışmanın sonuçlarına göre, vergi yükünün dolaylı vergilerden doğrudan vergilere aktarımıyla, bunun yanında sigara ve alkol gibi sağlığa zararı bilinen ürünlerden alınan dolaylı vergilerin arttırılması yoluyla mali alan yaratılabilir. Bir diğer mali alan yaratma imkânı sıfır tabanlı bütçeleme kullanılarak harcamaların önceliklendirilmesidir. Türkiye'nin kamu borçlanmasının makul seviyelerde olduğu vurgulanarak borçlanma bir mali alan oluşturma yöntemi olarak önerilmiştir. Türkiye'nin sağlık turizmi açısından önemli bir potansiyele sahip olduğu vurgulanmış ve bu potansiyelin kullanımı mali alan oluşturma imkânı olarak önerilmiştir⁷¹².

İkinci bölümde vurgulandığı üzere yapılan ilk hesaplama, mali alan elmasına dayalı, Development Committee tarafından 2007 yılında yapılmış hesaplama. İkinci bölümde belirtildiği üzere bu çalışmada Türkiye YPOÜ sınıfında değerlendirilmiş ve harcamaların yeniden önceliklendirilmesi vasıtasıyla mali alan yaratılabileceği vurgulanmıştır⁷¹³.

⁷¹⁰ Sibel Aşan, “Özelleştirme Mali Alan İlişkisi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale, 2015, s. 89.

⁷¹¹ Özge Uysal Şahin ve Sevda Akar, “Sağlık Sektöründe Mali Alan ve Türkiye”, “Mali Alan: Teori – Uygulama”, (ed. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, ss. 315-317.

⁷¹² Murat Konca and Hasan Hüseyin Yıldırım, “How Can Turkey Create Fiscal Space for its Health Care System? A Qualitative Approach”, *Journal of International Health Care Management*, 2020, DOI: 10.1080/20479700.2020.1721749, pp. 6-7.

⁷¹³ Development Committee, 2007, p.13.

Ertürk Atabey (2013) Türkiye’de mali alan oluşturulması ve artan genç işsizliğine çözüm ilişkisini araştırmıştır. Çalışmada mali alan elması yaklaşımını kullanarak, harcama önceliklendirilmesi aracılığıyla Türkiye’de mali alan oluşturma imkânı olduğu sonucuna varılmıştır. Çalışmada İngiltere İstihdam Programına benzer bir program önerilmiştir. Bu programa göre harcama önceliklendirilmesi sonucunda elde edilen mali alan aracılığıyla, genç işçi istihdam eden işverenlere istihdam ettiği genç işçi başına asgari ücretin %25’i düzeyinde devlet desteği yapılması önerilmiş ve bu politika neticesinde genç işsizliğinin düşeceği tahmininde bulunulmuştur⁷¹⁴.

Ünsal ve Durucan (2014) mali alan elması yaklaşımına göre Türkiye’de mali alan oluşturma imkanlarını incelemiştir. İlk olarak Türkiye ve OECD ülkeleri arasındaki vergi yükü ve vergi gelirlerini kıyaslayan çalışma, Türkiye’nin vergi yükünü OECD ülkelerinin ortalamasından sosyal güvenlik kesintileri hariç tutulduğunda 5 puan, sosyal güvenlik kesintileri dahil olduğundaysa 9 puan daha küçük bulmuştur. Bu sonuca göre Türkiye’de mali alanı genişletmek için önerilebilecek ilk politika kayıt dışı istihdamın azaltılması, böylece vergi tabanının genişletilmesidir. Ayrıca gelir ve servet vergilerinden elde edilen gelirlerin vergi gelirler içindeki payının artırılması kamu gelirleri aracılığıyla mali alan oluşturmak için önerilen politikalardandır. Bu çalışmada mali alan elmasının borçlanma ekseninde 2000 sonrasında kamu borçluluğunun azalmasının mali alanı genişleten bir etki yaptığı sonucu çıkartılmış, dış yardımlar vasıtasıyla bir mali alan yaratılması ihtimalinin Türkiye için geçerli olmadığı sonucuna varılmıştır. İç borç faiz ödemeleri gibi verimsiz kamu harcamalarının kısılması, mali alan elmasının kamu harcamaları ekseninde önerilen politikalardır⁷¹⁵.

Yaşa (2017) mali alan elması yaklaşımına uygun bir şekilde, 1980-2015 yılları arasında vergi yükündeki değişimin bütçe açıkları ve kamu harcamaları arasındaki esneklik üzerindeki etkisini bulmaya çalışmış ve bu etkinin mali alan ile bağlantısını sorgulamıştır. Çalışmada ayrıca mali alanı genişletecek bütçe politikaları araştırılmıştır. Çalışmanın sonucuna göre vergi yükündeki artışlar bütçe açıkları ve kamu harcamaları arasındaki esnekliği azaltmaktadır. Dolayısıyla mali alan oluşturmak için vergi yükünü arttıran maliye politikaları dışındaki politika araçlarına yönelmek gerekmektedir. Bu sonuca göre kamu harcamalarının önceliklendirilmesi ve

⁷¹⁴ Selin Ertürk Atabey, “Genç İşsizliğine Çözümde Alternatif Bir Politika Önerisi: Mali Alan”, **“Gençlik Araştırmaları Dergisi”**, Yıl: 1, Say: 1, 2013, s. 184.

⁷¹⁵ Ünsal ve Durucan, ss.284-292.

etkin ve verimli harcamalara yönelim en uygun mali alan yaratma yöntemi olacaktır. Ayrıca etkin bir borç yönetimi altında yapılacak borçlanma, mali alan genişlemesi için olası politikalar arasında yer almaktadır. Bu çalışmaya göre KÖSO ve özelleştirme uygulamaları da mali alan yaratılması alternatifleri arasında sunulmuştur⁷¹⁶.

2. Ostry ve diğerleri Yaklaşımına Dayanan Literatür

Akbayır (2018), Ostry ve diğerleri yaklaşımıyla Türkiye için mali alan hesaplaması yapmıştır. Zaman serisi analizine dayalı ve 1986-2017 yılları arası kapsayan incelemeye göre risksiz durumlar için Türkiye'nin borç limitini GSYH'nin %100'ü olarak bulmuştur. 2017 yılında borç/GSYH oranının %28 olması nedeniyle, risksiz durumda Türkiye'nin GSYH'nin %72'si düzeyinde bir mali alana sahip olduğu sonucuna varılmıştır. Çalışmanın sonucuna göre Türkiye geniş bir mali alana sahiptir. Çalışmada, mali alan genişlemesini sağlayan 2001 sonrasında elde edilmiş faiz dışı fazlalara vurgu yapılmıştır. Çalışmanın sonucuna göre Türkiye daha geniş mali alan elde etmek yerine, elde ettiği mali alanı üretken yatırımlara dönüştürmelidir⁷¹⁷.

Kasal ve Özpençe (2020) Ostry ve diğerleri yaklaşımına göre mali alan hesaplaması yapmış ve Türkiye'nin mali tükenmişlik durumunda olup olmadığı sorgulanmıştır. Zaman serisi analizi kullanılan çalışmada 1990 ve 2015 yılları arasındaki dönem incelenmiştir. Bu çalışmaya göre Türkiye'nin borçlanma limiti %142,2 olarak tespit edilmiş, faiz oranı ve büyüme oranı arasındaki fark -%3,36 olarak hesaplanmıştır. Türkiye'nin 2015 yılında kamu borcu/GSYH oranı %27,5 olduğu için, 2015 yılı için mali alan %114,7 olarak hesaplanmıştır. Çalışmanın ilk sonucu, yüksek borçluluk seviyelerinde birincil denge gecikmiş borçlara tepki vermemektedir. Bu durum, Türkiye'nin mali tükenmişlikle karşı karşıya olduğu sonucunu ortaya çıkartmaktadır. Çalışmaya göre faiz dışı fazla verildiği 2001-2008 arası dönem mali alanın genişlemesiyle neticelenmiş, bu yıldan sonra faiz dışı fazlanın verilememesi mali alanı daraltmıştır. Çalışma, mali alan sağlanması için harcamaları kısıtlayan mali kurallar önermektedir⁷¹⁸.

⁷¹⁶ Ayşe Atılğan Yaşa, “**Bütçe Politikaları Perspektifinde Mali Alan İncelemesi: Türkiye Üzerine Bir Uygulama**”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2017, ss.138-140.

⁷¹⁷ Fatih Akbayır, **Mali Alan: Türkiye İçin Bir Uygulama**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2018, ss.123-124.

⁷¹⁸ Süleyman Kasal and Özay Özpençe, “A Fiscal Space Analysis in Terms of Domestic Debt”, “**Sosyoekonomi**”, Vol:28, No:43, 2020, pp.44-47.

3. Aizenman- JinjaraK Yaklaşımına Dayanan Literatür

Eroğlu (2017) Aizenman – JinjaraK yaklaşımına göre mali alan ölçümü gerçekleştirmiştir. Yüksek orta gelirli ülkeler sınıfında olan Türkiye'nin, birinci mali alan denkleminde göre brüt kamu borcu ortalama kamu gelirleriyle yaklaşık 10,5 aylık bir sürede ödeyebileceği sonucu çıkartılmıştır⁷¹⁹. Bu durum, Aizenman ve JinjaraK'ın 2010'da 2,34 yıl olarak elde ettiği sürenin üzerindedir⁷²⁰. Çalışmada ikinci mali alan denkleminde göre kamu gelirleriyle bütçe açıklarının karşılanma süresi sınılanmış ve -0.126 sonucuna ulaşılmıştır⁷²¹. Bulunan mali alan, Aizenman ve JinjaraK'ın -0,22 olarak hesapladığı sonucun üzerindedir⁷²². Çalışmanın sonuçlarına göre Türkiye aynı sınıfta olduğu ülkelere nazaran birinci mali alan denkleminde göre geniş, ikinci mali alan denkleminde göre ise dar bir mali alana sahiptir⁷²³.

C. Literatür Taraması: Türkiye'de Mali Alan Daralması

Türkiye'ye dair mali alanı kısıtlayan faktörlere dair ilk inceleme Çaşkurlu (2014) tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada Doorn ve diğerlerinin mali alan göstergeleriyle hareket edilmiş, göstergeler alt başlıklar halinde geliştirilerek mali alan incelemesi yapılmıştır. Bu çalışmaya göre iç ve dış kaynakların borcun sorunsuz olarak sürdürülebilmesi amacına bağlanması, ülkenin refah artışı ve ekonomik kalkınma amaçlarını önelemede, mali alanı daraltmaktadır. Çıkan sonuçlara göre özel sektör dış borçluluğu, dolarizasyon, hazine garantili krediler, riskli ve yerel olmayan finansal kaynaklara bağımlılık Türkiye'de mali alanı kısıtlayan faktörlerdir⁷²⁴.

ÖzataY ve Sak (2019) Türkiye'de maliye politikasının mali manevra alanına sahip olup olmadığı sorununu incelemiştir. Bu çalışmada Türkiye ekonomisinin üç büyük probleme sahip olduğu vurgulanmıştır. Bunlardan ilki, şirketler kesiminin döviz borcu ve döviz alacakları arasındaki farktır. İkincisi, Türkiye'de yerleşiklerin yerleşik olmayanlara olan döviz borcu ve döviz alacağı arasındaki ilki lehine olan farktır.

⁷¹⁹ Erman Eroğlu, “**Mali Alan: Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Bir İnceleme**”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri, 2017, s. 177.

⁷²⁰ Aizenman and JinjaraK, 2010, p. 4.

⁷²¹ Eroğlu, 2017, s.177.

⁷²² Aizenman and JinjaraK, 2010, p. 4.

⁷²³ Eroğlu, 2017, s. 178.

⁷²⁴ Çaşkurlu, 2014, ss. 63-67.

Üçüncüsüye, bankaların kredi mevduat oranıdır. Bu çalışmada mali manevra alanı kavramı Ostry ve diğerlerinin borç sürdürülebilirliği tanımı kapsamında kullanılmıştır. Yukarıda sayılan üç riski kriz anında telafi edebilmek için kullanılacak maliye politikası imkanlarını belirleyen üç etmen vardır. Bunlar, kamu borcunun içinde yerli para ve döviz oranı, ülkeye dair risk algısı ve ülkenin yaşadığı arz ve talep şokları olarak belirtilmektedir. Çalışmada Türkiye'nin kamu borcunun yıllar itibarıyla azaltılmış olmasının mali alan açısından olumlu bir gösterge olduğu vurgulanmıştır. Ancak 2018 sonrasında yaşanan kriz ortamı ve belirsizliklerin mali alanı daralttığı sonucuna ulaşılmıştır⁷²⁵. Özatay ve Sak'ın çalışmaları, döviz borçluluğundan kaynaklanan risklere yaptığı vurguyla Doorn ve diğerlerinin, piyasa algısının mali alan üzerinde gösterdiği etkiye yaptığı vurguyla da Köse ve diğerlerinin mali alanı kısıtlayan faktörlere dair göstergelerinin önemine işaret etmektedir.

III. TÜRKİYE'DE MALİ ALANI KISITLAYAN FAKTÖRLERİN İNCELENMESİ

Mali alanı kısıtlayan faktörler Doorn ve diğerleri (2007) ve Köse ve diğerleri (2017) yaklaşımlarına göre incelenmiştir. Bu bölümde yapılan incelemede Türkiye için 1990-2019 yılları arasında Köse ve diğerleri (2017) yaklaşımında kullanılan başlıklar ekseninde mali alan incelemesi yapılmıştır. 1990-2019 zaman döneminin seçilmesinin nedeni, 1989 yılında sermaye hesabının liberalleşmesinin Türkiye ekonomisinde yaşattığı dönüşümdür.

⁷²⁵ Fatih Özatay ve Güven Sak, “Ekonominin Seyir Defteri: Maliye Politikasında Manevra Alanı Var mı?”, TEPAV, Ocak 2019, ss. 2-12.

Tablo 3. Türkiye İçin Belirlenmiş Mali Alan Göstergeleri

Gösterge (Köse vd.)	Sektör (Doorm vd.)	Mali Alan Göstergesi	Yaklaşım
Devlet Borçlarının Sürdürülebilirliği	İç - Mali	TKB / GSYH	Köse vd., Doorm vd.
		Birincil Denge / GSYH	Köse vd., Doorm vd.
		Vergi Gelirleri / GSYH	Köse vd.
		KKBG / GSYH	Köse vd.
		KKBG / Vergi Gelirleri	Köse vd.
		Büyüme	Köse vd.
		Faiz Haddi – Döviz Kuru	Köse vd.
		Enflasyon	Doorm, vd.
Devlet Bütçesi	İç - Mali	Kamu İç Borçlarının Alacaklı Yapısı ve Ortalama Vadesi	Köse, vd.
		Hazine Garantili Dış Borçlar	Köse vd., Doorm vd.
Ödemeler Dengesi	Dış	Toplam Dış Borç / GSYH	Köse vd, Doorm vd.
		Özel Sektör Dış Borçluluğu / GSYH	Köse vd, Doorm vd.
		Kısa Dönem Brüt Dış Borç Stoğu / Toplam Dış Borç Stoğu	Köse vd, Doorm vd.
		Kısa Dönem Brüt Dış Borç Stoğu / Toplam Rezervler	Köse vd., Doorm vd.
		Cari Açık	Doorm, vd.
Piyasa Algısı	Dış	CDS Primi	Köse vd.
		Kredi Notu	Köse vd.

Kaynak: Doorm vd. (2007) ve Köse vd. (2017)

Tablo 3'te Türkiye için seçilen mali alan göstergeleri belirtilmiştir. Seçilen göstergelerde ikinci bölümde açıklanan Köse vd. yaklaşımının dört ana başlığı ve göstergeleri korunmuştur. Doorn vd. yaklaşımında olan, ancak Köse vd. yaklaşımında olmayan enflasyon ve cari açık göstergeleri, ilgili başlıklar altında Köse ve diğerleri yaklaşımına eklenmiştir.

A. Devlet Borçlarının Sürdürülebilirliği Göstergeleri

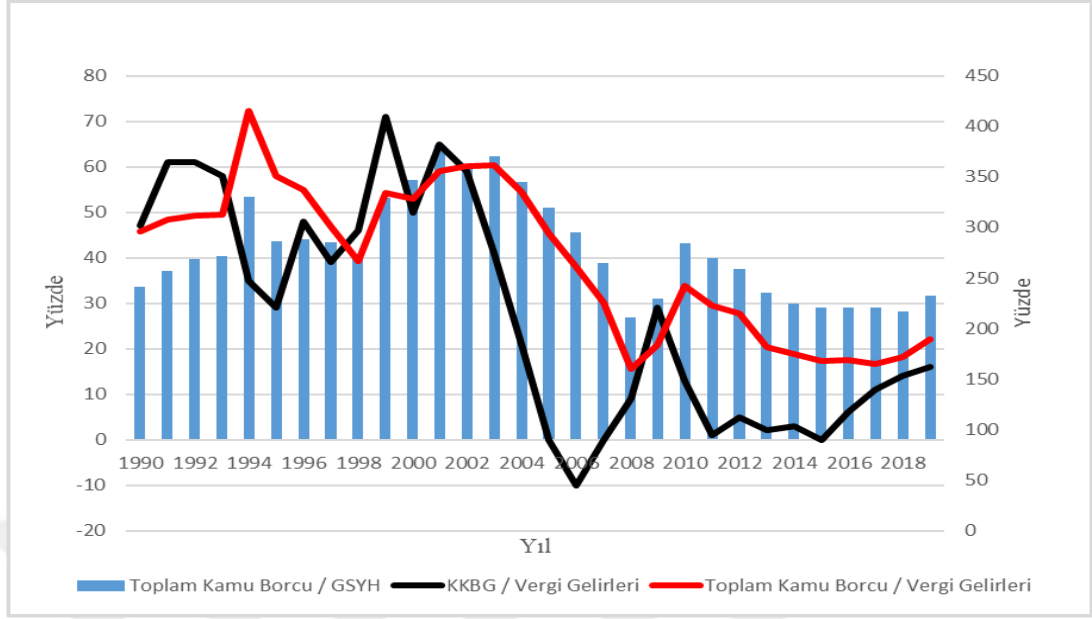
Devlet borçlarının sürdürülebilirliği teorik olarak anlatılan mali alan incelemelerinin temelinde yer almaktadır. Bu başlıkta Türkiye için uygun ve gerekli göstergeler ışığında iki yaklaşım tarafından belirlenen oranlar yıllar itibarıyla incelenmiştir. Bu göstergelerin olumlu seviyelerde olması, Türkiye'nin 1980'den sonra yaşadığı krizlerin etkisini hafifletmesinin maliye politikasının kısa vadeli etkilerine bağlı olduğu düşünüldüğünde⁷²⁶, maliye politikasının çevrim karşıtlığı ve etkinliği için önemlidir. Devlet borçlarının sürdürülebilirliği göstergeleri üç alt başlıkta incelenmiştir. Bu alt başlıklar kamu maliyesi, büyüme ve enflasyon, faiz haddi ve döviz kurudur.

1. Kamu Maliyesi

TKB/ GSYH, Birincil Denge/GSYH, Vergi Gelirleri/GSYH, KKBH/GSYH ve KKBG/Vergi Gelirleri kamu maliyesinde dair incelenen mali alan göstergeleridir.

⁷²⁶ Umut Tepekule, **Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Maliye Politikasının Etkisi: Mali Etki Analizi Ve Türkiye Örneği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2016, s. 163.

Grafik 1. Toplam Kamu Borcu/GSYH, KKBG/GSYH, Toplam Kamu Borcu/Vergi Gelirleri (1990-2019)



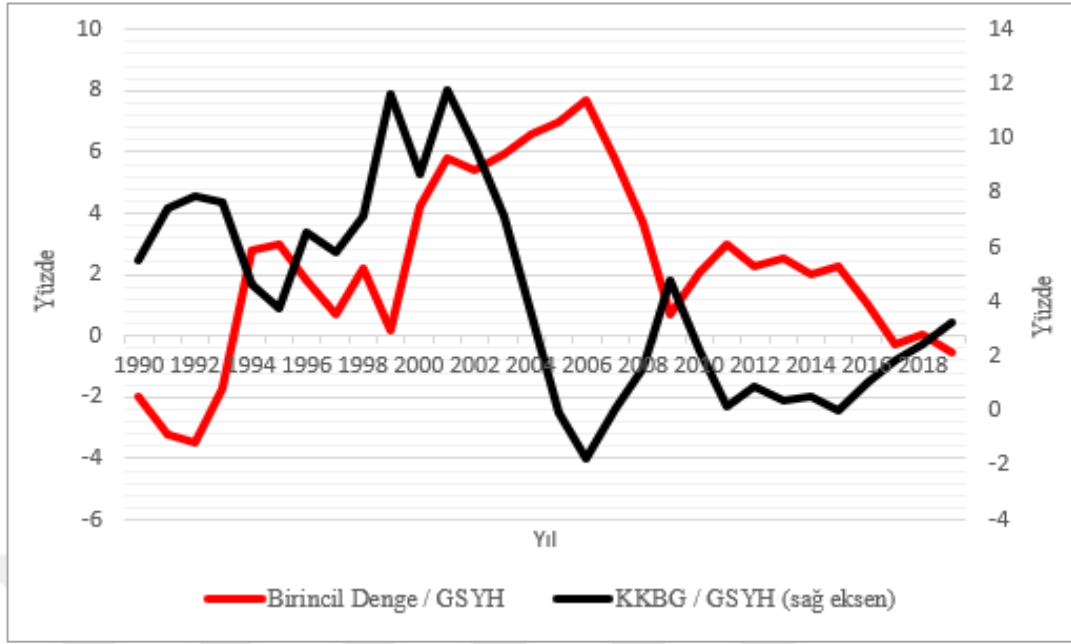
Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden derlenmiştir.

Grafik 1’de görüldüğü üzere, TKB/GSYH oranı 2001 krizinin ardından düşüşe geçmiş ve Maastricht kriterlerinin altında seyrini sürdürmüştür. Toplam kamu borcunun GSYH’ye oranındaki azalma mali alan için olumlu bir göstergedir. KKBG /Vergi Gelirleri oranı 2000’lerin ilk yarısında kriz dönemi olan 2008-2010 yılları arası dışarıda kalmak üzere düzenli olarak düşmüştür. Ancak 2016 yılından itibaren bu oranda düzenli bir artış görülmektedir. OECD’ye (2019) göre bu durumun iki nedeni vardır Bunlardan birincisi kamu yatırımlarında 2016’dan sonra yaşanan artış, ikincisiyse aşağıda incelediğimiz özel sektöre verilen kredi garantileridir⁷²⁷. 2016’dan sonra ekonomiyi canlandırmak için birçok alanda yapılan vergi indirimleri bir diğer sebep olarak görülebilir⁷²⁸. Bu durum, gelecekte mali alanı kısıtlayan bir faktör olarak ortaya çıkabilir.

⁷²⁷ OECD, **Government At Glance 2019**, OECD Publishing, Paris, 2019, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>, p. 54

⁷²⁸ Akçay and Güngen, p. 18.

Grafik 2. Birincil Denge / GSYH – KKBG/GSYH – (1990-2019)



Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden derlenmiştir.

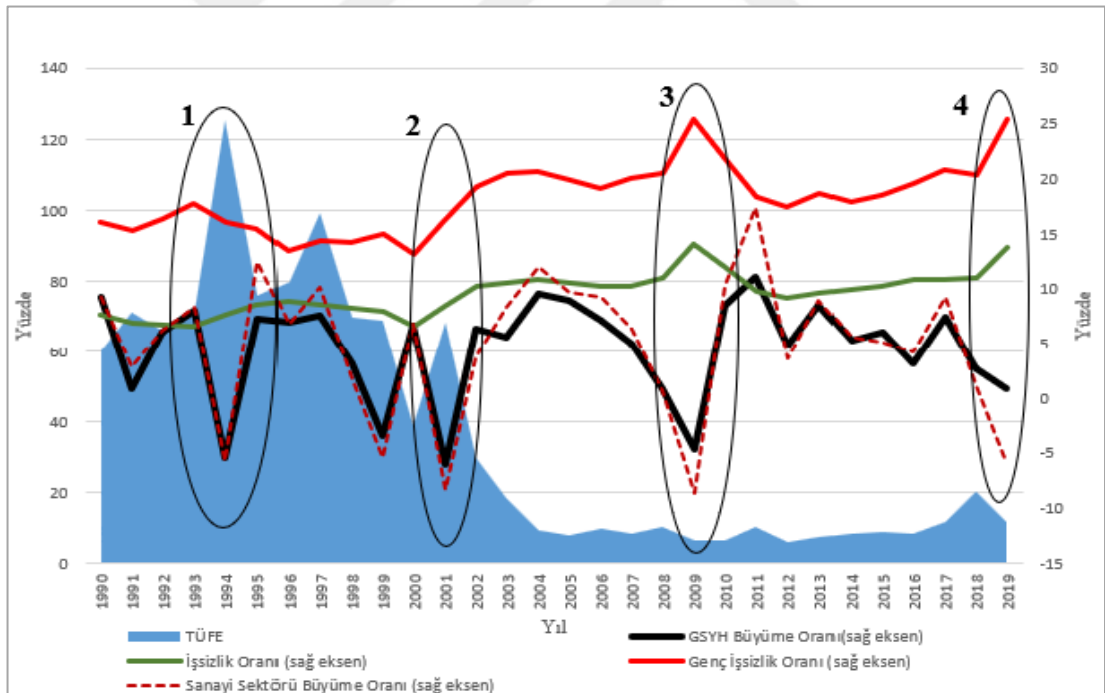
Grafik 2, birincil denge ve KKBG arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Grafikten görüldüğü üzere, birincil açık verildiği dönemlerde KKBG artmakta, birincil fazla verildiği dönemlerde KKBG azalmaktadır. İkinci bölümde mali alan literatüründe gösterildiği üzere, birincil denge ve mali alan arasında pozitif korelasyon vardır. Zira faiz dışı fazla veren devletler hem verimli harcamalara ayıracak hem de olası ekonomik krizlerde genişletici maliye politikası uygulayabilecek kaynağa sahip olmaktadır. Türkiye, 2001 krizi sonrasında GEGP beraber uyguladığı %6,5 birincil fazla verme hedefi neticesinde KKBG / GSYH oranında önemli düşüşler elde etmiş ve kamu borçluluğu problemini aşmıştır. Bu durum, Sakınç ve Kayalidere'nin (2014) Türkiye'de iç borçların sürdürülebilirliği ve birincil fazla arasında bulunduğu olumlu ilişkiyi doğrulamaktadır⁷²⁹. Ancak 2016 sonrasında verilen birincil fazlanın azalmasına paralel olarak KKBG artış göstermektedir. Artan KKBG ve düşen birincil fazla oranı mali alan kısıtlanması için olası bir tehlikeyi ifade etmektedir.

⁷²⁹ Sakınç ve Kayalidere, s.33.

2. Büyüme ve Enflasyon

Türkiye, 2001 GEGP ertesinde 1970 ve 2000 yılları arasında sürekli hale gelmiş enflasyon oranlarında önemli düşüş sağlamıştır. 2000’li yıllarda enflasyon rakamları tek haneli rakamlara inmiş ve fiyat istikrarı sağlanmıştır⁷³⁰. Grafik 3’ten takip edilebileceği gibi enflasyon oranı 2000 yılı sonrası 2017 yılına dek 2008 ve 2011 yılları hariç enflasyon tek haneli rakamlarda seyretmiş ve enflasyon oranında önemli bir artış yaşamamıştır. Enflasyon oranındaki düşüşe kriz dönemleri hariç tutulduğunda görülen ekonomik büyüme eşlik etmiştir. Ancak kriz dönemleri olan 1994, 1998, 2001, 2008 ve 2018 yıllarında büyüme oranlarında sert kırılmalar görülmektedir. Bu durum, Türkiye’nin iktisadi büyümesinin krizlere karşı istikrarlı bir seyre gelmediğini göstermektedir. Dolayısıyla ekonomik büyümedeki istikrarsızlık mali alanı kısıtlayan bir faktördür.

Grafik 3. Enflasyon, İşsizlik ve Büyüme Hızı (1990-2019)



Kaynak: TÜİK ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden derlenmiştir.

⁷³⁰ A. Kemal Çelebi ve Deniz Alçın, “Türkiye’de Enflasyon Hedeflemesi Uygulamasının Değerlendirilmesi” “Prof. Dr. Naci Birol MUTER’e ARMAĞAN, (ed. Ramazan Gökbnar, Mustafa Miynat, Birol Kovancılar, Tülin Canbay, Serkan Cura), Manisa Celal Bayar Üniversitesi Rektörlüğü Basımevi, Manisa, 2014, s.16.

Grafik 3'te Türkiye'nin kriz dönemlerindeki büyüme-enflasyon-işsizlik verileri 1-2-3 ve 4 numaralı bölgelerde gösterilmiştir. Enflasyon oranı Doorn vd. yaklaşımına uygun olarak Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) üzerinden izlenmiştir. 1994 ve 2001 krizlerinde görülen ekonomik daralmayla eşanlı olarak enflasyon ve işsizlikte keskin artışlar yaşanmıştır. Bu durum 1990-2001 yılları arasında Türkiye'nin slumpflasyonist⁷³¹ eğilimler taşıyan bir ekonomik yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Ancak 2008 krizinin Türkiye'ye etkileri arasında enflasyonda keskin artış görülmemiştir. Bu durum, 2000'li yılların ilk yarısında Türkiye'nin slumpflasyonist eğilimden çıktığını göstermektedir. Ancak Grafik 3'ün 4 numaralı kısmından görülebileceği gibi 2018 krizi Türkiye ekonomisinde ekonomik küçülme, işsizlik ve enflasyon artışının beraber yaşandığı bir dönem olmuştur. TL'nin değer kaybetmesinden kaynaklı maliyetlerin üretici ve tüketici fiyatlarını arttırması, ekonomik daralma ve çözüm bulunamayan işsizliğin daha da artmasıyla neticelenmiştir⁷³². Sonuç olarak Türkiye, 1994 ve 2001 krizlerine benzer eğilimler taşıyan bir kriz dönemi yaşamaktadır. Yüksek işsizlik, düşük büyüme ve artan enflasyon mali alan daralmasına işaret etmektedir.

Grafik 3'te Türkiye'nin 2000 sonrası ekonomik büyümesinin istihdama etkisi incelenebilir. Yıllar itibariyle sağlanan ekonomik büyüme işsizlik oranlarında düşüşle neticelenmemiştir. Bu durum, literatüre istihdamsız büyüme (*jobless growth*) olarak girmiştir. Bu kavram, Türkiye'de sağlanan büyümeyi ağırlıklı olarak sıcak para kaynaklı finansal girişlere dayandırmakta ve sanayi sektöründe büyümeyi sağlayacak verimli yatırımlar olmaksızın ekonomik büyümenin gerçekleştiğini vurgulamaktadır⁷³³. Grafik 3'te görüldüğü üzere sanayi sektöründeki GSYH büyümesi ve toplam GSYH büyümesi arasında önemli bir fark bulunmamaktadır. Bu durum, Taymaz ve Voyvoda'ya göre (2017) göre sanayinin ekonomik büyümenin itici gücü olma durumunu kaybetmesine işaretir⁷³⁴. Ayrıca Grafik 3'ten izleneceği gibi Türkiye'de genç işsizliğinde 2000 sonrasında artış yaşanmakta ve bu artış durdurulamamaktadır. Sanayi sektöründe büyümenin sağlanamaması ve istihdamın

⁷³¹ Slumpflasyon kavramı ekonomik küçülmeyle beraber yaşanan enflasyonu anlatmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Mahfi Eğilmez, **Örneklerle Kolay Ekonomi**, 8. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, s. 191.

⁷³² Orhangazi, 2020, s.216.

⁷³³ Eren Çaşkurlu, "Public Policies in Response to Jobless Growth (Jobless Recovery) Problem: An Evaluation in the Case of Turkey", **Turkish Public Administration Annual**, Vol: 43, 2017, p.15.

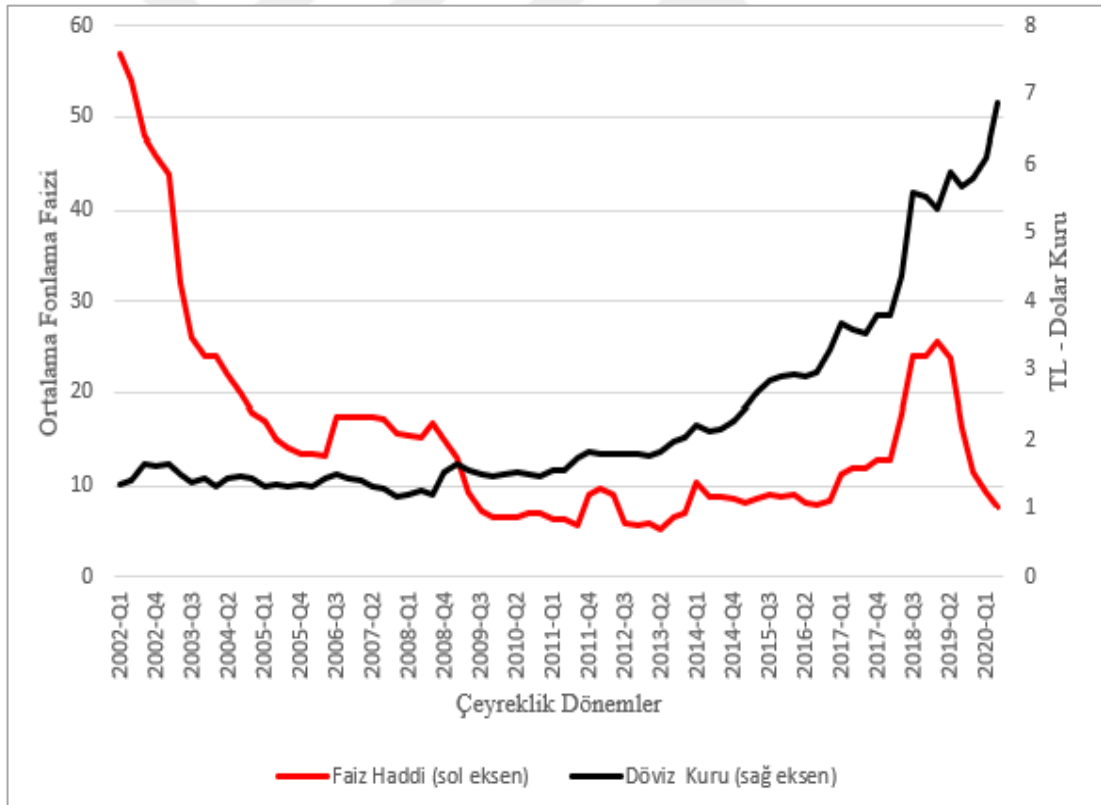
⁷³⁴ Erol Taymaz ve Ebru Voyvoda, "Yapısal Dönüşüm, Sanayileşme ve Sanayi Politikalar: Küresel Eğilimlerden Türkiye Ekonomisine Kısa Bir Gezinti", **Geçmişten Geleceğe Türkiye Ekonomisi: Fikret Şenses'e Armağan**", (der. Murat Koyuncu, Hakan Mihçı, A. Erinç Yeldan), 2017, s. 32

arttırılmaması üç nedenle mali alanı daraltmaktadır. Bunlar, teknoloji yoğun ihracat artışı sağlanamaması nedeniyle döviz gelirinde artış sağlanamaması, istihdam artışı durumunda elde edilecek vergi gelirlerinden yoksun kalma ve işsizlik nedeniyle artacak sosyal güvenlik harcamalarıdır.

3. Faiz Haddi ve Döviz Kuru

Faiz haddi bir ülkede yatırım yapma güdüsünün önemli bir belirleyenisidir. İktisat teorisine göre faiz haddinin düşük olması, yatırımları arttıracaktır. Türkiye'nin enflasyon hedeflemesi neticesinde düşürdüğü enflasyon haddi, büyük oranda faiz haddinin yüksek olmasına dayanmaktadır. Faiz haddinin yüksek olması yatırımları baskılamıştır. Bu anlamda mali alanı daraltan bir faktördür.

Grafik 4. Faiz Haddi ve Döviz Kuru (2002-2020)



Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi verilerinden derlenmiştir.

Grafik 4, Türkiye'de 2002 yılından itibaren oluşan faiz haddi ve döviz kuru oranlarını göstermektedir. Türkiye 2002 yılı sonrasında yüksek faiz haddi ve ucuz TL

dengeğini sürdürmüştür. Bu durum, ithalatı ucuzlaştırmış, ihracatıysa baskılamıştır⁷³⁵. Döviz kurundaki tırmanışları faiz haddindeki artışlar izlemiştir. 3. Bölümde yıllar itibariyle ayrıntılı anlatılan, aşağıda cari açık başlığında da tartışılacak yüksek faiz ve düşük kur politikası neticesinde Türkiye ekonomisinde mali alan kısıtlanmıştır.

B. Devlet Bütçesi Göstergeleri

Mali alan göstergeleri arasında bulunan devlet bütçesi göstergelerinde kamu borçlarına ait bazı değerler iç borçların alacaklı yapısı, borçlanmanın vadesi ve olası bir kriz döneminde riskin sosyalleştirilmesine neden olabilecek hazine garantileri verileri altında incelenmektedir.

1. Kamu İç Borçlarının Alacaklı Yapısı ve Ortalama Vadesi

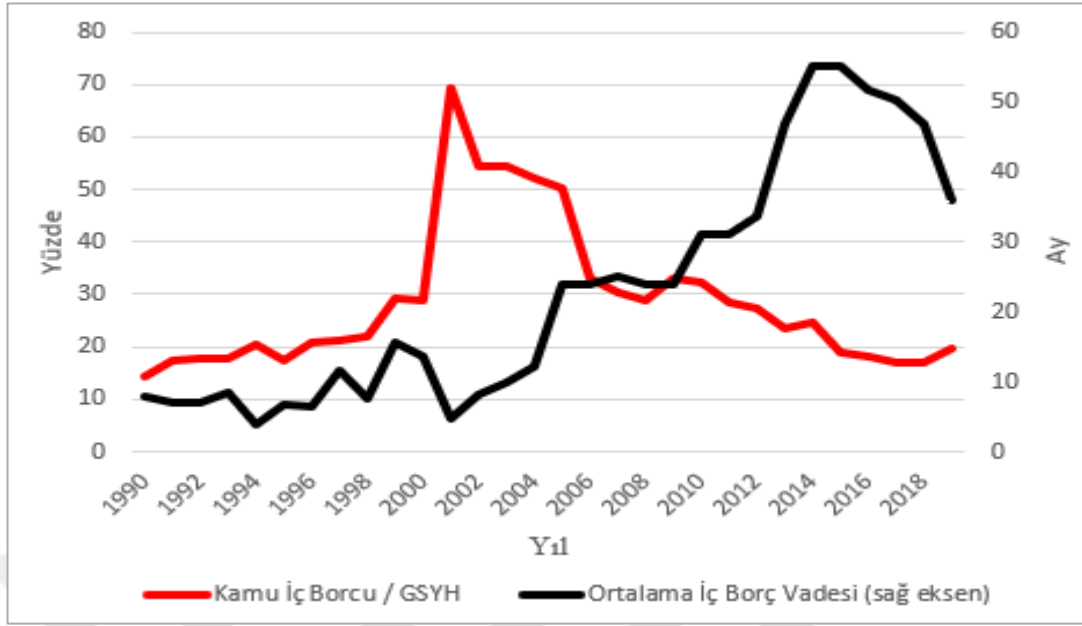
Türkiye'nin, 1980 öncesinde kamu iç borçlanma araçlarına başvurması sınırlı seviyede olmuştur. Ancak 1980 yılı sonrasında artan bir şekilde iç borçlanmaya başvurmuştur⁷³⁶. Çelebi' nin (1998) vurguladığı gibi, 1989-1998 yılları arasında Türkiye'nin iç borçluluğunun en büyük sorunu kısa vadeli ve yüksek faizli bir yapıya bürünmüş olmasıdır⁷³⁷. Grafik 5'te 1990 yılı boyunca iç borçlanmadaki artış ve iç borçlanmanın vadesi gösterilmektedir. 1990-2000 yılları arasında sürekli artan ve oldukça kısa vadeli iç borçlanma yoluna başvuran Türkiye, 2001 krizinin ardından hem iç borçluluk oranını hem de borçlanmanın vadesini düşürmüştür. İç borçlanma oranının ve vadesinin düşmesinin mali alana katkısı olumludur.

⁷³⁵ Boratav, 2018, s.262.

⁷³⁶ Harun Bal ve Pınar Özdemir, "İç Borç Yönetimi ve Türkiye", **Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 1, 2011, s.50.

⁷³⁷ A. Kemal Çelebi, "İç Borçlanma Kısır Döngüsünün Pekiştirilmesi: 1999 Bütçesi", **İktisat Dergisi**, Sayı: 385, Aralık 1998, s. 25.

Grafik 5. İç Borçlanma/GSYH ve İç Borçlanma Vadesi (1990-2019)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü verilerinden derlenmiştir.

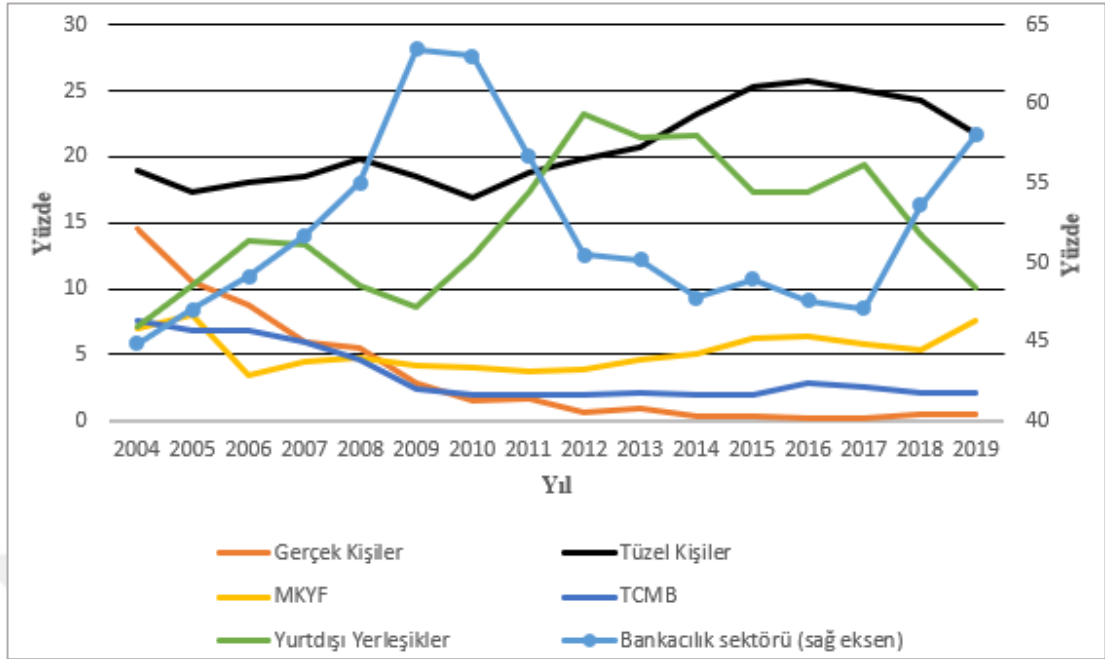
Vurgulanması gereken bir diğer nokta ise, iç borçlanmanın yurt içi ve yurt dışı faiz haddi farklılığına dayanan yapısıdır. 1989 senesinde sermaye hareketlerinin serbestleşmesinin ardından döviz kuru ve faiz haddi arasında ters yönlü bir ilişki gerçekleşmiştir. Faiz haddi yüksek (düşük) tutulduğunda döviz kuru düşmüştür (yükselmiştir). KKBG' nin yüksekliği de faiz haddini yukarı taşıyan bir etmendir⁷³⁸. Bu durum, yurt içi ve yurt dışı faiz hadlerinin farklılaşmasıyla neticelenmiştir. Arın (2011) bu süreci “reel olan ve finansal olanın kopuşu” olarak adlandırmaktadır⁷³⁹. Özellikle yurt dışından düşük faizle ve kısa vadeli borçlanan bankaların bu kaynakları yüksek faizli ve uzun vadeli kamu iç borçlanma senetlerine yatırarak kâr elde etmek istemesi, Türkiye bankacılık sektörünü kur riskine maruz bırakmış ve 2001 krizinin temel belirleyicisi olmuştur⁷⁴⁰. Grafik 6, 2004 sonrasında kamu iç borçlarının alacaklı yapısını göstermektedir.

⁷³⁸ Çelebi, “İç Borçlanma Kısır Döngüsünün Pekiştirilmesi: 1999 Bütçesi”, s. 26.

⁷³⁹ Tülay Arın, "Türkiye'de Mali Küreselleşme ve Mali Birikim ile Reel Birikimin Birbirinden Kopması, **İktisat Üzerine Yazılar 1- Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar - Korkut Boratav'a Armağan**, (der. Ahmet Haşim Köse, Fikret Şenses, Erinç Yeldan), 4.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011 s. 256.

⁷⁴⁰ Özatay and Sak, 2002, p. 124.

Grafik 6. Kamu İç Borçlarının Alacaklı Yapısı (2004-2019)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü verilerinden derlenmiştir.

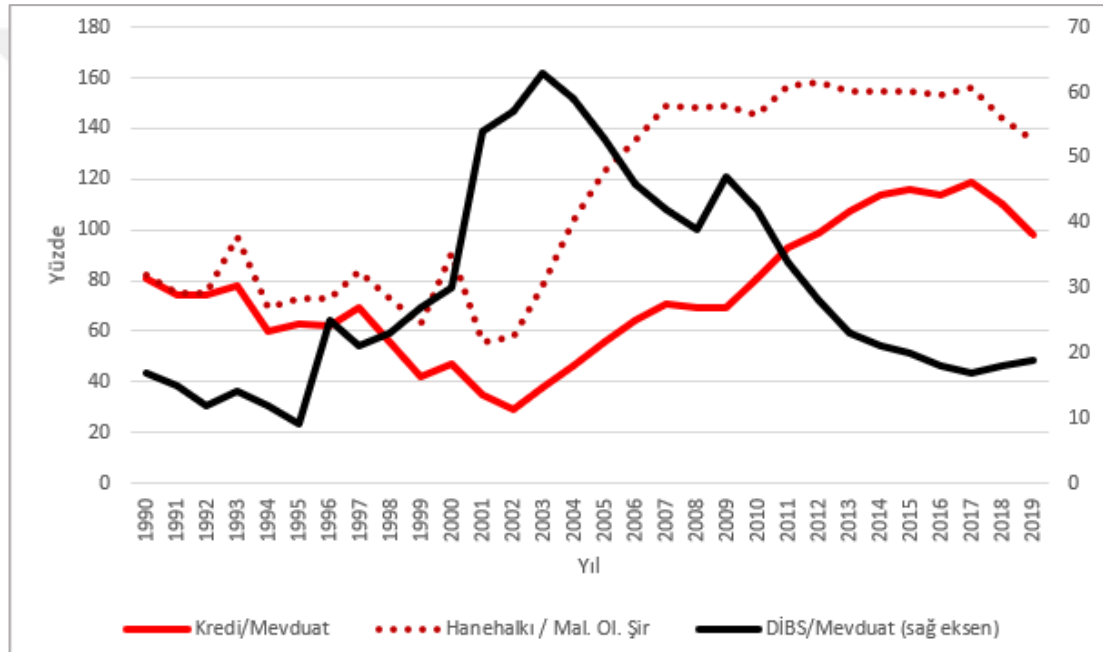
Grafik 6’da görüldüğü üzere, 2000’li yıllar boyunca bankacılık sektörü kamu iç borçlarının en büyük paya sahip alacaklısıdır. Gerçek kişiler, Menkul Kıymet Yatırım Fonları (MKYF) ve TCMB’nin payı düşük seviyelerde seyretmektedir. 2009 yılından itibaren düşüşe geçen kamu iç borçları içerisindeki bankacılık sektörünün payı, 2017 sonrasında tekrar artışa geçmiştir. Yurt dışı faiz oranı ve yurt içi faiz oranının getirdiği kâr olanağı, bankacılık sektörünü kur riskine karşı daha kırılgan hale getirmektedir. 2017 sonrası artan kamu iç borçlanması içerisindeki bankacılık sektörünün payı düşünüldüğünde bu durum mali alan için kısıtlayıcı bir faktördür. Yurt dışı yerleşiklerin kamu iç borçlanması içindeki payının düşüşte olmasıysa mali alan için olumlu bir göstergedir.

Sarıtaş’ a (2017) göre Türkiye’de bankaların DİBS’lerini elinde tutma oranı düştükçe, piyasaya sunduğu kredi miktarı artmaktadır⁷⁴¹. Bankacılık sektörüyle ilgili incelenmesi gereken bir diğer gösterge bankaların aktifindeki kredilerin ve DİBS’nin bankaların temel kaynağı olan mevduatlara oranıdır. Grafik 7 bu ayrımı incelemiştir. Grafik 7’den görüldüğü gibi, 1994-2002 yılları arasında kredi mevduat oranı düştükçe DİBS’nin mevduatlara oranı artmıştır. Ancak 2002 yılından sonra kredi mevduat oranı yükselirken, DİBS/mevduat oranı düşmüştür. Bu durum, bankaların devleti

⁷⁴¹ Sarıtaş, s. 18.

fonlmasının azaldığı ölçüde özel sektörü fonlmasının arttığını göstermektedir. Sak'a (2016) göre kredi mevduat oranının %125'in üstüne çıkması, ekonomi yönetiminin hata yapma imkanını azaltan bir etmendir. 2016 yılında % 113 olarak hesaplanan kredi mevduat oranı (Grafik 7), devletin merkez bankasında tuttuğu munzam karşılıklar eklendiğinde %125'e ulaşmaktadır⁷⁴². Türkiye'de bankaların yurtdışından borçlanıp yurtiçine kredi açtığı düşünüldüğünde, temel kaynak olan mevduat oranından daha fazla kredi açmak, riskleri arttırmaktadır⁷⁴³. Bu anlamda kredi mevduat oranındaki artış, kritik seviyelerin üstüne çıktığı zaman mali alanı kısıtlayan bir faktör olmaktadır.

Grafik 7. Kredi/Mevduat, Hane Halkına Açılan Krediler/Mali Olmayan Şirketlere Açılan Krediler, DİBS/Mevduat (1990-2019)



Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi verilerinden derlenmiştir.

Grafik 7'den izlenebilecek bir diğer göstergeyse, bankalar tarafından hane halkına açılan kredilerin mali olmayan şirketlere açılan kredilere oranıdır. Hane halkına açılan krediler, taşıt, tüketici, konut kredileri ve bireysel kredi kartlarından oluşmaktadır. Mali olmayan şirketlere açılan krediler, reel sektöre açılan banka kredileri olarak okunabilir. Tüketici kredilerinin reel sektöre açılan kredilere oranının

⁷⁴² Güven Sak, "Kredi/mevduat oranı yüzde 125'e vurmussa ben azami dikkat derim", **Dünya Gazetesi**, 13.06.2016, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/kredimevduat-orani-yuzde-125e-vurmussa-ben-azami-dikkat-derim/28427>, (15.05.2020).

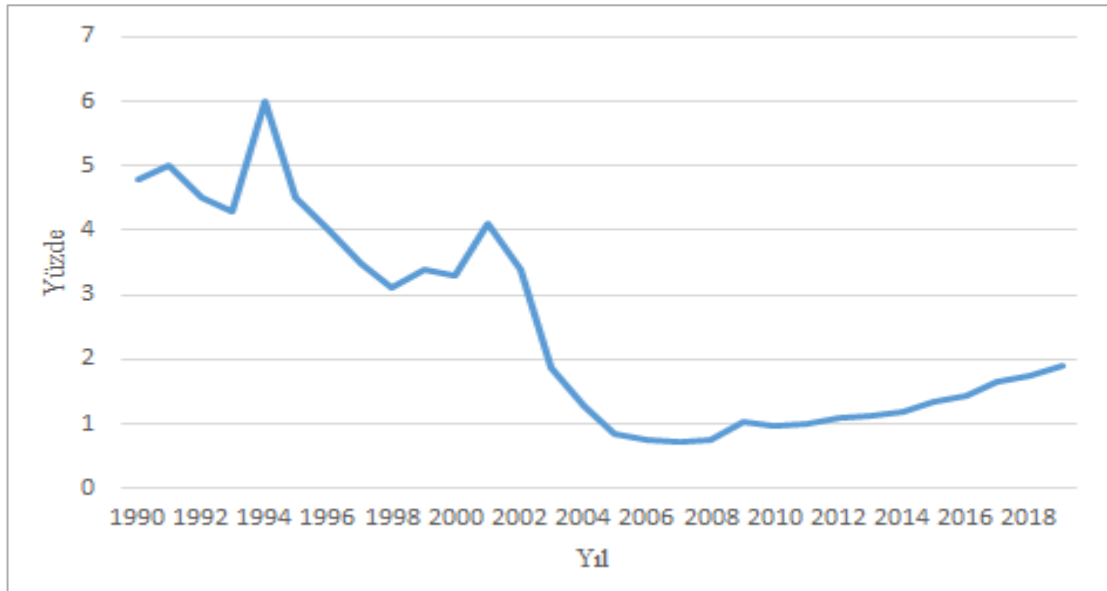
⁷⁴³ Fatih Özatay, "Kredi artış oranını idari kararlarla artırmak mümkün mü?", **Dünya Gazetesi**, 29. 06. 2016, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/kredi-artis-oranini-idari-kararlarla-artirmak-mumkunmu/28602>, (15.05.2020).

artması, hane halkı borçluluğuna ve iç talebe dayalı büyümenin göstergesidir. Bu durum Albayrak'ın (2020), Türkiye'de 2003 yılından bugüne borç kaynaklı tüketim (*debt driven consumption*) olduğu sonucunu doğrulamaktadır⁷⁴⁴. Bu durum tüketimin ağırlığının ithal mallara dayandığı düşünüldüğünde, cari açığın artışı vasıtasıyla mali alanı daraltıcı etki oluşturmaktadır.

2. Hazine Garantileri

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından, 4749 sayılı Kanun kapsamında verilen garantilerden uygulama imkânı bulan iki garanti çeşidi vardır. Bunlar, hazine geri ödeme garantisi ve hazine yatırım garantisidir. Hazine yatırım garantisi 1990'lı yıllarda gerçekleştirilen elektrik santrali işletmeciliğine dayalı KÖSO'larda kullanılmıştır. Hazine geri ödeme garantisiyse, kamu yatırım projeleri için sıklıkla kullanılan bir yöntemdir⁷⁴⁵. Hazine tarafından kamu kurumlarına ve özel sektöre tanınan garantiler, garanti verilen kurum tarafından bu yükümlülüğün gerçekleşmemesi durumunda mali alanda daralmayla neticelenecektir.

Grafik 8. Hazine Garantileri / GSYH (1990-2019)



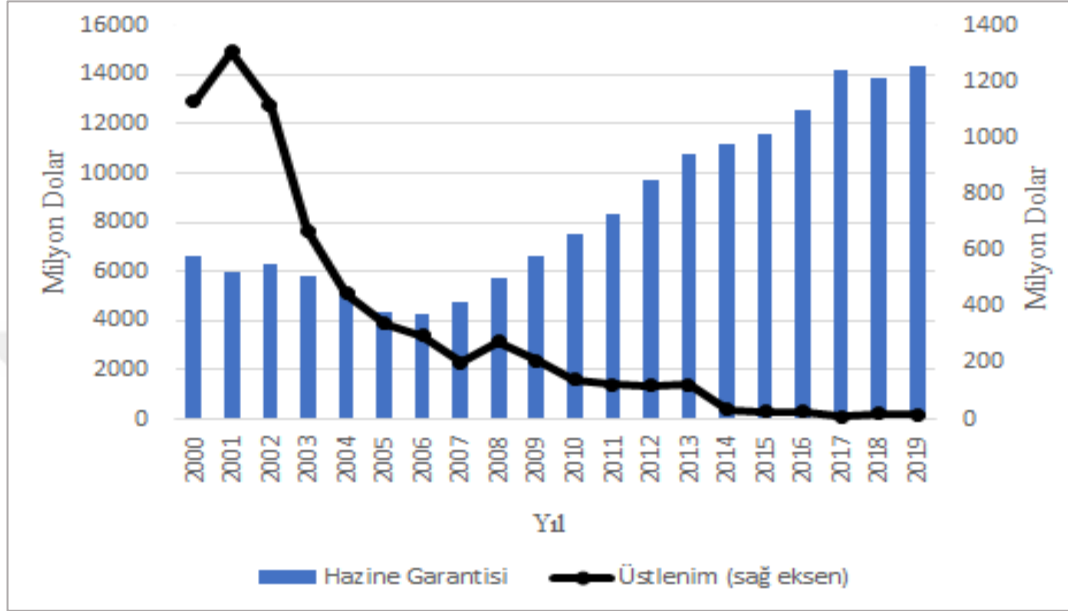
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü verilerinden derlenmiştir.

⁷⁴⁴ Özlem Albayrak, "Household Consumption, Household Indebtedness, and Inequality in Turkey: A Microeconomic Analysis", *Levy Economics Institute of Bard College Working Paper*, No: 954, 2020, p. 37.

⁷⁴⁵ Hazine ve Maliye Bakanlığı, *Kamu Borç Yönetim Raporu 2019*, Ankara, s.35.

Grafik 8, 1990 ve 2019 yılları arasında Türkiye’de tanınan hazine garantilerinin GSYH’ye oranını vermektedir. Yıllar itibariyle tanınan hazine geri ödemeli kredi tutarının GSYH’ye oranının azaldığı görülmektedir.

Grafik 9. Hazine Garantileri ve Hazine Garantilerinin Üstlenimi (2000-2019)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü verilerinden derlenmiştir.,

Grafik 9’da Hazine’nin verdiği geri ödemeli garantilerinin miktarı ve gerçekleşen üstlenimler gösterilmiştir. Görüldüğü üzere verilen garantiler artarken, hazine garantilerinden doğan üstlenimler azalmaktadır. Bu durum mali alan için olumlu bir göstergedir.

4749 sayılı Kanunun 8/A maddesine göre KÖSO işletme modeliyle oluşturulan 3966 sayılı Kanuna tabi 1 milyar TL üzerindeki projeler ve 6428 sayılı Kanun ve 652 sayılı KHK’ye tabi asgari 500 milyon TL büyüklüğündeki projeler için yurtdışından sağlanan finansman ve buna ilişkin ürünlerden kaynaklanan mali yükümlülüklerin Hazine tarafından üstlenilmesi “borç üstlenimi” olarak adlandırılmaktadır⁷⁴⁶. Borç üstlenimi, KÖSO projeleri kapsamında proje sahibi idare ile projeyi gerçekleştirecek olan şirket (görevli şirket) arasında düzenlenen sözleşmelerin süresinden önce feshedilmesi ve tesisin kamuya devredilmesi durumunda fesih tarihine kadar yapılan işler için kullanılmış olan dış finansmanın kamu tarafından yüklenilmesi ile devreye

⁷⁴⁶ M. Coşkun Canöz, “Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Modeli: Fırsat Mı? Tehdit Mi?”, **Teoriden Uygulamaya Türkiye’de Kamu Özel İşbirlikleri**, (ed. Uğur Emek ve Güray Küçükkoçoğlu), Siyasal Kitabevi, Ankara, 2019 s. 65.

girmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı, gerektiğinde bu projeleri üstlenmeye yetkilidir⁷⁴⁷. Borç üstlenilmesi modeliyle gerçekleştirilmiş KÖSO'ların listesi Tablo 4'te verilmiştir. Türkiye, KÖSO'ların sayısı ve maliyetleri konusunda dünyada proje sayısı bakımından yedinci, yatırım maliyeti bakımından dördüncü sırada bulunmaktadır⁷⁴⁸. Gebze-Orhangazi-İzmir otoyolu projesi, karayolu alanında dünyadaki en büyük KÖSO projesidir⁷⁴⁹.

Tablo 4. Borç Üstlenimiyle Gerçekleşmiş KÖSO Projeleri

Proje Adı	KÖSO Modeli	Toplam Proje Maliyeti	Kredi Tutarı
Avrasya Tüneli Projesi	YİD	\$ 1.239.863.000	\$ 960.000.000
Kuzey Marmara Otoyolu Odayeri Paşaköy (3. Boğaz Köprüsü Dahil) Kesimi ve Ek İşleri	YİD	\$ 3.456.244.239	\$ 2.738.000.000
Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil) Otoyolu	YİD	\$ 6.312.392.047	\$ 4.956.312.328
Kuzey Marmara Otoyolu Kınalı-Odayeri Kesimi	YİD	\$ 1.334.675.727	\$ 1.040.000.000
Kuzey Marmara Otoyolu Kurtköy-Akyazı Kesimi	YİD	\$ 2.212.342.572	1.634.000.000
Çanakkale-Malkara Otoyolu (1915 Çanakkale Köprüsü Dahil)	YİD	€ 3.159.721.036	€ 2.265.000.000
Ankara-Niğde Otoyolu	YİD	€ 1.462.628.902	€ 1.114.962.012
Toplam:			\$ 15.439.054.669

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Yıllık Kamu Borç Yönetimi Raporu**, 2019, s. 39.

⁷⁴⁷ Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019, s.36.

⁷⁴⁸ Uğur Emek ve İrem Sevindik, “Şehir Hastanelerinde “Yap-Kirala-Devret” Modeli”, **Teoriden Uygulamaya Türkiye’de Kamu Özel İşbirlikleri**, (ed. Uğur Emek ve Güray Küçükkoçaoğlu), Siyasal Kitabevi, Ankara, 2019, s. 125.

⁷⁴⁹ Canöz, s.68.

Devletin verdiği kamu garantileri, hazine garantileriyle noktalanmamaktadır. 3966 sayılı Kanun'a göre sözleşme tarafı olan kamu kurumu olası garanti ödemelerini kendi bütçesinden yapacaktır⁷⁵⁰. Sözleşmeye taraf idare tarafından tanınan ve karşılanmaması durumunda devlet bütçesi tarafından finanse edilecek olan bu garantiler, asgari yolcu, asgari hasta, asgari araç sayısı gibi taahhütler içeren talep garantisi, fiyat artışlarına karşı koruma içeren enflasyon garantisi ve döviz kurundaki ani dalgalanmalara karşı bir önlem olan kur garantisidir. Türkiye ulaştırma, sağlık, karayolu, demiryolu gibi birçok alanda KÖSO projesi uygulamaktadır. Çeşitli uygulamacı idareler tarafından tanınan devlet garantileri bir maliyet unsuru olarak devlet bütçesinde yer almamakta ve bu durum projeler neticesinde doğabilecek maliyetlerin öngörülebilirlik imkanını azaltmaktadır. Örnek olarak havacılık sektöründe Devlet Hava Meydanları İşletmesi, KÖSO modeliyle yapılmış havaalanlarında taahhüt edilen yolcu sınırı aşılmadığı durumda, ilgili şirkete ödeme yapmaktadır⁷⁵¹. Benzer şekilde Sağlık Bakanlığı şehir hastaneleri için kullanım ve hizmet bedelini dolaysız olarak, asgari gelir ve kredi garantilerini ise şartlı olarak üstlenmektedir⁷⁵². TL cinsinden yapılan sözleşme bedeli, enflasyon ve döviz kuruna göre üç ayda bir güncellenmektedir⁷⁵³.

Türkiye'de de uygulanan bilanço dışı KÖSO uygulaması, özel sektöre üretilen varlık üzerindeki hakları belirli bir zaman dilimi için devreden, bunun karşılığında varlığın elde edilmesi için oluşan finansal riskleri devletin üzerinde göstermeyen bilanço dışı KÖSO yöntemini uygulamaktadır. Özel sektörün bu uygulamada yüklenici firma olarak bulunmasının nedeni, proje neticesinde elde etmeyi beklediği kardır. Elde edilmesi beklenen karın gerçekleşmediği durumlar için kamu yüklenicilere alım garantisi, fiyat sabitlemesi, borç üstlenimi gibi çeşitli teminatlar vermektedir⁷⁵⁴. Hükümetler, bilanço-dışı KÖSO uygulamasını neticesinde devlet borçlarını gerçekte olduğundan daha az gösterme şansını yakalamakta ve bu fırsatı kullanmaktadır. KÖSO'lar, riskler ve maliyetler etkin hesaplandığında mali alanı

⁷⁵⁰ İlker Ersegün Karahan, "Türkiye'de Kamu-Özel Sektör İşbirliği Projelerinin Bütçe Risklerinin Yönetilmesi", **Teoriden Uygulamaya Türkiye'de Kamu Özel İşbirlikleri**, (ed. Uğur Emek ve Güray Küçükkocaoğlu), Siyasal Kitabevi, Ankara, 2019 s.216.

⁷⁵¹ Canöz, s.66.

⁷⁵² Uğur Emek, "Şehir Hastanelerinde Paranın Değeri Yaklaşımı", **Türkiye'de Kamu Özel Sektör Ortaklığı: Şehir Hastaneleri**, (der: Kayıhan Pala), 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, s.72.

⁷⁵³ Emek ve Sevindik, s.136

⁷⁵⁴ Soner Gökten, "Bilanço Dışı Kamu Özel İşbirlikleri Kamu İçin Bir Finansman Tekniği Mi Yoksa Yaratıcı Muhasebe Uygulaması mı?", **Teoriden Uygulamaya Türkiye'de Kamu Özel İşbirlikleri**, (ed. Uğur Emek ve Güray Küçükkocaoğlu), Siyasal Kitabevi, Ankara, 2019, s.29.

genişleten bir faktördür. Ancak Türkiye uygulaması henüz çok yeni olsa da, sözleşmelerin dövizle bağılılığı, hızlı ve riskleri tam anlamıyla gözetmeksizin hazırlanması göz önünde tutulduğunda, devletin gelecek dönemdeki olası maliyetlerini arttıran bir etmen olması olasıdır. Bütçe dışı finansman uygulamasının bir diğer örneği TVF'dir. TVF'nin bütçe dışı bir finansman olması, bütçe dengesi içerisinde görülmemesi olası yükümlülük riskini arttırmaktadır. Nitekim 2019 yılında IMF'in mali alana dair iki önerisi TVF'nin ve bütün risk unsurlarıyla birlikte KÖSO'ların bütçe içerisine katılması olmuştur⁷⁵⁵. Bir diğer bütçe dışı Hazine garantisiyse, 2016 yılından sonra aktif şekilde kullanılan KGF'dir. KÖSO'lar, TVF ve KGF'nin kısa vadede bir mali alan artışıyla neticelendiği düşünülebilir. Ancak bu üç araçta mevzuat ve uygulama açısından belirsizlikler mevcuttur. Bu nedenle bütçe dışı Hazine uygulaması olarak nitelenebilecek üç aracın uzun dönemde devlet bütçesine bir yük oluşturabilme olasılığı vardır. Sonuç olarak bütçe dışı Hazine garantilerinin Türkiye'de mali alanı kısıtlayan bir faktör olduğu söylenebilir.

C. Ödemeler Dengesi Göstergeleri

Ödemeler dengesi göstergeleri, bir ülkenin dış borçluluğu ve cari açığına dair verilerden oluşmaktadır. Bu göstergeler ışığında Türkiye'nin dış borçluluğunun vadesi, dış borçlanmayı gerçekleştiren sektörler, dış borçların merkez bankası rezervleriyle ilişkisi, cari açık ve cari açığın finansmanı incelenecektir.

1. Brüt Dış Borç Stoğu

UNCTAD'a (2019) göre Türkiye'nin de içinde bulunduğu orta gelirli ülkelerde kamunun dış borcu azalırken, özel sektörün dış borcunun arttığı görülmektedir⁷⁵⁶. Türkiye bu trendi 2002 sonrasında tecrübe etmeye başlamıştır. 2018 krizinin gelişiminden evvel, IMF (2018) Türkiye'yi özel sektörün kısa dönemli döviz ihtiyacı konusunda uyarmıştır⁷⁵⁷. OECD ise şirketlerin artan dış borçluluğuna karşılık azalan

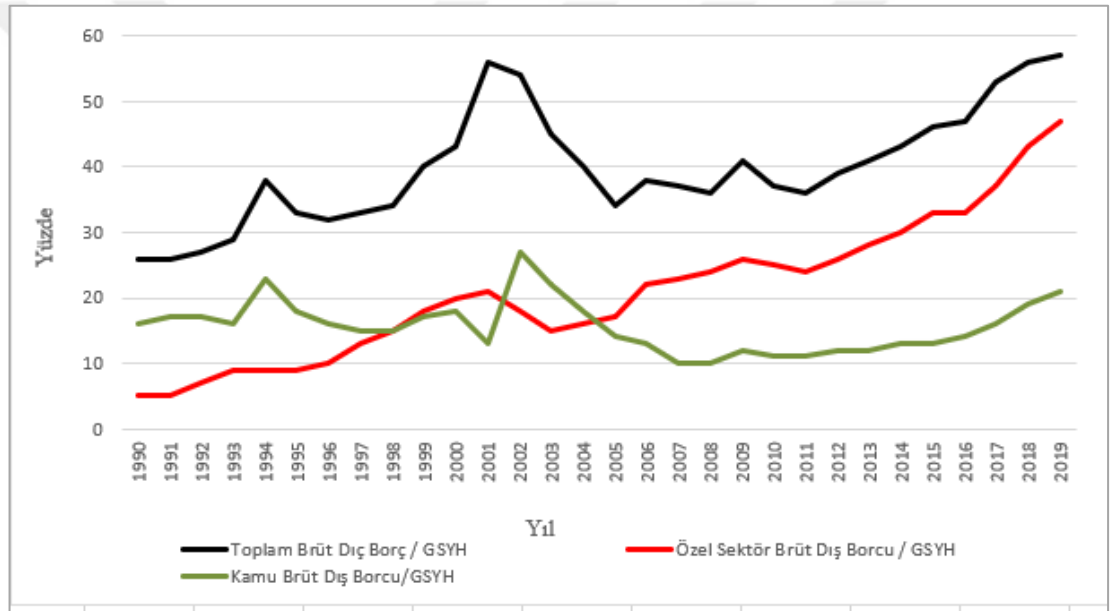
⁷⁵⁵ IMF, 2019 "Article Iv Consultation—Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Turkey", **IMF Country Report**, No. 19/395, 2019, p. 16.

⁷⁵⁶ UNCTAD, **Trade and Development Report 2019, Financing A Global Green New Deal**, United Nations Publications, New York and Genova, 2019, p. 77.

⁷⁵⁷ IMF, "2018 Article Iv Consultation—Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Turkey", **IMF Country Report**, No. 18/110, 2018, p. 16.

kârlılık konusunda temkinli olunması gerektiğini vurgulamıştır⁷⁵⁸. Türkiye'nin toplam brüt dış borcunun GSYH'ye oranı 2000-2004 yılları arasında düşüş göstermiştir. 2000-2004 yılları arasındaki düşüşün bankaların dış borçlarının iç borçlanma yoluyla toplumsallaştırılması, yani özel sektör dış borçluluğunun kamulaştırılması olduğu söylenebilir. Belirgin bir artış ise yıllar itibariyle özel sektör dış borçluluğunda gelişmiştir. Grafik 9'dan takip edilebileceği üzere yıllar itibariyle özel sektör dış borçluluğu ve toplam dış borçluluk arasındaki mesafe azalmıştır. Bu durum, Arın'ın (2011) Özel sektör dış borçluluğu, 2001 krizinde olduğu gibi oluşabilecek olası maliyetlerin toplumsallaştırılması ihtimalini doğurmaktadır⁷⁵⁹.

Grafik 10. Toplam Dış Borç/GSYH, Özel Sektör Dış Borcu/GSYH (1990-2019)



Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden derlenmiştir.

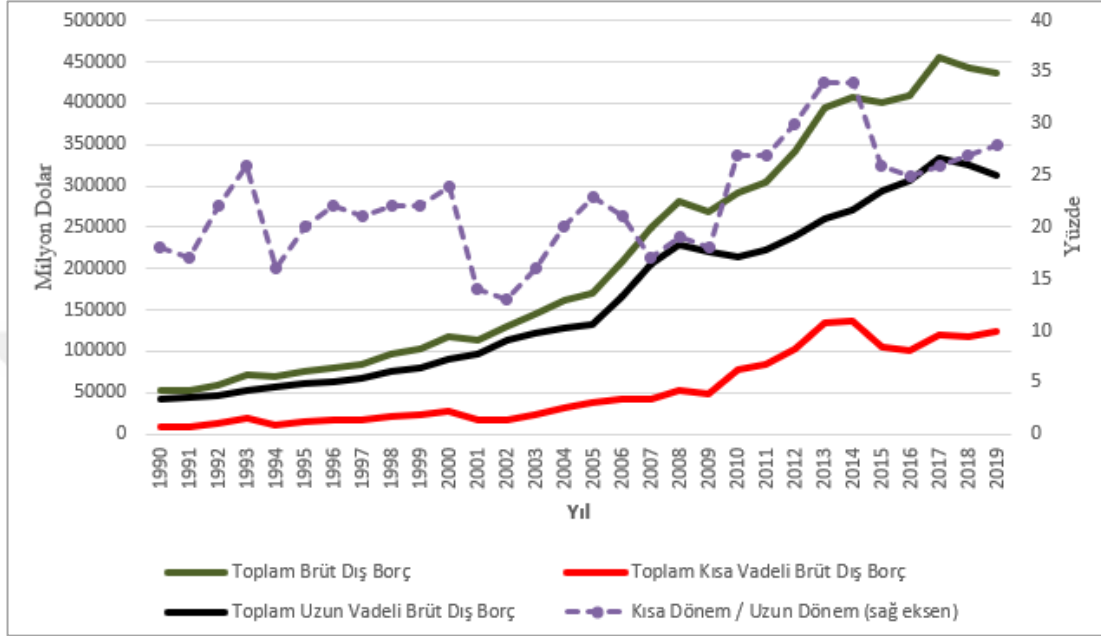
Grafik 11 incelendiğinde Türkiye'nin dış borçlarının vade yapısı görülmektedir. Grafikten izleneceği üzere kısa vadeli dış borç stoğunun toplam dış borçlara oranı 1990-2007 yılları arasında ortalama bir trend izlerken, 2007 yılından itibaren artmaya başlamıştır. Türkiye'nin finanse etmesi gereken kısa vadeli dış borç stoğundaki artış, döviz temin etme ihtiyacını arttırmaktadır. Bu durum, döviz ihtiyacını temin edebilmek için yüksek faiz haddi ödenmesini zorunu kılmakta ve yatırımları

⁷⁵⁸ OECD Economic Surveys, **Turkey**, July 2018, <http://www.oecd.org/economy/surveys/Turkey-2018-OECD-economic-survey-overview.pdf>, (15.05.2020), p. 11.

⁷⁵⁹ Dufuor and Orhangazi, p.106

baskılmaktadır. Ayrıca bu gösterge için Türkiye'nin durumu, benzer krizler yaşamış Brezilya, Arjantin, Meksika ve Hindistan'la kıyaslandığında daha olumsuz bir tablo görülmektedir⁷⁶⁰.

Grafik 11. Brüt Dış Borç Stoğu Vade Yapısı (1990-2019)

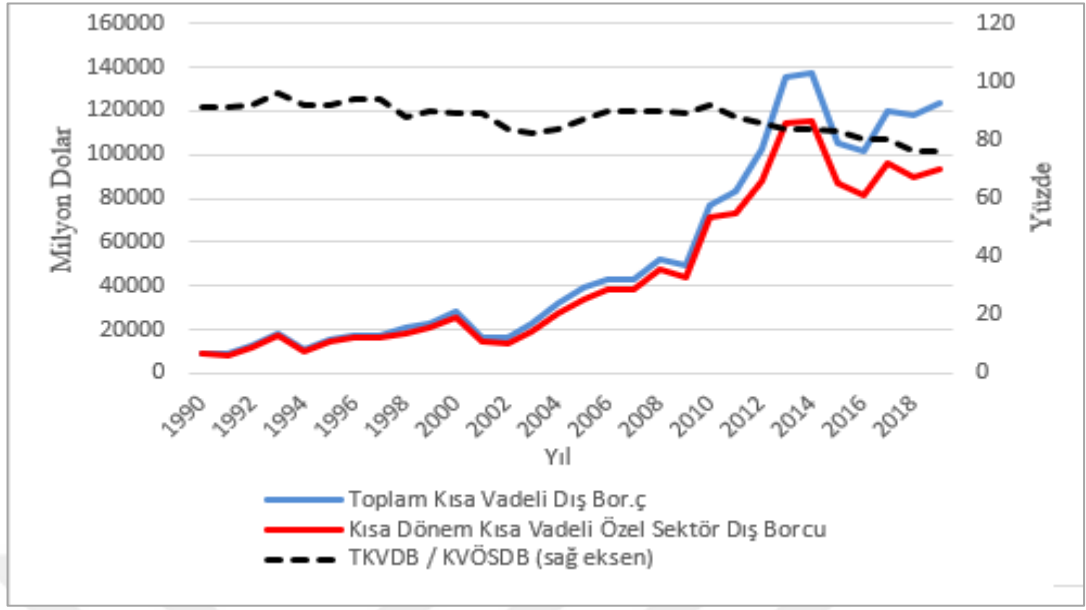


Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerinden derlenmiştir.

Grafik 12'de kısa vadeli dış borçluluk içinde özel sektör dış borçluluğunun payı gösterilmiştir. Bu grafikte görüleceği üzere, kısa vadeli dış borçluluğun önemli bir bölümü özel sektöre aittir.

⁷⁶⁰ Erdem, 2019, s. 210.

Grafik 12. Kısa Vadeli Dış Borcun Özel ve Kamu Arasında Ayrımı (1990-2019)

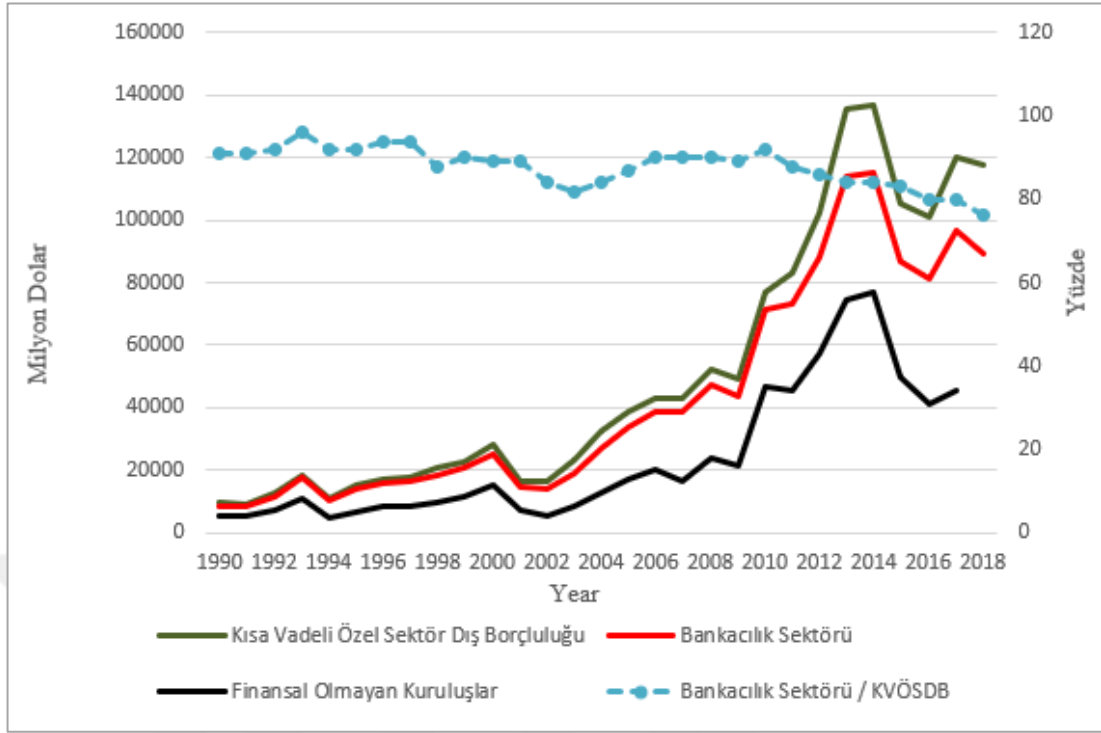


Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi verilerinden derlenmiştir.

Grafik 13, Türkiye'nin kısa vadeli özel sektör dış borçluluğunu kurumlar açısından incelemektedir. Özel sektör dış borçları içerisinde yıllar itibariyle en yüksek payı bankalar oluşturmaktadır. Bu durum, Arın'ın (2011) Devlete borç vermek için yurt dışından düşük faizle borçlandıkları ve yüksek faizli DİBS'lerini almaları yoluyla faiz geliri elde ettikleri tespitini doğrulamaktadır⁷⁶¹. İç borçlanma seyrindeki ve tüketici kredilerindeki artış, büyük ölçüde bankacılık sektörünün kısa vadeli dış borçlanmasından kaynaklanmaktadır.

⁷⁶¹Arın, 2011, s. 596.

Grafik 13. Özel Sektör Kısa Vadeli Dış Borçların Borçluya Göre Dağılımı (1990-2019)



Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi verilerinden derlenmiştir.

Grafik 14’te Türkiye’nin brüt rezervleri ve dış borç stoğu arasındaki ilişki gösterilmektedir. Borç stoğu ve rezervler birbirine paralel bir seyir izlemektedir. Dolayısıyla rezervler mali alan için olumlu bir göstergedir. TCMB Brüt rezervlerini olumlu bir mali alan göstergesi olarak belirtirken, eklemek gereken iki nokta bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, merkez bankasında bulunan brüt rezervlerin spekülâtif kur ataklarına karşı ulusal para birimini koruyucu bir rolü olduğudur⁷⁶². Bu anlamda merkez bankası rezervlerine dair Erdem’in (2019) Brezilya, Meksika, Hindistan, Arjantin ve Türkiye arasında yaptığı karşılaştırmaya göre Türkiye, Arjantin’le beraber en düşük yabancı para rezervine sahip ülke olmuştur⁷⁶³. IMF ise 2019 Türkiye raporunda azalan yabancı para rezervlerine dair Türkiye’yi uyarmıştır⁷⁶⁴. Bir diğer vurgulanması gereken noktaysa, GOÜ’ler için gereğinden fazla döviz rezervi biriktirmenin ancak yüksek reel faiz haddiyle mümkün olduğu

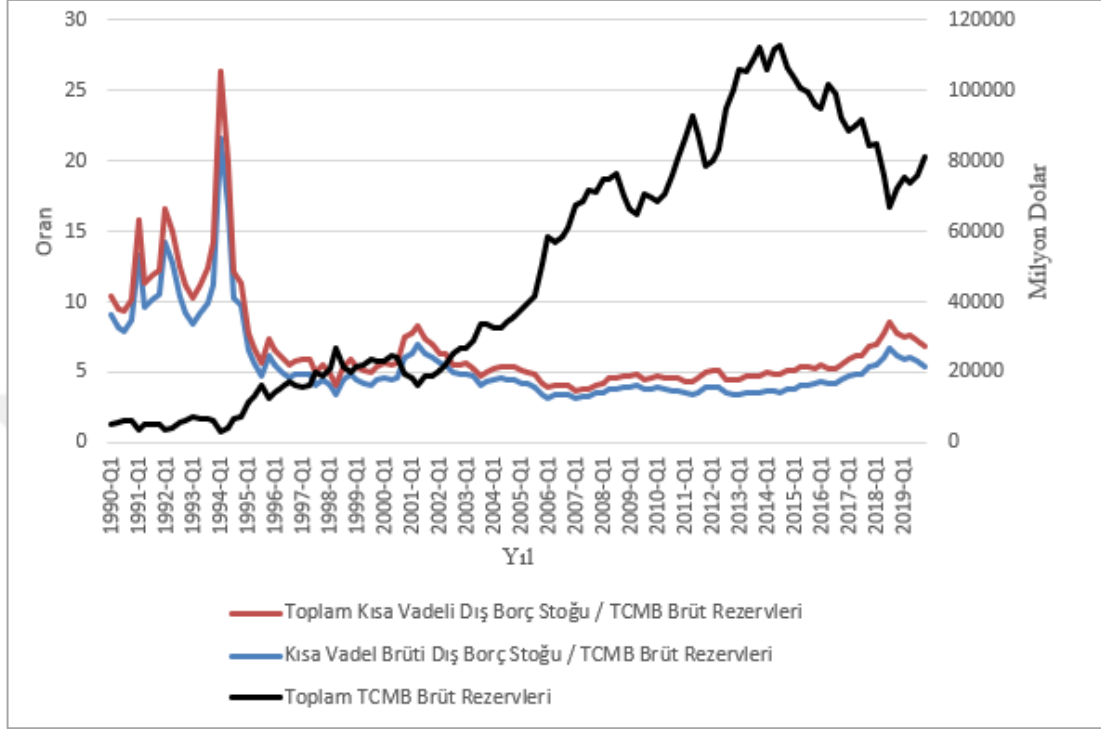
⁷⁶² Fatih Özatay, “Borç ötelemesi ve rezerv tartışma(ma)sı”, **Dünya Gazetesi**, 19. 05. 2020, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/borc-otelemesi-ve-rezerv-tartismamasi/470630>, (20.05.2020)

⁷⁶³ Erdem, 2019, s. 211.

⁷⁶⁴ IMF, 2019, p. 6.

gerçeğidir. Yüksek reel faiz haddininse yatırımları baskılayacağını ve bunun toplum için bir sosyal maliyeti olduğunu unutmamak gereklidir⁷⁶⁵.

Grafik 14. TCMB Rezervleri ve Dış Borç Stoğu (1990-2019)



Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi verilerinden derlenmiştir.

Sonuç olarak Türkiye’de yıllar itibariyle artan dış borçluluğun sebebi özel sektör dış borçluluğudur. Özel sektör dış borçluluğu içinde kısa vadeli dış borçların payı artan bir seyir izlemektedir. 1990-2019 yılları arasında bankacılık sektörünün kısa vadeli dış borçlanmasında kayda değer bir düşüş sağlanamamıştır. Özel sektörün dış borçluluğu finanse edilemediği kriz dönemlerinde olası bir kamu borçluluğu oluşturmaktadır⁷⁶⁶. Bu nedenle kısa vadeli dış borçlardaki artan seyir mali alanı kısıtlayan faktörler arasındadır.

Bir çevre ülkesinde yaşanan dolarizasyonun büyüklüğü, o ülkenin olası finansal krizlerden ne kadar etkileneceğini gösteren bir etmendir⁷⁶⁷. Para ikamesi olarak da nitelenen dolarizasyonun büyüklüğünü ölçebilecek bir gösterge döviz tevdiat

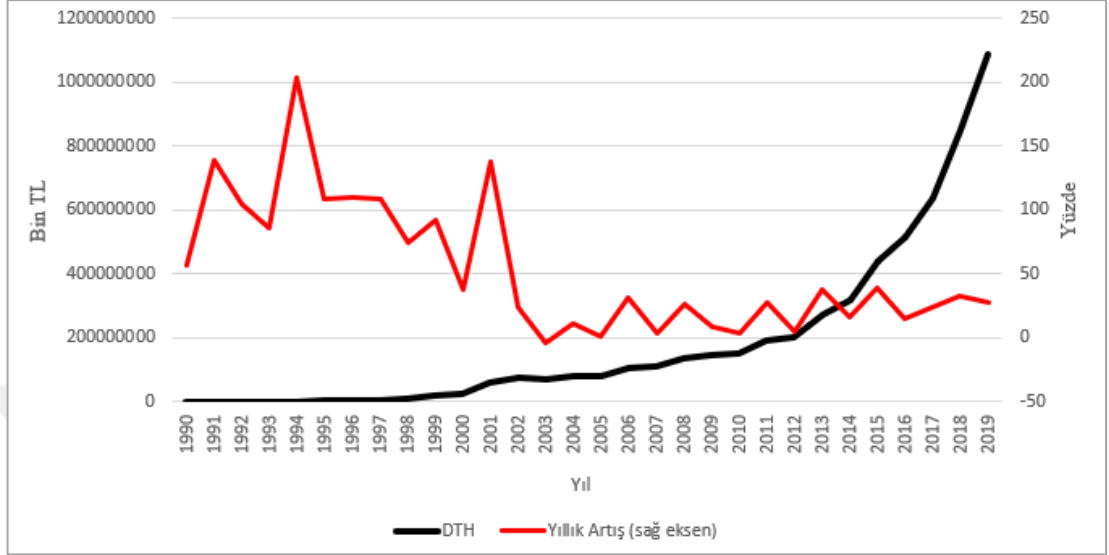
⁷⁶⁵ Thomas Marois, **States, Banks and Crisis Emerging Finance Capitalism in Mexico and Turkey**, Edward Elgar, Cheltenham. p. 159.

⁷⁶⁶ Erdem, 2015, s. 140.

⁷⁶⁷ Becker, vd., p. 230.

hesaplarının (DTH) miktarıdır⁷⁶⁸. Grafik 14’te DTH miktarı ve yıllık artış oranı gösterilmiştir.

Grafik 15. DTH Miktarı ve Yıllık Artış Oranı (1990-2019)



Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi verilerince derlenmiştir.

Grafik 15'ten izlenebileceği gibi, 1990-2001 yılları arasında Türkiye’de yoğun dolarizasyon yaşanmıştır. Bu dönemde neredeyse her yıl DTH’ın yıllık yüzde artışı pozitif ve %100’ün üzerindedir. 2001 yılından itibaren DTH miktarı nominal olarak artmaya devam etse de, bir önceki yıla göre artış oranında önemli bir düşüş yaşanmıştır. 2003 yılında ilk kez DTH miktarında azalma olmuştur. 2003-2012 yılları arasında genellikle tek haneli rakamlara inen DTH artış oranı, 2013 yılından itibaren çift haneli rakamlara yerleşmiştir. 2013 yılından itibaren DTH miktarında yaşanan artış, artan dolarizasyona işaret etmektedir ve mali alanı kısıtlayan bir faktördür.

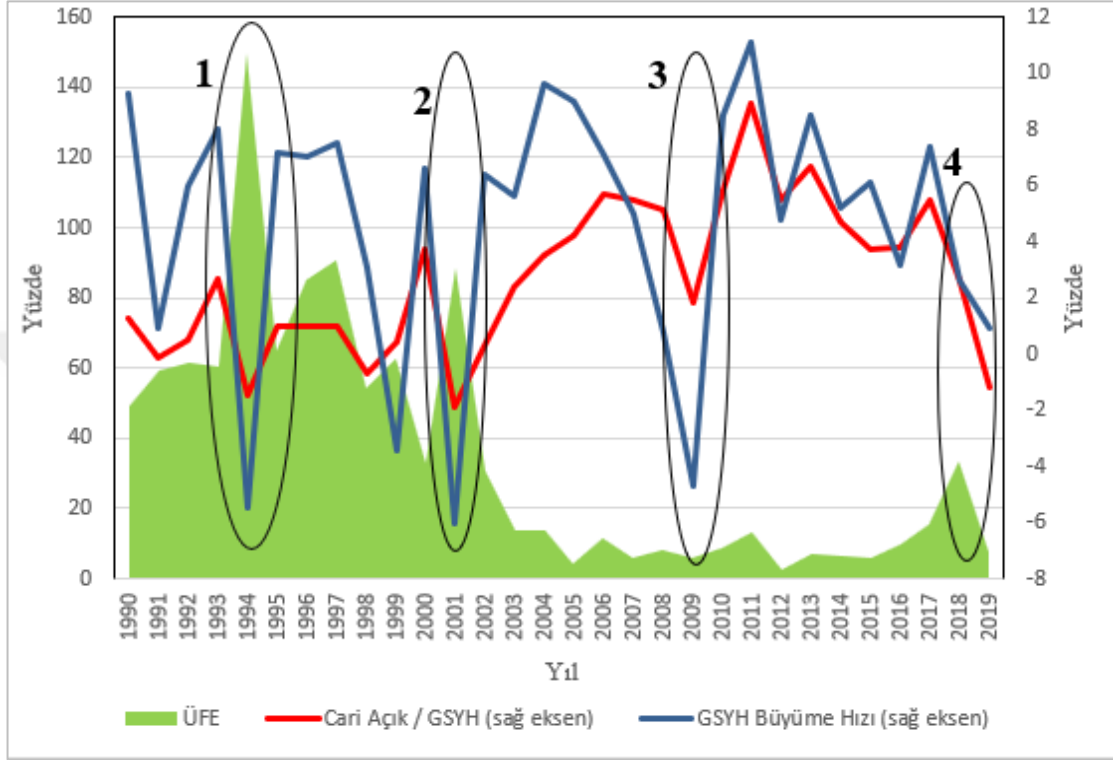
2. Cari İşlemler Açığı

Türkiye 2000’li yıllardan itibaren cari açığın kronikleştiği bir ekonomik yapıya sahiptir. Bu çalışmada birçok kez değinildiği üzere, yüksek faiz haddi ve düşük kur politikası cari açığın kronikleşmesiyle neticelenmiştir. İhracatın ithalata olan bağımlılığı bu dönemde cari açıkların kronikleşmesine katkıda bulunmuştur. Milli

⁷⁶⁸ Nejla Adanur Alkan, “Para İkamesi Süreci ve Türkiye Örneği”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:7, Sayı:1, 2001, s. 200.

gelir seviyesindeki artış (azalma) cari açık seviyesindeki artış(azalma) benzer seyir izlemiştir. Bir başka deyişle, Türkiye ekonomisinin iktisadi büyümesinin verdiği cari açık oranına bağlı olduğu görülmektedir⁷⁶⁹.

Grafik 16. Cari Açık, GSYH Büyüme Hızı ve ÜFE (1990-2019)



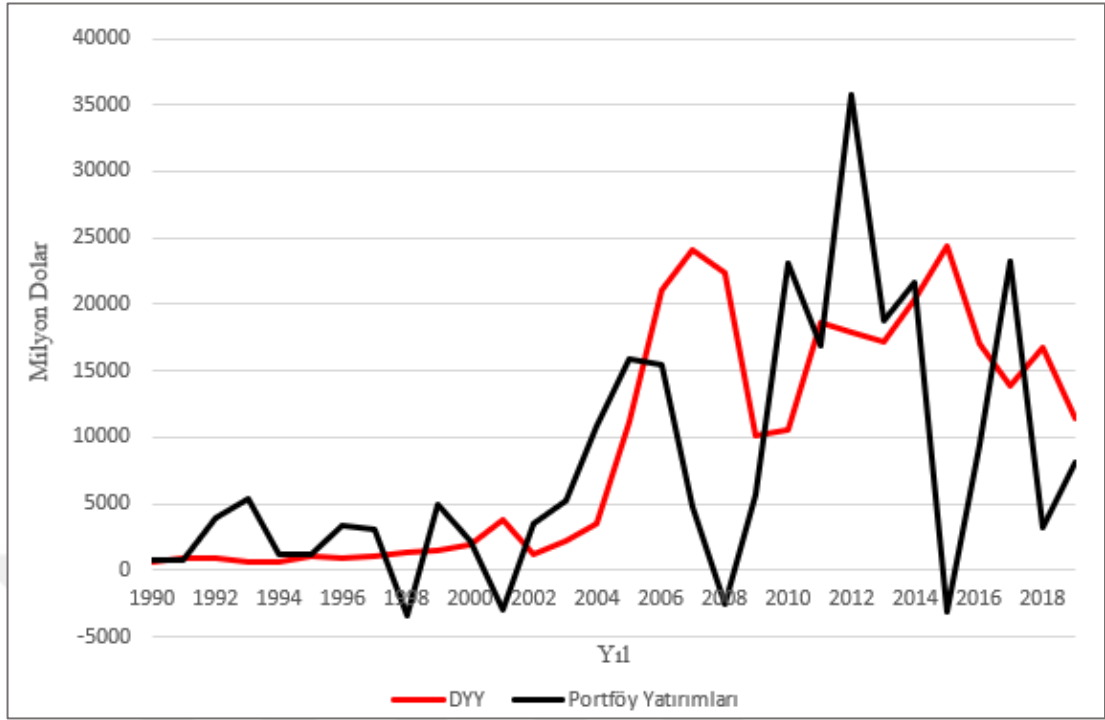
Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi verilerince derlenmiştir.

Grafik 16'da Türkiye ekonomisinde yaşanan krizler 1-2-3-4 numaralı alt göstergelerde belirtilmiştir. Yaşanan dört büyük krizin ortak özellikleri, kriz dönemlerinde cari işlemler açığının düşmesi ve bununla beraber iktisadi küçülme yaşanmasıdır. 1,2, ve 4 numaralı alanlarda görüleceği üzere 1994,2001 ve 2018 krizleri ÜFE'de önemli artışlarla neticelenmiştir. Tüketim malı ithalatı ve ihracatın ithalata bağımlılığının ittiği cari açık, döviz kurunun reel olarak değer kaybetmesi sonucu üretimin ithalat bağımlılığından ötürü yaşanan maliyet enflasyonundan kaynaklanmaktadır⁷⁷⁰.

⁷⁶⁹ Boratav, 2011, s. 410.

⁷⁷⁰ Turan Subaşat, "Cari Açık Nedir? Doğurduğu Riskler Nelerdir?", "**Küresel Kriz Çerçevesinde Türkiye'nin Cari Açık Sorunsalı**", (ed. Turan Subaşat ve İ. Hakan Yetkiner), Efil Yayınevi, Ankara, 2010, s.16.

Grafik 17. Cari Açığın Finansmanı (1990-2019)



Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi verilerinden derlenmiştir.

Cari açığın finansman biçimi de mali alan için önemli bir göstergedir. DYY vasıtasıyla finanse edilen cari açığın bir ülkede net sermaye artışıyla sonuçlanabilecek finansman türüdür. Ancak kısa vadeli portföy yatırımlarıyla finanse edilen cari açıklar ülkenin finansal krizlere karşı kırılganlığını arttırmakta ve sanayileşme politikasına zarar verebilmektedir⁷⁷¹. Grafik 16'dan görüleceği gibi portföy yatırımları yıllar itibariyle sıkça iniş çıkış göstermektedir. DYY'lerin cari açık finansmanı içindeki payı ise özellikle 2015 yılı sonrasında azalışa geçmiştir. Sonuç olarak Türkiye'nin kronikleşmiş cari işlemler açığı ve bu açığın portföy yatırımları aracılığıyla finansmanı, mali alanı kısıtlayan bir faktördür.

D. Piyasa Algısı Göstergeleri

Piyasa algısı, Köse vd. yaklaşımı içerisinde bulunan, yabancı yatırımların ülkeye dair algısını ölçen bir göstergedir. Piyasa algısı serbest sermaye hareketlerinin

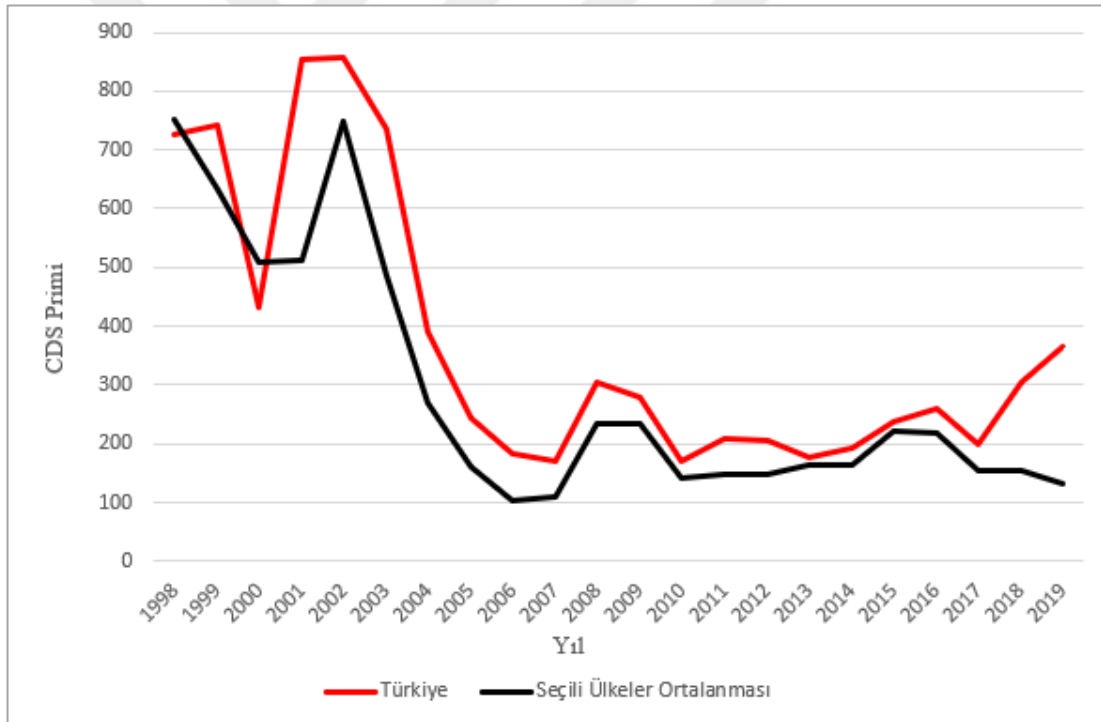
⁷⁷¹ Erinç Yeldan, "Türkiye Ekonomisinde Dış Açık Sorunu ve Yapısal Nedenleri", "Küresel Kriz Çerçevesinde Türkiye'nin Cari Açık Sorunsalı", (ed. Turan Subaşat ve İ. Hakan Yetkiner), Efil Yayınevi, Ankara, 2010, s.36.

artış gösterdiği küresel konjunktürde ülkelerin iktisadi yapısını önemli ölçüde etkilemektedir. Piyasa algısının iki göstergesi CDS primi ve kredi derecelendirme notudur. Bu başlıkta Türkiye'nin CDS primi ve kredi notu, ekonomik olarak Türkiye'ye benzer yapıda olan ve aynı krizlerden etkilenmiş beş ülke ile (Brezilya, Endonezya, Güney Afrika, Yunanistan ve Meksika) kıyaslanacaktır⁷⁷².

1. CDS Primi

Türkiye'nin CDS priminde yıllar itibariyle kıyaslanan seçili ülkeler arasında yıllar itibariyle paralel giden prim ortalaması, 2017 yılından itibaren başlayan negatif ayrışma görülmektedir.

Grafik 18. CDS Priminin Seçili Ülkelerle Kıyaslanması (1998-2019)



Kaynak: World Bank, A Cross Country Database of Fiscal Space verilerince tarafımızdan derlenmiştir.

Ekonomik göstergeler, dış politika, jeopolitik riskler ve iç siyasetin bu ayrışmanın sebebi olduğu söylenebilir. CDS primi yükseldikçe ülkeye giriş yapan yabancı sermaye azalmakta, aynı zamanda yabancı sermayenin ülkeden çıkışı

⁷⁷² Kırılgan beşli ülkelerinden Hindistan'ın CDS primi verilerine ulaşamadığı için Yunanistan ve Meksika eklenmiştir.

hızlanmaktadır. Bu durum, ulusal politika alanını, dolayısıyla mali alanı daraltan bir faktör olarak görülmektedir.

2. Kredi Notu

Türkiye, 1992 yılından bugüne kredi derecelendirme kuruluşları tarafından izlenmektedir. Tablo 5, üç büyük kredi derecelendirme kuruluşunun Türkiye'ye dair kredi notlarını yıllar itibariyle izlemek mümkündür.

Tablo 5. Kredi Derecelendirme Kuruluşlarının Türkiye Notları (1992-2019)

Yıl*	Moody's	S&P	Fitch
1992	Baa3	-	-
1993	Baa3	BBB ()	-
1994	Ba3	BBB- (Negatif)	B
1995	Ba3	B+ (Durağan)	BB-
1996	Ba3	B	B+
1997	B1	B+	B+
1998	B1	B+	B+
1999	B1 (Pozitif)	B (Pozitif)	B+
2000	B1 (Pozitif)	B+ (Durağan)	BB-
2001	B1 (Negatif)	B- (Durağan)	B+ (Negatif)
2002	B1 (Negatif)	B- (Durağan)	B- (Negatif)
2003	B1 (Durağan)	B+ (Durağan)	B (Pozitif)
2004	B+ (Durağan)	BB- (Durağan)	B+ (Pozitif)
2005	Ba3 (Durağan)	BB- (Durağan)	BB- (Pozitif)
2006	Ba3 (Durağan)	BB- (Durağan)	BB- (Pozitif)
2007	Ba3 (Durağan)	BB- (Durağan)	BB- (Durağan)
2008	Ba3 (Durağan)	BB- (Negatif)	BB- (Durağan)
2009	Ba3 (Pozitif)	BB- (Durağan)	BB+ (Durağan)
2010	Ba2 (Pozitif)	BB (Pozitif)	BB+ (Pozitif)
2011	Ba2 (Pozitif)	BB (Pozitif)	BB+ (Durağan)
2012	Ba1 (Pozitif)	BB (Durağan)	BBB- (Durağan)
2013	Baa3 (Durağan)	BB+ (Durağan)	BBB- (Durağan)
2014	Baa3 (Negatif)	BB+ (Negatif)	BBB- (Durağan)
2015	Baa3 (Negatif)	BB+ (Negatif)	BBB- (Durağan)
2016	Ba1 (Durağan)	BB (Durağan)	BBB- (Negatif)
2017	Ba1 (Negatif)	BB (Negatif)	BB+ (Durağan)
2018	Ba3 (Negatif)	B+ (Durağan)	BB (Negatif)
2019	B1 (Negatif)	B+ (Durağan)	BB- (Durağan)

Kaynak: Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı 2003 Nisan, 2007, 2012, 2016, 2019 Aralık; 2020

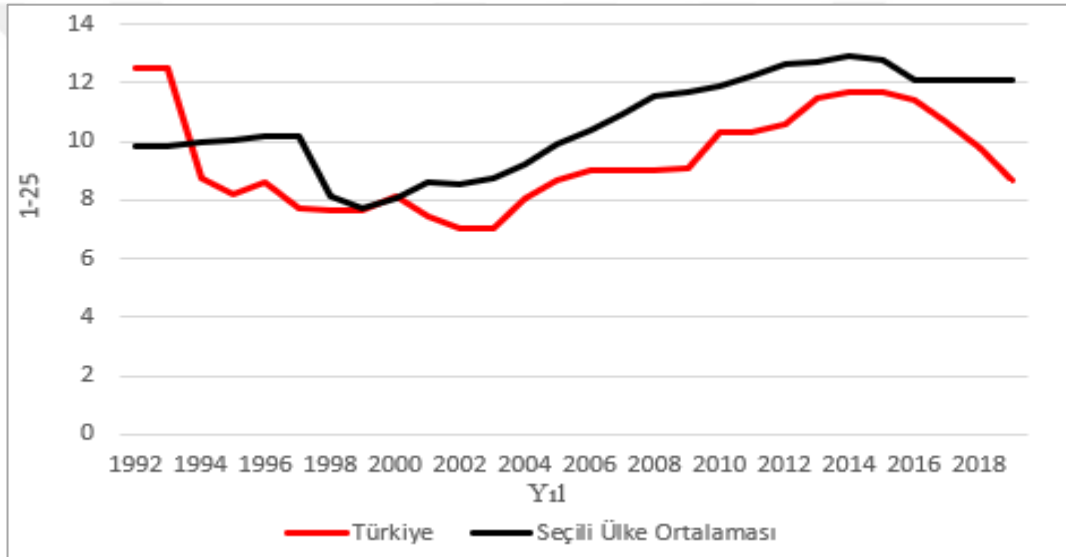
Mayıs Kamu Borç Yönetim Raporu'ndan derlenmiştir.

*: Yıl sonunda verilen notlara dayanarak hazırlanmıştır.

Tablo 5 incelendiğinde, Türkiye'nin tarihsel olarak kredi derecelendirme kuruluşları tarafından spekülâtif seviyede (Ba1 ve BB+ ve altında) derecelendirildiği görülmektedir. 2013 sonrasında Moody's ve Fitch Türkiye'nin kredi notunu yapılabılır seviyeye taşımıştır. Ancak 2016 yılında Moody's, 2017 yılındaysa Fitch kredi notunu tekrar spekülâtif seviyeye indirmiştir.

Grafik 19, Dünya Bankası Mali Alan Veri Seti (*World Bank Fiscal Space Database*) verilerince hazırlanmış, ülkelerin kredi notunu 1 ve 25 puan arasında bir ortalamaya göre değerlendiren oranlara göre seçili ülkelerin kredi derecelendirme notunu incelemiştir.

Grafik 19. Seçili Ülkeler ve Türkiye Kredi Notu Karşılaştırması (1992-2019)



Kaynak: World Bank, A Cross Country Database of Fiscal Space verilerince tarafımızdan derlenmiştir.

Grafik 19'da göre uzun yıllar boyunca birbirine yakın seyreden seçili ülke ortalamaları ve Türkiye'nin kredi notu ortalaması, 2016 yılından itibaren Türkiye adına negatif ayrılmaktadır. Bu durum, Türkiye'ye gelen yabancı sermayenin doğrudan yabancı yatırımlardan portföy yatırımlarına doğru dönüşümüyle beraber düşünüldüğünde, uluslararası piyasaların Türkiye algısının değiştiğini göstermektedir. Sonuç olarak piyasa algısı Türkiye için son 4 yıl içinde mali alanı kısıtlayan bir faktördür.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Mali alan, 2000 yılı sonrasında IMF ve DB'nin yoksulluk, gelir dağılımı adaletsizliği gibi somut gerçeklere karşı GOÜ için önerdiği bir politikadır. Mali alanın önerilmesinin nedenleri arasında bu kuruluşların sıklaşan ekonomik krizlerin ardından değişen öncelikleri ve gelişmekte olan ülkeler içerisinde yolsuzluk ve gelir dağılımı adaletsizliklerinin önemli bir boyut kazanmasıdır. 2008 Büyük Durgunluğunun ardından mali alan, borç sürdürülebilirliği ve ekonomik krizlere karşı uygulanabilecek yeterli maliye politikası imkanlarını anlatan bir kavrama evrilerek GOÜ'lerin gelişmiş ülkeler için de önerilen bir politika olmuştur.

Literatüre yeni giren bir kavram olsa da, mali alanın maliye teorisi ve iktisadi düşünceler tarihi içerisinde farklı kavramlar altında sıkça dile getirildiği görülmektedir. Bu bağlamda mali alanın mali literatüre girişinin, devlet müdahalesi ve serbest piyasa arasındaki tarihsel anlatının tekrar tartışmaya açılması olduğu vurgulanabilir. Bu nedenle çalışmanın ilk bölümünde maliye teorisi içerisindeki çeşitli düşünce okullarının devlet müdahalesine dair görüşleri incelenmiştir. Klasik, Keynesyen ve neo-Keynesyen iktisatçıların düşüncelerinde mali alana yer verdikleri sonucuna ulaşılmıştır. Adam Smith yatırımların sürdürülebilirliği açısından mali alan önerirken, Ricardo mali sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi için için mali alan önermiştir. Keynes ile birlikte netleşen krizlerin önlenmesi için mali alan önerisi, Musgrave'de en geniş anlamını bulmuştur. Stiglitz gibi Neo Keynesyen iktisatçılarına gelir dağılımı, vergilendirmede adalet gibi kavramları öne çıkarttıkları ve yatırımların sürdürülebilirliği ve krizlerin önlenmesi anlamında mali alan önerdikleri görülmüştür.

Çalışmanın ikinci bölümünde mali alan oluşturma yöntemleri ve mali alanı kısıtlayan faktörler normatif olarak anlatılmıştır. Türkiye'nin ekonomik büyüme dönemlerini takip eden ekonomik krizleri (*boom bust cycle*) tarihsel olarak tecrübe ettiği düşünüldüğünde, mali alanı kısıtlayan faktörlerin Türkiye için incelenmesinin gerekli olduğu sonucuna varılmıştır.

Üçüncü bölümde tarihsel olarak Türkiye ekonomisinin gelişimi anlatıldıktan sonra, Köse vd. ve Doorn vd. yaklaşımında normatif olarak anlatılan mali alanı kısıtlayan faktörler arasından seçilmiş göstergeler Türkiye için 1990-2019 döneminde incelenmiştir. Kamu maliyesi göstergeleri incelendiğinde, 1990-2000 yılları arasında KKBG'nin yüksekliğinden dolayı bu yıllar arasında mali alanın kısıtlı olduğu görülmektedir. 2000 yılı sonrasında KKBG'nin azaltılmış olmasının mali alan için

olumlu bir gösterge olduğu sonucuna varılmıştır. Ancak 2016 yılı sonrasında dūřen birincil fazla oranı, 2018 kriziyle birlikte açık pozisyonuna dönüşmüştür. Bu durumun kamu maliyesi göstergeleri açısından ilerleyen dönemlerde mali alanı kısıtlayacak bir faktör olabileceği görülmektedir.

Devlet bütçesi göstergeleri incelendiğinde, 1990-2000 yılları arasında kamu iç borçluluğunun GSYH'ye oranında yaşanan artışın, 2003 sonrasında yıllar itibariyle azaldığı görülmüştür. Aynı zamanda iç borçluluğun vadesinde yaşanan artış da mali alan için olumlu bir göstergedir. Ancak DİBS'lerin alacaklı yapısı incelendiğinde bankacılık sektörünün payının azaltılmadığı görülmektedir. Hazine tarafından verilen garantiler incelendiğinde hazine garantilerinin GSYH'ye oranının yıllar itibariyle düştüğü görülmüştür. Hazine garantilerinin miktarı artsa da, borç üstlenim miktarının azaldığı tespit edilmiştir. Bu iki gösterge mali alan için olumludur. Ancak 2010 sonrasında artan KÖSO'ların bilanço dışı talep, kur ve fiyat garantilerinin miktarının devlet bütçesi içinde görülememesi, mali alanı kısıtlayan bir faktördür.

Enflasyon ve büyüme göstergeleri incelendiğinde, Türkiye'nin 1990-2003 yılları arasında yüksek işsizlik ve yüksek enflasyon süreçlerini birlikte yaşadığı sonucuna ulaşılmıştır. Kriz dönemlerinde işsizlik ve enflasyon oranlarında artış daha da keskinleşmiştir. 2003 sonrasında enflasyon oranı düşürülse de, işsizlik oranı düşmemiş ve genç işsizlik oranı artmıştır. Bu durum, mali alanı kısıtlayan bir faktördür. Ayrıca sanayi sektöründeki büyüme ve GSYH büyüme hızı arasında belirgin bir farklılık oluşmamıştır. Bu durum, ihracat eksenli döviz geliri elde edileme potansiyelini daralttığı için mali alanı kısıtlayan bir faktördür. Türkiye ekonomisinin yüksek faiz haddi-değerli döviz kuru bileşimini göstermesi, ihracat ve yatırım potansiyelini olumsuz etkilemekte ve mali alanı kısıtlamaktadır.

Ödemeler dengesi göstergeleri incelendiğinde, Türkiye'nin toplam dış borçluluğu içinde kısa vadeli dış borç miktarının 2007 sonrasında artış gösterdiği tespit edilmiştir. Kısa vadeli dış borç stoğu içinde ağırlık, özel sektörün kısa vadeli dış borçluluğuna aittir. Özel sektörün kısa vadeli dış borçluluğu içindeyse başat konumda bankacılık sektörü vardır. 2001 krizinin gelişim sebepleri düşünöldüğünde bankacılık sektörünün yurt dışından düşük faizle borçlanarak yurt içinde yüksek faizli DİBS'lere yatırım yaptığı görülmektedir. Yükümlölüklerin döviz cinsinden olması, kur artışı neticesinde bankacılık sektörünün iflas etmesine neden olmuştur. Risklerin toplumsallaştırılması olarak nitelenen bu süreç, özel sektör dış borçluluğunun toplum

tarafından vergi gelirleriyle karşılanısıyla neticelenmiştir. Bu nedenle özel sektör dış borçluluğu mali alanı kısıtlayan önemli bir faktördür.

Cari açık, yüksek faiz ve değerli kur politikasının sonucu olarak, ithalata bağlı tüketim artış gösterdikçe artmaktadır. Kriz dönemlerinde genellikle cari fazla veren Türkiye ekonomisi, toparlanmanın ardından daha yüksek seviyelerde cari açıkla karşılaşmaktadır. 2016 yılı sonrasında cari açığın finansmanında spekülative sermaye hareketlerinin artış gösterdiği görülmüştür. Cari açık ve cari açığın finansmanında spekülative sermaye hareketlerinin payının artması mali alanı kısıtlayan bir faktördür.

CDS Primi ve kredi derecelendirme kuruluşlarının Türkiye'ye verdiği notlar incelendiğinde, 2016 yılından itibaren sermaye piyasalarının Türkiye algısında bozulma olduğu görülmektedir. Her ne kadar CDS primi ve kredi derecelendirme kuruluşlarına dair eleştirel bir literatür olduğu görülse de, bu iki göstere mali alanı kısıtlayan faktörler arasında sayılmıştır. Bu nedenle 2016 sonrasında Türkiye'nin piyasa algısının mali alanı kısıtladığı söylenebilir.

Türkiye ekonomisinde mali alanı genişletmek için getirilecek önerilerin başında, spekülative sermaye akımlarının denetlenmesi gelmektedir. Değerli kur ve yüksek faiz ekseninde artan cari açık ve sanayi sektörünün azalan seviyesiyle beraber düşünülmelidir. Ayrıca sermayenin hızlı hareketinin kriz dönemlerinde ülkeden kaçış yönünde gerçekleştiği göz önünde tutulmalıdır. Ayrıca özel sektör dış borçluluğunun asıl nedeninin yurt içi ve yurt dışı faiz hadleri arasındaki farktan kaynaklandığı düşünüldüğünde, bu politika neticesinde özel sektör dış borçluluğunun azalacağı öngörüsü yapılabilir. Bu politikalar neticesinde finansal istikrarsızlık neticesinde oluşan makroekonomik istikrarsızlığın önüne geçilecektir.

İkinci politika önerisi, sadece enflasyonu hedefleyen bir para politikası rejimi değil, enflasyonun yanında istihdam, kapasite kullanımı gibi göstergeleri dikkate alan, maliye politikasıyla eşgüdümlü bir para politikası rejimi uygulanmasıdır. Bu uygulama, enflasyonun düşük seviyelerde kalmasının yanında reel sektörde istihdam sağlanan bir büyümeye geçişi destekleyecektir. Uygulanacak bu politika neticesinde ulusal politika alanı ve mali alan genişleyecektir.

Üçüncü politika önerisi, DYY'lerin cari açık finansmanındaki rolünün artırılması ve DYY'lerin seçici bir sanayi politikasının bir parçası olarak değerlendirilmesidir. Bu politika, işsizliğin ve genç işsizliğin azaltılması, ihracatın ithalat bağımlılığının azaltılması sanayi sektöründe yüksek katma değerli ürünler üretilmesiyle neticelenebilir. DYY'lerin yeni yatırımlar olması ve sahipliğin el

değiştirmesine dayanmaması amaçların gerçekleştirilmesi için önemli fayda sağlayacaktır.

Dördüncü politika nerisi, KÖSO'ların gözden geçirilerek, KÖSO stratejisi içerisinde ihracata yönelik önceliklerin belirlenmesidir. Bu durum, hem tanınan çeşitli garantilerin btye doğuracağı olası yükleri azaltacak, hem de ülkenin sanayileşme seviyesine katkıda bulunacaktır.

Beşitinci ve son öneri, vergi tabanının genişletilmesi ve vergi gelirleri içinde doğrudan vergilerin payının arttırılmasıdır. Bu politika, vergi gelirlerini arttırdığı lde ilave mali alan yaratacak ve devletin yukarıda sayılan politikaları uygulama gücünü arttıracaktır. Ayrıca vergi indirim ve harcamaları tekrar gözden geçirilmeli ve verimli alanlara yönlendirilmelidir.



KAYNAKÇA

Acemoğlu, Daron. “Introduction to economic growth”, **Journal of Economic Theory**, Vol: 147, 2012, pp. 545-550.

Acemoğlu, Daron and Murat Üçer. “The ups and downs of Turkish growth 2002–2015: Political dynamics, the European union and the institutional slide”, **NBER Working Paper**, No: 21608., 2015.

Adanur Alkan, Nejla. “Para İkamesi Süreci ve Türkiye Örneği”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:7, Sayı:1, 2001, ss. 197-207.

Adelman, Irma and Erinc Yeldan. “Is This end of Economic Development?”, **Structural Change and Economic Dynamics**, Vol: 11, 2000, pp. 95-109.

Ağdemir, Zeynep ve Ceyhun Gürkan. “Adam Smith’ten Neoliberalizme Vergi Adaleti: Ödeme Gücü ve Fayda Yaklaşımlarının Kavramsal, Kuramsal ve Ülke Uygulamaları Bağlamında Bir İncelemesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 74, Sayı: 2, ss. 465-510.

Aizenman, Joshua and Yothin Jinjark. “De Facto Fiscal Space and Fiscal Stimulus”, **NBER Working Paper Series**, No: 16539, 2010.

Aizenman, Joshua, Michael M. Hutchison and Yothin Jinjark. “What Is The Risk of European Sovereign Debt Defaults? Fiscal Space, CDS Spreads and Market Pricing of Risk”, **NBER Working Paper Series**, No: 17407, 2011.

Akbayır, Fatih. **Mali Alan: Türkiye İçin Bir Uygulama**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2018.

Akbayır, Fatih ve Ahmet Burçin Yereli. “Mali Alan ve Ölçüm Yöntemleri”, **Sosyoekonomi**, Sayı: 26(38), 2018, ss. 253-270.

Akbayır, Fatih ve Ahmet Burçin Yereli. “Mali Alan Ölçümünde Kullanılan Osrtıy vd. Yaklaşımı’nın Kuramsal Temeli”, **Sosyoekonomi**, Cilt: 27(39), 2019, ss.245-256.

Akçay, Ümit. **Para, Banka, Devlet, Merkez Bankası Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası**, Sosyal Araştırma Vakfı, İstanbul, 2009.

Akçay, Ümit. “Neoliberal Populism in Turkey and Its Crisis”, **IPE Working Paper**, No: 100/2018, 2018.

Akçay, Ümit and Ali Rıza Güngen. “The Making of Turke’s 2018-2019 Economic Crisis”, **IPE Working Paper**, No: 120/2019, 2019.

Akçay, O. Cevdet, C. Emre Alper and Süleyman Özmucur. “Budget Deficit, Inflation and Debt Sustainability: Evidence from Turkey”, **Boğaziçi University Department of Economics Working Paper**, No:12, İstanbul, 2001.

Akkaya, Yıldız ve Refer S. Gürkaynak. “Cari Açık, Bütçe Dengesi, Finansal İstikrar ve Para Politikası”, **İktisat, İşletme ve Finans**, Cilt: 27, Sayı: 315, 2012, ss. 93-119.

Aktan, Coşkun Can. **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, TAKAV Matbaası, Ankara, 1994.

Akyüz, Yılmaz. “Global Rules and Markets: Constrains Over Policy Autonomy In Developing Countries”, **Turkish Economic Assosication, Discussing Paper**, No:5, 2007.

Akyüz, Yılmaz. **Multilateral Diciplines and the Question of Policy Space**, TWN Trade & Development Series, No:38, Malaysia, 2009.

Akyüz, Yılmaz. “Inequality, financialisation and stagnation”, **The Economic and Labour Relations Review**, Vol: 29, No: 4, 2018, pp. 428-445.

Akyüz, Yılmaz and Korkut Boratav. "The making of the Turkish financial crisis", **World Development**, Vol: 31, No: 9, 2003, pp. 1549-1566.

Akyüz, Yılmaz ve Tuncer Bulutay. “Gelişmekte Olan Ülkelerde Para Ve Kur Politikaları, Türkiye Deneyimi”, **İktisat, İşletme ve Finans**, Cilt: 19, Sayı: 224, 2004, ss. 5-29.

Albayrak, Özlem. “Avrupa Birliği Deneyiminin Işığında Kemer Sıkma Politikaları ve Türkiye'nin Krizi”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 43, No: 1, 2019, pp. 305-333.

Albayrak, Özlem. “Household Consumption, Household Indebtedness, and Inequality in Turkey: A Microeconometric Analysis”, **Levy Economics Institute of Bard College Working Paper**, No: 954, 2020.

Altıok, Metin. “**Washington Konsensüsü**”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü: Eleştirel Bir Giriş**, (der: Fikret Başkaya, Aydın Ördek), Özgür Üniversite Yayınları, Ankara, 2008, ss. 1297-1306.

Arestis, Philip and Malcolm Sawyer. “The Case for Fiscal Policy”, **Levy Institute Working Paper**, No: 382, 2003.

Arestis, Philip and Malcolm Sawyer. “On Fiscal Policy and Budget Deficits”, **Intervention. Journal of Economics**, Vol:1 No:2, 2004, pp. 61-74.

Arın, Tülay. "**Türkiye'de Kapitalizmin Bunalımı ve Son Önlemler**", Birikim Dergisi, Sayı:60, 1980, ss. 24-29.

Arın, Tülay. "Türkiye'de Mali Küreselleşme ve Mali Birikim ile Reel Birikimin Birbirinden Kopması, **İktisat Üzerine Yazılar 1- Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar - Korkut Boratav'a Armağan**, (der. Ahmet Haşim Köse, Fikret Şenses, Erinç Yeldan), 4.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011, ss. 571-612.

Aşan, Sibel. “**Özelleştirme Mali Alan İlişkisi**”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale, 2015.

Atbaşı, Ferda Dönmez. “Keynes ve Keynesçilik”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü: Eleştirel Bir Giriş**, (der: Fikret Başkaya, Aydın Ördek), Özgür Üniversite Yayınları, Ankara 2008, ss. 675-684.

Atabey, Selin Ertürk. “Genç İşsizliğine Çözümde Alternatif Bir Politika Önerisi: Mali Alan”, “**Gençlik Araştırmaları Dergisi**”, Yıl: 1, Say: 1, 2013, ss. 170-187.

Aydınolat, N. Emrah. “Adam Smith’in Görünmez Eli, Doğru Sanıyor Olabileceğimiz Yanlışlar”, **Görünmez Adam Smith**, (der. Miner Kara, N. Emrah Aydınolat), İletişim Yayınları, İstanbul, 2010, ss. 133-163.

Aydoğdu, Osman. “Ekonomide Zayıf Toparlanma”, **İktisat ve Toplum**, Sayı:113, Mart 2020, ss. 52-54.

Aytaç, S. Erdem. "Türkiye: Dengeli ve Sürdürülebilir Yüksek Büyüme Peşinde", **Ülke Deneyimleri Işığında Küresel Kriz ve Yeni Ekonomik Düzen**, (der. Fikret Şenses, Ziya Öniş, Caner Bakır), İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, ss. 375-398.

Bacha, Edmar L. “Latin America's Reentry into Private Financial Markets: Domestic and International Policy Issues”, **Texto Para Discussão Working Paper No. 299**, 1993.

Backhaus, Ursula. “Gustav Schmoller and Adolph Wagner: The Idea of Social Justice in Health Care”, **Gustav von Schmoller and Adolph Wagner Legacy and Lessons for Civil Society and the State**, (ed. Jürgen Backhaus, Günther Chaloupek ,Hans A. Frambach), Springer, Gewerbestrasse, 2018, ss. 49-63.

Bal, Harun ve Pınar Özdemir. “İç Borç Yönetimi ve Türkiye”, **Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:11, Sayı:1, 2011, ss. 38-64.

Balabkins, Wolfgang Nicholas. “Timely Lessons for the Post-9/11 World from Schmoller and Wagner”, **Gustav von Schmoller and Adolph Wagner Legacy and Lessons for Civil Society and the State**, (ed. Jürgen Backhaus, Günther Chaloupek, Hans A. Frambach), Springer, Gewerbestrasse, 2018, ss. 65-76.

Ban, Cornel. “Austerity Versus Stimulus? Understanding Fiscal Policy Change at the International Monetary Fund since the Great Recession”, **Governance**, Vol: 28, No: 2, 2014, pp. 167-183.

Ban, Cornel and Kevin Gallagher. “Recalibrating Policy Oorhodoxy: The IMF Since the Great Recession”, **Governance**, Vol: 28, No: 2, 2014, pp. 131-146.

Barkley Rosser Jr, J. “A Nobel Prize for Asymmetric Information: The Economic Contributions of George Akerlof, Michael Spence and Joseph Stiglitz”, **Review of Political Economy**, Vol: 15, No: 1, 2003, pp. 3-21.

Bayramoğlu, Sonay. **Yönetişim Zihniyeti, Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasi İktidarın Dönüşümü**, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018.

Becker, Joachim, Johannes Jager, Bernhard Leubolt and Rudy Weissenbacher. “Peripheral Financialization and Vulnerability to Crisis: A Regulationist Perspective” **Competition And Change**. Vol: 14, No: 3-4, pp. 225-247.

Benigno, Gianluca and Luca Fornaro. “Reserve Accumulation, Growth and Financial Crises”, **CEP Discussion Paper**, No: 1161, 2009.

Beud, Michel. **Kapitalizmin Tarihi, 1500-2000**, (çev: Firket Başkaya), 2.Basım, Yordam Kitap, İstanbul, 2016.

Berend, Ivan. T. **20. Yüzyıl Avrupa İktisat Tarihi**, (çev. Serpil Çağlayan), 3. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2015.

Berg, Abdrew. Norbert Funke, Alejandro Hajdenberg, Victor Lledo, Roland Ossowski, Mmartin Schindler, Antonia Spilimbergo, Shamsuddin Tareq and Irene Yackovlev. “Fiscal Policy in Sub Saharan Africa in Response to the Impact of the Global Crisis”, **IMF Staff Position Note**, SPN/09/10, 2009.

Berksoy, Turgay ve Özge Uysal Şahin. “Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı ve Mali Alan”, “**Mali Alan, Teori ve Uygulama**”, (ed. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), 2014, Seçkin, Ankara, ss. 155-168.

Blanchard, Oliver. “Suggestion for a New Set of Fiscal Indicators”, **OECD Departmen of Economics and Statistics**, Working Paper No: 79, 1990.

Blanchard, Oliver, Jean-Claude Chouraqui, Robert P. Hagemann and Nicola Sartor. “The Sustainability of Fiscal Policy: New Answer to Old Question”, **OECD Economic Studies**, Vol: 15, 1990.

Bernanke, Ben S. and Vicent R. Reinhart. “Conducting Monetary Policy at Very Low Short Term Interest Rates”, **American Economic Review**, Vol: 94, No: 2, 2004, pp. 85-90.

Boratav, Korkut, A. Erinç Yeldan and Ahmet Haşim Köse. “Globalization, Distribution and Social Policy: Turkey, 1980-1998”, **CEPA Working Paper Series 1**, Working Paper No: 20, 2000.

Boratav, Korkut. “Türkiye’nin Cari Açığı, Gümrük Birliği ve Döviz Kurları”, **Küresel Kriz Çerçevesinde Türkiye’nin Cari Açık Sorunsalı**, (ed. Turan Subaşat ve İ. Hakan Yetkiner), Efil Yayınevi, Ankara, 2010, ss. 24-32.

Boratav, Korkut. "Serbest Sermaye Hareketleri ve Kriz-Küçülme Dönemeleri 1990–2010", **Bilsay Kuruç’a Armağan**, (der. N. İlter Ertuğrul, Serdar Şahinkaya), Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara, 2011, ss. 405-435.

Boratav, Korkut. “Kemalist İktisat Politikaları ve Devletçilik” **Emperyalizm, Sosyalizm ve Türkiye**, Yordam Kitap, İstanbul, 2013.

Boratav, Korkut. **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2015**, (der. Korkut Boratav), 3. Baskı 23. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2018, ss. 353-376.

Botev, Jarmila, Jean-Marc Fournier and Annabelle Mourougane. “A Re-Assessment Of Fiscal Space in Oecd Countries”, **OECD Economics Department Working Papers** No: 1352, 2016.

Braudel, Fernand. Maddi Uygarlık, Dünyanın Zamanı, 3. Cilt, Çev: Mehmet Ali Kılıçbay, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2004.

Braudel, Fernand. **Kapitalizmin Kısa Tarihi**, çev:İsmail Yerguz, Say Yayınları, İstanbul, 4.Baskı, 2017.

Bremmer, Ian. **The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?**, Portfolio, New York, 2010.

Brennan, Geoffery and James M. Buchanan. “Towards a Tax Constitution for Leviathan”, **Journal of Public Economics**, Vol: 8, 1977, pp. 255-273.

Broome, Andre. “Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advie”, **Governance**, Vol: 28, No: 2, 2015, pp. 147-165.

Brown-Collier, K. Elba and Bruce E. Collier. “What Keynes Really Said About Deficit Spending”, **Journal of Post Keynesian Economics**, Vol: 17, No: 3, 1995, pp. 341-355.

Buchanan, James M. “The Domain Of Constitutional Economics”, **Cosntitutional Political Economy**, Vol: 1 No: 1, 1990, pp. 1-18.

Buchanan, James M. “Constitutional Economics”, **The World of Economics**, (ed. John Eatwell, Muray Milgate, Peter Newman), Palgrave Macmillan, London, 1991, pp. 134-142.

Buchanan, James M. **The Collected Works of James M. Buchanan Volume 7: Limits of Liberty, Between Anarchy and Leviathan**, Liberty Fund, Indianapolis, 2000.

Budina, Nina and Sweder van Wijnbergen. “Quantitative Approaches to Fiscal Sustainability Analysis: A Case Study of Turkey since the Crisis of 2001”, **“The World Bank Economic Review”**, Vol: 23, No: 1, 2008, pp. 119-140.

Bulutay, Tuncer. “Geleneksel İktisat Kuramı Üzerine Düşünceler”, **İktisat Dergisi**, Sayı: 185, Kasım 1979, ss. 11-20.

Camara, Alcina F., and Matias Vernengo. “Fiscal Policy and the Washington Consensus: A Post Keynesian Perspective”, **Journal of Post Keynesian Economics**, Vol: 27 No: 2, 2004, pp. 333-343.

Canöz, M. Coşkun. “Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Modeli: Fırsat Mı? Tehdit Mi?”, **Teoriden Uygulamaya Türkiye’de Kamu Özel İşbirlikleri**, (ed. Uğur Emek ve Güray Küçükkoçaoğlu), Siyasal Kitabevi, Ankara, 2019, ss. 57-84.

Cassimon, Danny, Bjorn Van Campenhout, Marin Ferry and Marc Raffinot. “Out of Debt, into Fiscal Space? Dynamic Fiscal Impact of the Debt Relief Initiatives on African Heavily Indebted Poor Countries (HIPC’s)”, **International Economics**, Vol: 144, pp. 29-52.

Chang, Ha-Joon. “Policies for economic development: Industrial, trade and technology policies in historical perspective”, **Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective**, (ed. Ha-Joon Chang), Anthem Press, London, 2002, pp. 13-68.

Chang, Ha-Joon. “Policy space in historical perspective with special reference to trade and industrial policies”, **Economic and Political Weekly** Vol: 41 No: 7, 2006, pp. 627-633.

Chowdhury, Anis. **Fiscal Policy for Inclusive Sustainable Development**, Asian Development Bank, Mandaluyong City, 2018.

Churchman, Nancy. **David Ricardo on Public Debt**, Palgrave Macmillan, New York, 2001.

Cooper, Richard N., **The Economics of Interdependence: Economy Policy in the Atlantic Community**, McGraw Hill, New York, 1968.

Cura, Serkan. “**1980 Sonrası Türkiye ve IMF İlişkilerinin Maliye Politikası Boyutuyla Değerlendirilmesi**”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2004.

Cura, Serkan. “The Impact of Sovereign Debt Crisis on the EU Economy: Is This the End of the Dream?”, **Regional Economic Integration and the Global Financial System**, (ed: Engin Sorgun, Ümit Hacıoğlu, Hasan Dinçer), IGI Global, 2015, pp. 1-11.

Cuttaree, Vickram and Cledean Mandri-Perrott. **Public Private Partnerships in Europe and Central Asia: Designing Crisis – Resilient Strategies and Bankable Projects**, The World Bank, Washington DC.

Çaşkurlu, Eren. “Bağımsız Maliye Politikası Uygulama Olanığının Kısıtlanması, Mali Alan Daralması ve Etkileri”, **Maliye Yazıları**, (der: Fatih Saraçoğlu, Eren Çaşkurlu, Haydar Lütfi Ejder), Gazi Kitapevi, Ankara, 2014, ss. 51-72.

Çaşkurlu, Eren. “Public Policies in Response to Jobless Growth (Jobless Recovery) Problem: An Evaluation in the Case of Turkey”, **Turkish Public Administration Annual**, Vol: 43, 2017, pp. 1-40.

Çelebi, A. Kemal. “Mali Politikaların Etkinliğinde Tahminlerin Rolü”, **İktisat, İşletme ve Finans**, Cilt: 7, Sayı: 74, Mayıs 1992, ss. 36-43.

Çelebi, A. Kemal. “Kamu Harcamalarının Artışının Kurumsal Nedenleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 47, Sayı: 3, 1992, ss. 105-112.

Çelebi, A. Kemal. “Devlet ve Özelleştirme”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 11-12-13, Nisan-Temmuz-Ekim 1994, ss. 129-136.

Çelebi, A. Kemal. “Cumhuriyet Dönemi Anayasalarında Ekonomik ve Sosyal Devlet Anlayışı”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt: 1, Sayı: 1, 1995, ss. 55-65.

Çelebi, A. Kemal. **Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları**, Emek Matbaası, Manisa, 1998.

Çelebi, A. Kemal. “İç Borçlanma Kısır Döngüsünün Pekiştirilmesi: 1999 Bütçesi”, **İktisat Dergisi**, Sayı: 385, Aralık 1998, ss. 25-28.

Çelebi, A. Kemal. “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlıktan Sürdürülebilir Büyümeye Geçişte IMF Politikalarının Etkinliği”, **Finans-Politik & Ekonomik Yorumlar**, Sayı: 483, 2004, ss. 5-25.

Çelebi, A. Kemal. **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesimi Büyüklüğü Sorunu**, 4. Baskı, Emek Matbaası, Manisa, 2015.

Çelebi, A. Kemal, Mustafa Miynat ve Serkan Cura. **Teoride ve Uygulamada KİT’ler ve Özelleştirme**, 2. Baskı, Emek Matbaası, Manisa, 2018.

Çelebi, A. Kemal ve Deniz Alçın. “Türkiye’de Enflasyon Hedeflemesi Uygulamasının Değerlendirilmesi” **Prof. Dr. Naci Birol MUTER’e ARMAĞAN**, (ed. Ramazan Gökbunar, Mustafa Miynat, Birol Kovancılar, Tülin Canbay, Serkan Cura), Manisa Celal Bayar Üniversitesi Rektörlüğü Basımevi, Manisa, 2014.

Çelen, Mustafa ve Erdem Yavuz. “Mali Alan Oluşturma Yöntemleri, “**Mali Alan: Teori – Uygulama**”, (ed: Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahim), Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 27-56.

Demir, Fırat. "A failure story: Politics and financial liberalization in Turkey, Revisiting The Revolving Door Hypothesis" ,**World Development**, Vol:32, No:5, 2004, pp. 851-869.

Development Committee. “Fiscal Policy for the Growth and Development – An Interim Report”, **Paper Presented at the Development Committee Meeting**, Washington D.C., 2006.

Development Committee. **Fiscal Policy for Growth and Development**, DC2007-007, International Bank for Reconstruction and Development and The International Development Association, Washington D.C., 2007.

Doherty, Laura and Luke Yeaman. “Fiscal space in the G-20”, **Economic Roundup Issue**, Vol: 3, 2008, pp. 79-87.

Doorn, Ralph van, Vivek Suri Sudarshan Gooptu. “Do Middle-Income Countries Continue to Have the Ability to Deal with Global Financial Crisis?”, **The World Bank Policy Research**, Working Paper, WPS5381, 2007.

Dowd, Douglas. **Kapitalizm ve Kapitalizmin İktisadı, Eleştirel Bir Tarih**, (çev: Cihan Gerçek), 2.Baskı, Yordam Kitap, İstanbul, 2013.

Dufour, Mathieu and Özgür Orhangazi. “A 2000-2001 Financial Crisis In Turkey: A Crisis For Whom?”, **Review of Political Economy**, Vol: 21, No: 1, 2009, pp. 101-122.

Eğilmez, Mahfi. **Örneklerle Kolay Ekonomi**, 8. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Emek, Uğur. “Şehir Hastanelerinde Paranın Değeri Yaklaşımı”, **Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı: Şehir Hastaneleri**, (der: Kayıhan Pala), 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, ss. 71-98.

Emek, Uğur, ve İrem Sevindik. “Şehir Hastanelerinde “Yap-Kirala-Devret” Modeli”, **Teoriden Uygulamaya Türkiye’de Kamu Özel İşbirlikleri**, (ed. Uğur Emek ve Güray Küçükkoçaoğlu), Siyasal Kitabevi, Ankara, 2019, ss. 125-144.

Erdem, Nilgün. "Bağımlılığın Yeni Biçimleri Olarak Neoliberal Politikalar, Türkiye Örneği", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 65, Sayı: 2, 2010, ss.117-135.

Erdem, Nilgün. "Merkez Bankası "Bağımsızlığı" ve 2008-2009 Krizi: Türkiye Üzerine Gözlemler", **Bilsay Kuruç'a Armağan**, (der. N. İlder Ertuğrul, Serdar Şahinkaya) ,Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara,2011, ss. 677-698.

Erdem, Nilgün. "Finansal Birikim Rejimi Altında Türkiye'de Bankacılık", **Finansallaşma, Devlet ve Politik İktisat**, (der. Hakan Mihçı), Nota Bene Yayınları, Ankara, 2015, ss. 147-172.

Erdem, Nilgün. "Azgelişmiş Ülkelerde Borç Açmazı", **Mülkiye Dergisi**, Yıl: 43, Sayı: 1, 2019, ss. 203-219.

Ergün, Yücel ve Serkan Cura, "Anayasal İktisat Açısından Avro Krizi", "**Yönetim ve Ekonomi**" Cilt: 23, Sayı: 1, 2016, ss. 263-286.

Eriçok, Recep Emre. "Beşeri Gelişme İçin Mali Alan Oluşturma Düşünceleri", **Mali Alan: Teori – Uygulama**, (ed: Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, ss. 91-106.

Eroğlu, Erman. "**Mali Alan: Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Bir İnceleme**", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri, 2017.

Ersel, Hasan, and Fatih Özatay, "Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Turkey", **Emerging Markets Finance and Trade**, Vol: 44, No: 6, 2008, pp. 38-51.

Evans, Michael K. "**The Truth About Supply Side Economics**" Basic Books Inc, New York, 1983.

Falay, Nihat. “Mali Alanda Yoksulluk ve Sosyal Koruma”, “**Mali Alan: Teori – Uygulama**”, (ed. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, ss. 57-74.

Gallagher, P. Kevin. “Policy Space to Prevent and Mitigate Financial Crises in Trade and Investment Agreements”, **G-24 Discussion Paper**, No: 58, United Nations, New York and Geneva.

Ghosh, Atish R., Jun I. Kim, Enrique G. Mendoza, Joatahn D. Ostry and Manvash S. Qureshi. “Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability In Advanced Economies”, **The Economic Journal**, Vol: 123 No: 556, 2013, pp. F4-F30.

Ghosh, Atish R., Jonathan D. Ostry and Mahvash S. Qureshi. “Fiscal Space and Sovereign Risk Pricing in a Currency Union”, **Journal of International Money and Finance**, Vol:34, 2013, pp. 131-163.

Gilder, George. **Wealth and Poverty**, Basic Books, New York, 1981.

Grabel, Ilene. “Not Your Grandfather’s IMF: Global Crisis, Productive Incoherence and Developmental Policy Space”, **Cambridge Journal of Economics**, Vol: 35, 2011, pp. 805-830.

Gore, Charles. “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries”, **World Development**, Vol: 28, No: 5, 2000, pp. 789-804.

Gökbunar, Ramazan ve Sibel Aybarç Bursalıoğlu. “Aşar Vergisi Uygulamasının Sosyo Ekonomik Sonuçları”, “**Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler**”, (ed: Ahmet Kemal Çelebi), T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2012/418, Ankara, 2012, ss. 61-96.

Göktaş, Özlem. “Türkiye Ekonomisi’nde Bütçe Açığının Sürdürülebilirliğinin Analizi”, “**İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonomi ve İstatistik Dergisi**”, Sayı: 8, 2008, ss. 45-64.

Gökten, Soner. “Bilanço Dışı Kamu Özel İşbirlikleri Kamu İçin Bir Finansman Tekniği Mi Yoksa Yaratıcı Muhasebe Uygulaması mı?”, **Teoriden Uygulamaya Türkiye’de Kamu Özel İşbirlikleri**, (ed. Uğur Emek ve Güray Küçükkoçaoğlu), Siyasal Kitabevi, Ankar ss. 19-36.

Gönül, Pelin Karatay. “Türkiye’de Mali Sürdürülebilirliğin Yapısal Değişimler Çerçevesinde Analizi: 2002-2015”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Yıl: 4, Sayı: 4, 2016, ss. 87-109.

Gürsel, Seyfettin. “İç Ortam ve Dinamikler”, **Türk Dış Politikası - Kurtuluş Savaşından Bugüne Olaylar, Belgeler, Yorumlar, Cilt 3: 2001-2012**, (ed.Baskın Oran), 3.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, ss. 52-70.

Hacıosmanoğlu, M. Çetin. “Adam Smith ve Eğitimin Önemi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 47, Sayı: 3, 1992, ss. 175-184.

Harvey, David. “**Neoliberalizmin Kısa Tarihi**”, (çev: Aylin Onacak), Sel Yayıncılık, İstanbul, 2.Baskı, 2015.

Hausmann, Ricardo and Ugo Panizza. “Redemption or Abstinence? Original Sin, Currency Mismatches and Counter Cyclical Policies in the New Millennium”, **Journal of Globalization and Development**, Vol: 2, No: 1, 2011, pp. 1-33.

Helleiner, Eric. “A Bretton Wood s Moment? The 2007-2008 Financial Crisis and The Future of Global Finance”, **International Affairs**, Vol: 86, No: 3, 2010, pp. 619-636.

Helleiner, Eric. **The Status Quo: Global Financial Goernance After 2008 Meltdown**, Oxford University Press, Oxford, 2014.

Heller, Peter S. **Who Will Pay? Copying with Aging Societies, Climate Change and other Long-Term Fiscal Challenges**, International Monetary Fund, Washington, 2003.

Heller, Peter S. “Understanding Fiscal Space”, **IMF Polciy Discussion Paper**, PDP/05/4, International Monetary Fund, Washinton, 2005.

Heller, Peter S. “The Prospects of Creatin “Fiscal Space” for the Health Sector”, **Oxford Journals Health and Planning**, Vol: 21, No: 2, 2006, pp. 75-79.

Hunt, K. Emery. Mark Lautzenhesier. **İktisadi Düşünce Tarihi**, (çev: Vedat Ulvi Aslan), 2.Baskı, Phoenix Yayınları, Ankara 2011.

Iltezki, Ethan, Enrique G. Mendoza and Carlos A. Vegh. “How Big (Small) Fiscal Multipliers?”, **Journal of Monetary Economics**, Vol: 60, No: 2, 2010, pp. 239-254.

IMF. “Balancing Fiscal Policy Risk”, **Fiscal Monitor: World Economic and Financial Survey**, Washington, April 2012.

IMF. **Factsheet, Protecting the Most Vulnerable Under IMF-Supported Programs**, Washington, 2015.

IMF. “Fiscal Policy and Income Equality”, **IMF Policy Paper**, Washington, January 23, 2014.

IMF. “2018 Article Iv Consultation—Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Turkey”, **IMF Country Report**, No. 18/110, 2018.

IMF. “2019 Article Iv Consultation—Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Turkey”, **IMF Country Report**, No. 19/395, 2019.

Jordan, Jamie, Vincenzo Maccarrone and Roland Erne. “Toward a Socialization of the EU’s New Economic Governance Rregime? EU Labour Policy Intervations in Germany, Ireland, Italy and Romania (2009-2019)”, **British Journal of International Relations**, Vol: 58, No: 1, 2020, pp. 1-23.

Kalecki, Micheal. “The White Paper On Employment Policy”, **Bulletin of the Oxford University Institute of Statictic**, No: 6 1944, pp. 131-135.

Karaca, Coşkun. “İlave Mali Alan Yaratmada Hükümet Politikaları”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 163, Temmuz-Aralık 2012, ss. 416-430.

Karahan, İlker Ersegün. “Türkiye’de Kamu-Özel Sektör İşbirliği Projelerinin Bütçe Risklerinin Yönetilmesi”, **Teoriden Uygulamaya Türkiye’de Kamu Özel İşbirlikleri**, (ed. Uğur Emek ve Güray Küçükkoçaoğlu), Siyasal Kitabevi, Ankara, 2019, ss. 211-229.

Karahanogulları, Yiğit. “Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Değerlendirmesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 67, Sayı: 2, 2012, ss. 95-125.

Karahanogulları, Yiğit. "Neoliberal Popülizm, 2002 - 2010 Kamu Maliyesi, Finans, Dış Ticaret Dengesi ve Siyaset", **Toplum ve Bilim**, Sayı: 123, 2012, ss. 116-140.

Karahanogulları, Yiğit. “Türkiye’de Neoliberalizmin Kuruluş Süreci: 1980-1994” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 74, Sayı: 2, 2019

Kasal, Süleyman and Özay Özpençe. “A Fiscal Space Analysis in Terms of Domestic Debt”, **“Sosyoekonomi”**, Vol: 28, No: 43, 2020, pp. 28-43.

Kayalidere, Gül. **Mali Alan ve Kamu Maliyesi Perspektifinden Mali Alan Oluşturma Yöntemleri**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2014.

Kazgan, Gülten. **İktisadi Düşünce Tarihi**, 10.Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2011.

Kazgan, Gülten. **Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, 6. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017.

Kennedy, Gavin. **Adam Smith: A Moral Philosopher and His Political Economy**, Palgrave Macmillan, New York, 2008.

Kentikelenis, Alexander E., Thomas H. Stubbs and Lawrence P. King. “IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985-2014”, **Review of International Political Economy**, Vol: 23, No: 4, 2016, pp. 543-582.

Kepek, Yakup. **Türkiye Ekonomisi**, 29. Basım, Remzi, İstanbul, 2012.

Kesik, Ahmet ve Çağatay Telli. “Mali Alanı Yeniden Düşünmek: Kamu Özel İşbirliği Programları, Türkiye İçin İmkân ve Kısıtlar”, “**Mali Alan: Teori – Uygulama**”, (ed. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, ss. 75-90.

Keyder, Çağlar. **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, 19. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014.

Keynes, John Maynard. **The Collected Works of John Maynard Keynes Volume 7: The General Theory of Employment, Interest and Money**, (ed: Austiin Robinson and Donald Morridge), 3. Edition, Cambridge University Press for the Royas Economic Society, New York, 2012.

Konca, Murat and Hasan Hüseyin Yıldırım. “How Can Turkey Create Fiscal Space for its Health Care System? A Qualitive Approachpp”, **Journal of International Health Care Management**, 2020, DOI: 10.1080/20479700.2020.1721749, pp. 1-8.

Kozanoğlu, Hayri Nurullah Gür ve Barış Alp Özden. **Neoliberalizmin Gerçek 100’ü**, 3. Baskı İletişim Yayınları, İstanbul, 2015.

Köse, M. Ayhan Sergio Kurlat, Franziska Ohnsorge and Naotaka Sugawara. “A Cross-Country Database of Fiscal Space”, **Wold Bank Policy Research Working Paper**, No: 8157, 2017.

Köse, M. Ayhan, Franziska Ohnsorge and Naotoka Sugawara. “Fiscal Space: Concept, Measurement, and Policy Implications”, **Word Bank Research & Policy Briefs Paper**, No: 132195, 2018.

Köse, Ahmet Haşim, and Erinç Yeldan. “Turkish Economy In 1990s: An Assessment of Fiscal Policies, Labor Markets and Foreign Trade”, **New Perspective on Turkey**, Vol:18, Spring 1998, pp. 51-78.

Krugman, Paul. **The Return of Depression Economics and The Crises of 2008**, W.W.Northon & Company, New York, 2009.

Krugman, Paul. **Bir Liberalin Vicdanı**, (çev: Neşenur Domaniç), 2.Baskı, Literatür Yayınları, İstanbul, 2016.

Kurlantzick, Joshua. **State Capitalism: How The Return of Statism is Transforming the World?**, Oxford University Press, Oxford, 2016.

Kuruç, Bilsay. “Ortodoksluktan Çıkış İçin Bir Kitap: Genel Teori”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 256, 2007, ss. 17-29.

Kuştepelı, Yeşim and Gülcan Önel. “Fiscal Deficit Sustainability with a Structural Break: An Application to Turkey”, **Mediterranean University, Review of Social, Economic and Business Studies**, 2005, Vol: 5, No: 6, pp. 1-20.

Lerner, P. Abba. “Functional Financa and The Federal Debt”, **Social Research**, Vol: 10 No: 1 1943, pp. 38-51.

Lindert, Peter H. **Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since Eigtenth Century**, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Lucas, Robert E. “Expectations and Neutrality of Money”, **Journal of Economic Theory**, Vol: 4, 1972, pp. 103-124.

Lucas JR., E. Robert. “Supply Side Economics: An Analytical Review”, **Oxford Economic Papers**, No: 42, 1990 pp. 293-316.

Marcel, Mario. “Budgeting for Fiscal Space and Goverment Performance Beyond Great Recession”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol:13, No:2, 2014, pp. 9-47.

Marois, Thomas. **States, Banks and Crisis Emerging Finance Capitalism in Mexico and Turkey**, Edward Elgar, Cheltenham.

Mayer, Jörg. “Policy Space: What, for What, and Where?”, **Development Policy Review**, Vol: 27, No:4, 2009, pp. 373-395.

McCallum, Benneth T. “Inflation Targeting and the Liquidity Trap”, **NBER Working Paper Series**, No: 8225, 2001.

Mccluskey, William J., and Frances Plimmer. “The Creation of Fiscal Space for the Property Tax: the Case of Central and Eastern Europe”, **International Journal of Strategic Property Management**, Vol: 15, No: 2, 2011, pp. 123-138.

McNally, David. “From Financial Crisis to World-Slump: Accumulation, Financialisation, and the Global Slowdown”, **Historical Materialism**, Vol: 17, 2009, pp. 35-83.

Mendoza, Enrique G and, Jonathan D. Ostry. “International Evidence on Fiscal Solvency: Is Fiscal Policy Responsible?”, **Journal of Monetary Economics**, Vol: 55, No: 6, 2008, pp. 1081-1093.

Milonakis, Dimitris and Ben Fine. “Douglass North’s Remaking of Economic History: A Critical Appraisal”, **Review of Radical Political Economics**, Vol: 39, No: 1, 2007, pp. 26-57.

Miynat, Mustafa. “Liberalizasyon Sürecinde Ortaya Çıkan İstikrarsızlıklar ve Çözüm Önerileri”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1-2 ,2002, pp. 187-210.

Mullard, Maurice. “The Credit Rating Agencies and Their Contribution to the Financial Crisis”, **The Political Quarterly**, Vol: 83, No: 1, 2012, pp. 77-95.

Musgrave, A. Richard. “A Multiple Theory of Budget Determination”, **FinanzArchiv/Public Finance Analysis**, Vol: 17 No: 3 ,1956. pp. 333-343.

Musgrave, A. Richard. **The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy**, Tata-McGraw-Hill Book Company, New York, 1959.

Musgrave, A. Richard. “A Brief History of Fiscal Doctrine”, **Handbook of Public Economics**, (ed:Alan Auerbach and Martin Feldstein), Elsevier Science, Amsterdam, 1985, pp. 1-59.

Muter, Naci B., A. Kemal Çelebi ve Süreyya Sakınç. **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa, 5. Baskı, 2016.

Nerlich, Carolin, and Wolf Heinrich Reuter. “Fiscal rules, fiscal space and procyclical fiscal policy”, **ECB Working Paper**, No: 1872, European Central Bank, Frankfurt, 2015.

North, Douglas. “Markets and Others Allocation Systems in History: The Challenge of Karl Polanyi”, **Journal of European Economic History**, Vol: 6 No: 3, 1977, pp. 703-716.

North, Douglas. “The New Institutional Economics and Third World Development”, **The New Institutional Economics and Third World Development**, (ed. John Harriss, Janet Hunter, Colin M. Lewis), Routledge, London and New York, 1995, pp. 17-26.

Nooruddin, Irfan and Pradeep Chhibber. “Unstable Politics Fiscal Space and Electoral Volatility in the Indian States”, **Comperative Public Studies**, Vol: 41, No :8, pp. 1069-1091.

OECD Economic Survey, **Turkey**, July 2018, <http://www.oecd.org/economy/surveys/Turkey-2018-OECD-economic-survey-overview.pdf>, (15.05.2020).

OECD, **Government At Glance 2019**, OECD Publishing, Paris, 2019, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

Orhangazi, Özgür. “Keynesgil Düzenlemelerden Finansallaşmaya: İktisat Literatürü ve ABD Ekonomisinin Finansallaşmasına Tarihsel Bir Bakış”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt: 35, Sayı: 1, 2008, pp. 133-160.

Orhangazi, Özgür. “Türkiye Ekonomisinin Yapısal Sorunları, Finansal Kırılganlıklar ve Kriz Dinamikleri”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 43, No: 1, 2019, ss. 111-137.

Orhangazi, Özgür. **Türkiye Ekonomisinin Yapısı**, İmge Kitabevi, Ankara, 2020.

Orhangazi, Özgür and Erinç Yeldan. “Re-making of the Turkish Crisis”, **PERI Working Paper**, No: 504, 2020.

Ostry, D. Jonathan, Atish R. Grosh, Jun I. Kim, Mahvash S. Qureshi. “Fiscal Space”, **IMF Staff Position Note 10/11**, International Monetary Fund, Washington, 2010.

Ostry, Sylvia. “**Convergence and Sovereignty: Policy Scope for Compromise?**”, **Coping with Globalization**, (ed.Assem Prakash and Jeffery A. Hart), Routledge, London, 2000, pp. 52-76.

Önder, İzzettin. “Anayasal İktisat, Anayasal Maliye” **İktisat Üzerine Düşünceler**, (ed. İzzettin Önder), Yordam Kitap, İstanbul, 2011, ss. 99-111.

Önder, İzzettin. “Aşarın Kaldırılması”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 43, Sayı: 2, 2019, ss. 491-510.

Öniş, Ziya. "The Triumph of Conservative Golabilism: The Political Economy of AKP Era", **Turkish Studies**, Cilt:13.Sayı:2, 2012, pp. 135-152.

Öniş, Ziya. “Turkey Under The Challenge of State Capitalism: The Political Economy of The Late AKP Era”, **Southeast European And Black Sea Studies**, Vol: 19, No: 2, 2019, pp. 201-225.

Öniş, Ziya and Fikret Şenses. “Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus”, **Development and Change**, Vol: 36, No: 2, 2005, pp. 263-290.

Öniş Ziya, and Mustafa Kutlay. “Rising Powers in a Changing Global Order; The Political Economy of Turkey in the Age of Brics”, **Third World Quarterly**, Vol: 34, No: 8, 2013, pp. 1049-1426.

Öniş, Ziya and Mustafa Kutlay. “Reverse transformation? Global shifts, the core-periphery divide and the future of the EU”, **Journal Of Contemporary European Studies**, DOI: 10.1080/14782804.2019.1708280, 2019, pp. 1-19.

Öniş Ziya, and Mustafa Kutlay. “Global Shifts and the Limits of the EU’s Transformative Power in the European Periphery: Comparative Perspectives from Hungary and Turkey”, **Government and Opposition**, Vol: 54, No: 2, 2019, pp. 226-253.

Özatay, Fatih. “The 1994 Currency Crisis In Turkey”, **The Journal of Policy Reform**, Vol: 3, No: 4, 2000, pp. 327-352.

Özatay, Fatih. “Para Politikasında Yeni Arayışlar ve TCMB”, “Para Politikasında Yeni Arayışlar ve TCMB”, **TEPAV**, Rapor No: 201202, 2012.

Özatay, Fatih. "Turkey's Distressing Dance With Capital Flows", **Emerging Markets Finance and Trade**, Vol: 5 No: 2, 2015, ss. 336-350.

Özatay, Fatih. **Türkiye Ekonomisinde Krizler**, 5.Baskı, Doğan Kitap, İstanbul, 2016.

Özatay, Fatih. “Kredi artış oranını idari kararlarla artırmak mümkün mü?”, **Dünya Gazetesi**, 29. 06. 2016, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/kredi-artis-oranini-idari-kararlarla-artirmak-mumkun-mu/28602>, (15.05.2020).

Özatay, Fatih. “Borç ötelemesi ve rezerv tartışma(ma)sı”, **Dünya Gazetesi**, 19. 05. 2020, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/borc-otelemesi-ve-rezerv-tartismamasi/470630>, (20.05.2020).

Özatay, Fatih and Güven Sak. “Banking Sector Fragility and Turkey’s The 2000-2001 Financial Crises”, **Brookings Trade Forum 2002**, (ed: Susan M. Collins and Dani Rodrik), Brookings Institution Press, Washington D.C., 2002, pp. 121-172.

Özatay, Fatih ve Güven Sak. “Ekonominin Seyir Defteri: Maliye Politikasında Manevra Alanı Var Mı?”, **TEPAV**, Ankara, Ocak 2019.

Özmen, Erdal and Çiğdem İzgi Koğar. “Sustainability of Budget Deficits in Turkey with a Structural Shift”, **METU Studies in Development**, Vol:25, No:1, 1998, pp. 107-127.

Pamuk, Şevket. **Osmanlı Türkiye İktisadi Tarihi**, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.

Pamuk, Şevket. **Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi**, 7.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2017.

Pasinetti, Luigi L. “The Social Burden of High Interest Rates”, **Capital Controversy, Post-Keynesian Economics and the History of Economic Thought. Essay in Honour of Geoffrey Harcourt**, (ed: Philip Arestis, Gabriel Palma, Malcolm Sawyer), Vol: 1, Routledge, London and New York,1997, pp. 149-156.

Park, Donghyun and Kwanho Shin. “Saving, Investment, and Current Account Surplus in Developing Asia”, **ADB Economics Working Paper Series**, No. 158, 2009,

Park, Seok Gil. “Quantifying Impact of Aging Population on Fiscal Space”, **IMF Working Paper**, WP/12/164, 2012.

Peterson, C. Wallace and Paul S. Esterson. “The Recovery: Supply Side or Keynesian?”, **Journal of Post Keynesian Economics**, Vol:7 No:4, 1985, pp.447-462.

Piketty, Thomas. **Capital In Twenty First Century**, (çev: Arthur Goldhammer), The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2014.

Polanyi, Karl. **Büyük Dönüşüm, Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Temelleri**, (çev:Ayşe Buğra), 9.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.

Read, Colin. **Great Minds in Finance**, Palgrave Macmillan, New York, 2016.

Ricardo, David. **Ekonomi Politîğin ve Vergilendirmenin İlkeleri**, (çev:Tayfun Ertan), 3. Baskı, Belge Yayınları, İstanbul,2016.

Roberts, O.R. “Ricardo’s Theory of Public Debts”, **Economia**, Vol:9 No:35, 1942, pp. 257-266.

Robinson, Joan. “The Second Crisis of Economic Theory”, **The American Economic Review**, Vol: 62, No: 1-2, 1972, pp. 1-10.

Rodrik, Dani. “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in 1990’s: Learning From A Decade of Reform”, **Journal of Economic Literatur**, Vol: 44, No: 4, 2006, pp. 973-987.

Rodrik, Dani. **Akıllı Küreselleşme**, (çev: Burcu Aksu), Efil Yayınevi, Ankara, 2011.

Rodrik, Dani. "The Turkish Economy After the Global Financial Crisis",**Ekonomi-tek**, Cit: 1 Sayı: 1, 2012, ss. 41-61.

Roy, Rathin and Antoine Hante. “Investing in Development, The MDGs, Aid and Sustainable Capital Accumulation”, **Journal of International Public Affairs**, Vol: 58, No: 2, 2005, pp. 161-175.

Roy, Rathin, Antoine Heuty and Emmanuel Letouze. “Fiscal Space for What? Analytical Issues From a Human Development Perspective”, **Paper For The G-20 Workshop on Fiscal Policy**, İstanbul, 2007.

Sak, Güven. “Kredi/mevduat oranı yüzde 125’e vurmuşsa ben azami dikkat derim”, **Dünya Gazetesi**”, 13.06.2016, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/kredimevduat-orani-yuzde-125e-vurmussa-ben-azami-dikkat-derim/28427>, (15.05.2020).

Sakal, Mustafa. “Türkiye’de Türkiye’de Kamu Açıkları Ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu: 1988-2000 Dönem Analizi”, “**Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**”, Cilt: 17, Sayı: 1, 2002, pp. 35-60.

Sakınç Süreyya, ve Gül Kayalidere. “Türkiye’de Kamu İç Borçlanması ve Faiz Dışı Denge Arasındaki Sistemik İlişki: Bohn Modeli”, **Prof. Dr. Naci Birol MUTER’e ARMAĞAN**, (ed. Ramazan Gökbunar, Mustafa Miynat, Birol Kovancılar, Tülin Canbay, Serkan Cura), Manisa Celal Bayar Üniversitesi Rektörlüğü Basımevi, Manisa, 2014, pp. 19-34.

Saral, Aslı Ceren. “**Sosyal Harcamaların Değerlendirilmesinde Mali Alan Yaklaşımı: Türkiye Örneği**”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013.

Sarıtaş, Serap. **Bireysel Emeklilik Sistemi ve Emekliliğin Finansallaşması: Sermayeyi Beslemek**, Note Bene Yayınları, İstanbul, 2017.

Savaş, Fuat Vural. **Keynezyen İktisat Yıkılırken**, 3.Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007.

Sayan, Serdar. “Cari Açık İlelebet Payidar Kalacak Mı?”, **İktisat ve Toplum**, Sayı:111, Ocak 2020, pp. 124-128.

Schick, Allen. “Budgeting for Fiscal Space”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol:9, No:2, 2009, pp. 1-18.

Skousen, Mark. **The Big Three Economist in Economists, Adam Smith, Karl Marx and John Maynard Keynes**, M.E.Sharpe, New York and London, 2007.

Smith, Adam. **Milletlerin Zenginliği**, (çev:Haldun Derun), 5.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2011.

Snowdon, Brian and Howard R. Wane. **Modern Macroeconomics, Its Origins, Development and Current State**, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2005.

Stiglitz, Joseph E. "Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability", **World Development**, Vol: 28, No: 6, 2000, pp. 1075-1086.

Stiglitz, Joseph E. **Eşitsizliğin Bedeli**, (çev: Ozan İşler), İletişim Yayınları, İstanbul, 2014.

Sönmez, Nezihe. **"Az Gelişmiş Memleketlere Yapılan Dış Yardımlar"**, Ege Üniversitesi Matbaası, İzmir, 1966.

Sönmez, Nezihe. **Bütçe ve Bütçe Politikası**, Ticaret Matbaacılık, İzmir, 1971,.

Sönmez, Ümit. **Piyasanın İdaresi, Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011.

Sönmez, Sinan. "Devlet Borçlanması", **"Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü"**, (ed. Fikret Başkaya, Aydın Ördek), Özgür Üniversite, Yayınları İstanbul, 2008, ss. 143-160.

Sönmez, Sinan. "Türk İktisat Politikalarındaki Çıpa: Dış Borçlanma", **İktisat Üzerine Yazılar 2 - İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar - Oktay Türel'e Armağan**, (der. Ahmet Haşim Köse, Fikret Şensen, Erinç Yeldan), 4.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, ss. 305-362.

Spilimbergo, Antonio, Steve Symansky, Oliver Blanchard and Carlo Cottarelli. "Fiscal Policy for the Crisis", **IMF Staff Position Note**, SPN/08/01, 2008.

Subaşat, Turan. "Cari Açık Nedir? Doğurduğu Riskler Nelerdir?", **"Küresel Kriz Çerçevesinde Türkiye'nin Cari Açık Sorunsalı"**, (ed. Turan Subaşat ve İ. Hakan Yetkiner), Efil Yayınevi, Ankara, 2010, ss. 2-21.

Subaşat, Turan. “Türkiye’de Ekonomik Mucize ve Krizin Anatomisi”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 43, No: 1, 2019, ss. 235-256.

Subaşat, Turan. “The Political Economy of Turkey’s Economic Miracle and Crisis”, **“Turkey Political Economy of 21. Century”**, (ed. Emel Parlar Dal), Palgrave Macmillian, London, 2020, pp. 31-62.

şahin, Mehmet ve Özge Uysal. “Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Maliye Dergisi**, Cilt: 162, Sayı:1, 2012, pp. 155-174.

şahin, Mehmet. “Altyapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”, **Mali Alan: Teori – Uygulama**, (ed: Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, ss. 241-272.

şahin, Özge Uysal ve Sevda Akar. “Sağlık Sektöründe Mali Alan ve Türkiye”, **“Mali Alan: Teori – Uygulama”**, (ed: Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, ss. 299-320.

şen, Hüseyin, İsa Sağbaş ve Abdullah Keskin. “Türkiye’de Mali Sürdürülebilirlik Analizi: 1975-2007”, **“Maliye Araştırmaları Dergisi”**, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010, pp. 103-123.

şenses, Fikret. “Kriz, Dış Yarım ve Neoliberal Politikalar”, **Toplum ve Bilim**, Sayı: 77, Yaz 1998, ss. 29-45.

şenses, Fikret. **İktisada (Farklı Bir) Giriş**, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018.

Tan, S. Sami. “Vergileme ve Mali Alan: Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Bir Değerlendirme”, **“Mali Alan: Teori – Uygulama”**, (ed: Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, ss. 187-204.

Tandon, Ajay and Cheryl Cashin. “Assesing Public Expenditure on Health From a Fiscal Space Perspective”, **HNP Discussion Paper**, No: 56053, World Bank, Washington DC, 2010.

Taymaz, Erol ve Ebru Voyvoda. “Yapısal Dönüşüm, Sanayileşme ve Sanayi Politikalar: Küresel Eğilimlerden Türkiye Ekonomisine Kısa Bir Gezinti”, **Geçmişten Geleceğe Türkiye Ekonomisi: Fikret Şenses’e Armağan**”, (der. Murat Koyuncu, Hakan Mihci, A. Erinç Yeldan), 2017, ss. 11-44.

TCMB, “**Enflasyon Raporu, 2020- II**, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara, 2020.

TCMB Elektroin Veri Dağıtım Merkezi, <https://evds2.tcmb.gov.tr/>, (15.05.2020).

T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansman Genel Müdürlüğü, **Kamu Finansmanı İstatistikleri**, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>, (15.05.2020).

T. C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler**, <http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/>, (15.05.2020)

T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Aylık Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Nisan 2003.

T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Aylık Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Aralık 2007.

T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Aylık Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Aralık 2012.

T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Aylık Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Aralık 2016.

T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Aylık Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Aralık 2019.

T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Yıllık Kamu Borç Yönetimi Raporu**, 2019.

T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Aylık Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Mayıs 2020.

Tepekule, Umut. **Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Maliye Politikasının Etkisi: Mali Etki Analizi Ve Türkiye Örneği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2016.

Tezel, Yahya S. **Cumhuriyet Dönemi İktisat Tarihi (1923-1950)**, 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2020.

Trehan, Brahat and Carl E. Wash. “Common Trends, The Government’s Budget Constraint, and Revenue Smoothing”, **Journal of Economic Dynamic and Controls**, Vol:12 No:2-3, 1988, pp. 425-444.

Türel, Oktar. “T.C. Merkez Bankası’na Yeni Yasal Çerçeve: 4651 Sayılı Kanun Üzerine Gözlem ve Değerlendirmeler”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 229, pp. 71-86.

Uçkaş, Aynur ve İzzettin Önder. “Politik Seçiş ve Mali Alan”, **Mali Alan, Teori ve Uygulama**, (ed. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), 2014, Seçkin, Ankara, ss. 9-26.

Uğur, Alparslan ve Mustafa Miynat. “Kamu Özel Sektör Ortaklıklarının Ekonomi Politikası”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt: 21, Sayı: 2, 2014, ss. 19-40.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change, Mitigation and Development**, United Nations Publication, New York and Genova, 2009.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2011. Post Crisis Policy Change in the World Economy**, United Nations Publications, New York and Genova, 2011.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2014. Global Governance and Policy Space for Development**, United Nations Publications, New York and Genova, 2014.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth**, New York and Genova, 2016.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2019, Financin A Global Green New Deal**, United Nations Publications, New York and Genova, 2019.

UNICEF. “Fiscal Space For Strengthened Social Protection West And Central Africa”, **UNICEF Regional Office Of West and Central Africa**, Vol: 2, UNICEF, 2009.

Ulusoy, Ahmet. **Maliye Politikası**, 9.Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2017.

Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir ve Birol Karakurt. “Küresel Kriz Ve AB’nin Kriz Karşıtı Maliye Politikalarının Etkinliği: Mali Alan Açısından Bir Değerlendirme”, **28. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliğer Kitabı**, (der. Halit Çiçek ve Doğan Bozdoğan), Gaziosmanpaşa Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Tokat, 2014, ss. 247-286.

Ünsal, Erdal M., **Makro İktisat**, 9.Baskı, İmaj Kitabevi, Ankara.

Ünsal, Hilmi ve Ayşegül Durucan. “Kriz Ortamında Büyümenin Sağlanmasına İlişkin Yeni Bir Politika Önerisi: Mali Alan, Uygulamaları ve Değerlendirilmesi”, “**Mali Alan: Teori – Uygulama**”, (ed: Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 273-298.

Üşür, İşaya. “Ekonomi Polirik: Zarif Mezar Taşları?” **Praksis**, Sayı: 10, Yaz-Güz 2003, ss. 211-238.

Viner, Jacop. “Adam Smith and Laissez Faire”, **Journal of Political Economy**, Vol:35, No:2, 1927, pp. 198-232.

Wade, H. Robert. “The Developmental State: Dead or Alive?”, **Development and Change**, Vol: 49 No: 2, 2018. pp. 518-546.

Wallerstein, Immanuel. **Sosyal Bilimleri Düşünmek**, çev: Taylan Doğan, 2.Baskı, bgst Yayınları, İstanbul.

World Bank, **A Cross Country Database of Fiscal Space**, <https://www.worldbank.org/en/research/brief/fiscal-space>, (10.05.2020).

Yağcı, Mustafa. “A Beijing Consensus in the Making: The Rise of Chinese Initiatives in the International Political Economy and Implications for Developing Countries”, **Perceptions**, Vol: 21, No: 2, 2016, pp. 29-56.

Yaşa, Ayşe Atılgan. “**Bütçe Politikaları Perspektifinde Mali Alan İncelemesi: Türkiye Üzerine Bir Uygulama**”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2017.

Yeldan, Erinç. “Türkiye Ekonomisinde Dış Açık Sorunu ve Yapısal Nedenleri”, “**Küresel Kriz Çerçevesinde Türkiye’nin Cari Açık Sorunsalı**”, (ed. Turan Subaşat ve İ. Hakan Yetkiner), Efil Yayınevi, Ankara, 2010, ss. 34-47.

Yeldan, Erinç. **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim, Büyüme**, 18. Baskı, İstanbul, İletişim, 2016.

Zandi, Mark, Xu Cheng and Tu Packard, “Fiscal Space”, **Moodys Analytics Special Report**, Moody’s Analytics, New York, 2011.