




RESEARCH ARTICLE / Araştırma Makalesi
<https://doi.org/10.37093/ijsi.1115018>

Türkiye’de Mali Alanın Siyasi Konjonktür Çerçevesinde Analizi (2000-2021)

Mustafa Çelen* 

Ayşe Güner** 

Serdar Yılmaz*** 

Öz

Mali alan kavramı 2000’li yılların başından itibaren literatürde önemli bir yer edinmiştir. Önce gelişmekte olan ülkeler için bir kaynak yaratma aracı olarak görülen bu konu, 2008 krizi ve COVID-19 pandemisi ile birlikte hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkeler için önem kazanmıştır. Makalede öncelikle mali alan kavramı ve kapsamı incelenmiş, mali alan yaratma yöntemleri açıklanmış, daha sonra ise mali alan literatürü taranmıştır. Çalışmada Heller yöntemi esas alınarak, Türkiye’de 2000-2021 yılları arasında vergi ve harcama politikalarındaki değişim incelenmiştir. Vergi politikası açısından bakıldığında, vergilerin ilgili dönemde dar bir koridorda seyrederek yüzde 24’lerde kaldığı; ayrıca dolaylı-dolaysız vergi kompozisyonunda değişiklik meydana geldiği görülmektedir. Harcama politikası açısından ise ilgili dönemin başında uygulanan istikrar politikaları sonucunda özellikle faiz harcamalarında meydana gelen azalmanın, sosyal yardım, sağlık ve eğitim harcamalarında önemli miktarda artışa imkân verdiği görülmektedir. Bu gelişmeler ile 20 yıl süresince hâkim parti olarak nitelendirilebilecek bir yönetimin, mali alanı nasıl yarattığı ve kullandığı üzerine siyasi konjonktür çerçevesinde bir değerlendirme yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: mali alan, siyasi konjonktür, vergi gelirleri, kamu harcamaları

Jel Kodları: H2, H3, H5, P1

Cite this article: Çelen, M., Güner, A., & Yılmaz, S. (2022). Türkiye’de mali alanın siyasi konjonktür çerçevesinde analizi (2000-2021). *International Journal of Social Inquiry*, 15(2), 311–333. <https://doi.org/10.37093/ijsi.1115018>

* Prof. Dr., Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye (Sorumlu Yazar).

E-posta: mcelen@marmara.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5876-2241>

** Prof. Dr., Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye.

E-posta: aguner@marmara.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3499-7916>

*** Dr., Dünya Bankası, Kıdemli Kamu Yönetimi Uzmanı, Washington, D.C., United States.

E-posta: syilmaz@worldbank.org, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4105-709X>

Article Information

The findings, interpretations, and conclusions are entirely those of authors, and do not represent the views of the World Bank, its executive directors or countries they represent.

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, tahminler ve yorumlar tamamen yazarlara aittir ve Dünya Bankası Yönetim Kurulu’nun veya kurulun temsil ettiği hükümetlerin görüşlerini yansıtmamaktadır.

Received 10 May 2022; Revised 17 August 2022; Accepted 23 August 2022; Available online 30 December 2022

Fiscal Space Analysis of Türkiye Within the Context of Political Cycles (2000-2021)

Abstract

The concept of fiscal space has gained prominence in the literature since the early 2000s. Although it was originally perceived as a tool to create additional resources in only developing countries, the concept also became important in developed countries with the 2008 economic crisis and COVID-19 pandemic. This article reviews the literature on fiscal space, including various definitions and explains the efforts to create fiscal space in countries. The article analyzes revenue and expenditure policies of Türkiye by using the methodology of Peter Heller. In terms of revenue policy, tax revenues fluctuated around 24 percent. Between direct and indirect tax proceeds, there has been a swap between direct and indirect taxes—direct tax revenues becoming less important. In terms of expenditure policy, the decline in interest payments due to the stabilization policies pursued by the government has created space to finance social service expenditures, such as education, healthcare, and social protection. Under the light of these developments, we analyze the fiscal space creation efforts of the government.

Keywords: fiscal space, political cycle, tax revenues, public expenditures.

Jel Codes: H2, H3, H5, P1

1. Giriş

Son yirmi yıl içinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kamu finansmanlarının sürdürülebilirliğini sağlamak için yeni kaynak arayışı içine girmesi ile birlikte birçok araştırmacı ve uluslararası kurum bu ülkelerin finansal pozisyonunu değerlendirmek için mali alan kavramına başvurmuşlardır. Literatürde mali alan kavramının ortaya çıkması ile birlikte bu kavramın nasıl tanımlanacağı ve mali alanın nasıl ölçüleceği üzerine birçok çalışma yapılmıştır.

Devletlerin toplumsal ihtiyaçları karşılayabilmesi için kamu harcamalarını finanse edecek kaynaklara ihtiyacı bulunmaktadır. Her devletin kamusal mal ve hizmet ihtiyacı da farklılık göstermektedir. Örneğin, gelişmekte olan ülkelerde beşerî sermayeyi arttırmak için daha fazla eğitim ve sağlık harcamasına ihtiyaç bulunmaktadır. Buna ek olarak ekonomik büyümeyi sağlamak için fiziki altyapı yatırımlarına gereksinim duyulmaktadır. Öte yandan, yaşlı nüfus ve bağımlılık oranının yüksek olduğu gelişmiş ülkelerde ise buna çözüm sağlayacak politikaları uygulayabilmek için mali alana ihtiyaç vardır (Heller, 2007).

Bu çalışmada, 2000-2021 yılları arasında Türkiye’de mali alanın vergi ve harcama politikaları esas alınarak, siyasi konjonktür çerçevesinde analiz edilmesi amaçlanmıştır. Zira mali alan siyasi, sosyal ve ekonomik hayat ile etkileşim halindedir ve her ülkenin kendine özgü koşulları bulunmaktadır. Hatta mali alanın kullanımı da bir siyasi tercih konusudur. Dolayısıyla sadece bütçe politikalarına bakmak yeterli değildir. Buna ek olarak, sosyo-ekonomik belirleyicilerin (gelir dağılımı, yolsuzluk, kurumsal yapı vb.) ve siyasi faktörlerin (tek parti iktidarı, koalisyon hükûmetleri, demokrasi, kuvvetler ayrılığı, kanunların üstünlüğü vb.) de göz önünde tutulması gerekmektedir.

2. Mali Alan, Mali Alan Yaratma Yöntemleri ve Mali Alan Çalışmalarının Gelişimi

Literatürde mali alan üzerine anlaşılmış ortak bir tanım bulunmamaktadır. Bu tanımlarda farklı hedeflere ulaşmak söz konusu olsa da, sonuç olarak yapılması istenilen şeyin ortak bir noktası bulunmaktadır. Genel anlamda mali alan, devletin mali sürdürülebilirliğe ya da ekonomik istikrara zarar vermeden, tanımlı hedeflere ulaşabilmek amacıyla bütçede kaynak yaratabilme işlevidir (Heller, 2005a).

Mali alan kamu bütçesi içinde gelir, gider ve borçlanma dengelenmesi yoluyla mali sürdürülebilirliğin sağlandığı hareket serbestisidir. Sürdürülebilir bir mali alan yapısı, kamu harcamalarını finanse edebilme, hizmet sunumunu gerçekleştirebilme ve kamu borçlarını ödeyebilme gücüne sahip olabilmelidir. Dolayısıyla mali alan ile mali sürdürülebilirlik arasında çok sıkı bir bağ vardır. Mali sürdürülebilirlik sağlanabildiği ölçüde mali alan oluşumundan bahsedilebilir. Mali alan ve mali sürdürülebilirlik ilişkisi değişik durumlarda kendini göstermektedir. Örneğin mali alan genişlemesi, kısa vadede olduğu kadar gelecekte de kamu harcamalarının arttırılmasını gerektirecektir. Dolayısıyla, kamu finansmanı için hem cari dönemde hem gelecekte elde edilecek gelirlerin yeterli olması gerekir. Bir ülke, borcunu finanse edebiliyorsa, yapılan kamu harcamaları ekonomik büyümeyi ve borçların sürdürülebilirliği için ihtiyaç duyulan geliri sağlayabilecektir (Heller, 2005b).

Mali alan kavramı ve konusu özellikle 2000’li yılların başında literatüre girmiştir. Kavramın yaygınlaşmasında Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası uzmanlarının yayınları önemli bir yere sahiptir. Söz konusu uluslararası mali kuruluşların amacı gelişmekte olan ülkelere, yapılacak mali yardımlar ile kamu harcamalarının finansmanında bir alan açmaktır. Ayrıca, bu ülkelerin kendi bütçeleri içinde gelir kaynakları/alanları oluşturarak bu gelirleri hedef odaklı ve daha etkin bir şekilde kullanmalarını sağlama amacı da bulunmaktadır.

Mali alan yaratma konusunda farklı araçlar kullanılmıştır. Konunun gündeme geldiği ilk yıllarda düşük gelirli ülkelere yapılan dış yardımlar, kamu gelirlerinin artırılması, kamu harcamalarının önceliklendirilmesi ile mali alanın yaratılabileceği konusu ön plana çıkmıştır. Daha sonra Dünya Bankası ve IMF ortak oluşumu olan Kalkınma Komitesi mali alanı kamu gelirleri, kamu harcamaları, dış yardımlar ve borçlanmadan oluşan bir dört köşeli elmas -mali alan elması- olarak değerlendirip, bunlardan herhangi birinde meydana gelecek iyileşme ile ek mali alan kapasitesi yaratılabileceğini savunmuştur. Kalkınma Komitesi bu yaklaşımından yola çıkarak ve çeşitli mali göstergeleri kullanarak (dış yardımlar, bütçe açığı, enflasyon, genel yönetim harcamaları, eğitim, sağlık ve altyapı harcamaları), düşük, alt-orta ve üst orta gelirli ülkeler için bir mali alan analizi yapmıştır. Bu çalışmalarda mali alan yaratmanın temel hedefleri ekonomik büyüme ve yoksulluğun azaltılması olmuştur (Development Committee, 2006, 2007).

Bu alandaki ilk çalışmalar Peter S. Heller’a aittir (Heller, 2005a, 2005b, 2007). Heller, vergi gelirlerini, toplam kamu harcamalarını, maaş ve faiz ödemelerini ve iç borçlanmayı GSYH’ya oranlayarak Malavi, Zambiya ve Tanzanya’nın mali alanını ölçmeye çalışmıştır (Heller, 2005a, Heller vd., 2006).¹

Mali alan ile ilgili bundan sonraki çalışmalarda, her ülkenin kendine özgü ve farklı ihtiyaçları doğrultusunda, kamusal hizmetlerin finansmanını temin etme amacıyla mali alan yaratılmasına yönelik öngörüler yer almaktadır. Çoğunlukla gelişmekte olan ülkelerin ele alındığı bu

¹ İlk olarak, Malavi ve Zambiya’nın yüksek olan vergi gelirleri/GSYH yapısı nedeniyle vergi artırımı yolu ile mali alan yaratmasının pek mümkün olmadığını, ancak Tanzanya’da vergi oranlarının yüksek olmasına rağmen vergi idaresinin ve gümrük işlemlerinin modernizasyonu yoluyla vergi tabanını artırarak ek mali alan yaratabileceğini ifade etmiştir. İkinci olarak harcamaların önceliklendirilerek ilave mali alan yaratılabileceğini savunmuştur. Heller çalışmasında, Tanzanya’nın toplam harcamalar içinde zorunlu harcamalar (non-discretionary spending) olarak faiz ve ücret ödemeleri dışında kalan kalemlerden ek mali alan elde edebileceğini belirtirken, Malavi ve Zambiya’nın toplam harcamalar içinde bu ödemelerinin yüksek olması nedeniyle böyle bir imkânı olmadığını ifade etmiştir. Üçüncü olarak Heller, iç borçlanmanın milli gelire oranına bakarak bu üç ülkenin mali alan yaratılma imkânını değerlendirmiştir. Yazar, Malavi ve Zambiya’nın iç borç rakamlarının milli gelire göre çok yüksek olması nedeniyle ilave bir mali alana sahip olmadığını, Tanzanya’nın ise yerel piyasalardan borçlanma imkânına sahip olduğunu ve bu yolla ek mali alan yaratabileceğini ifade etmiştir. Bu üç düşük gelirli ülke için en iyi yol, dış yardımlardan yararlanmaktır. Uzun vadeli büyümeyi sağlamak ve yoksulluğu azaltmak amacıyla güden bu uluslararası yardımların hangi koşullarda olumlu sonuçlar verebileceği de ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır (Heller vd., 2006).

çalışmalarda mali alan, ülkelerin ihtiyaç duyduğu sağlık, sosyal koruma, altyapı gibi sektörlerde ön plana çıkmaktadır.²

2008 Küresel Krizi'nden sonraki yıllarda ise daha çok ülkelerin bütçe ve borçlanma verilerinin kullanıldığı mali alan yaratma çalışmaları üzerinde yoğunlaşmıştır. Ayrıca, sadece gelişmekte olan ülkeler değil gelişmiş ülkeler de mali alan çalışmalarına dâhil olmuştur. Dolayısıyla uluslararası yardımlar, artık mali alan literatüründen çıkmıştır. Mali alan hesaplama yöntemleri ilk yıllarda daha basit oransal analizlere dayanırken, daha sonra kompleks ekonometrik modelleri kapsayan ampirik çalışmalara doğru yönelmiştir.³ Bu çerçevede bütçe açıkları, faiz dışı fazla, iç borçlanma, dış borçlanma, borçlanma limiti vb. göstergeler kullanılarak sürdürülebilir mali yapıların önemi gündeme gelmiş ve ülkelerin mali alanları hesaplanmaya çalışılmıştır.⁴ Küresel krizle birlikte artık mali alan, sadece belirli hedeflere yönelik finansman sağlama aracı değil, ayrıca ekonomik krizler ve savaşlar gibi beklenmedik şoklara karşı ülkelerin direncini artıran bir araç olarak görülmekte, bir başka deyişle kamu maliyesinde esneklik sağlama işlevi görmektedir. Buradan yola çıkarak, ekonomilerin yükseliş dönemlerinde mali alanın genişlemesi ve düşüş dönemlerinde var olan alanın kullanılması ile mali alanı bir otomatik mali istikrar sağlayıcı olarak da ifade etmek mümkündür (Çelen & Yavuz, 2014). Nitekim Mart 2020'de ilan edilen COVID-19 pandemisinde mali alana sahip olan ülkeler, ekonomi yönetiminde önemli oranda bir manevra alanına sahip olmuşlardır. Dünya çapında tüm ülkeleri etkileyen ve öngörülmeyen bir olgu olarak ortaya çıkan pandemi, mali alanın önemini bir kez daha ortaya koymuş ve başta sağlık hizmetleri için olmak üzere mali alan yaratma çalışmalarında artış görülmüştür.⁵ Kısacası, olağanüstü koşullar ve dönemler, mali alanın mevcudiyetini ve kullanımını pek çok ülke için sorgulanabilir hale getirmiştir.

Türkiye'de mali alana ilişkin çalışmalar 2010'lu yıllarda başlamış, özellikle de ikinci yarısından itibaren yoğunlaşmıştır. Bu çalışmaların bir kısmı teorik yapıdadır. Dolayısıyla mali alanın tanımı, mali sürdürülebilirlik ile ilişkisi, mali alan göstergeleri, mali alan yaratma yöntemleri (spesifik alanlarda örneğin sağlık, sosyal koruma, altyapı yatırımları için mali alan yaratma ve özelleştirmenin, kamu özel işbirliklerinin mali alan yaratmadaki rolü) vb. konular ele alınmıştır.⁶ Bir kısım çalışmalarda ise teorinin yanı sıra rakamsal verilerden yola çıkılarak yapılan analizler ve değerlendirmeler yer almaktadır.⁷ Daha yakın zamanda, Kasal & Özpençe (2020) ise Ostry vd. (2010) ve Ghosh vd.'nin (2013) yöntemlerini 2000-2015 yılları arasında Türkiye için

² Bu konuda hem ülkelerarası hem de tek tek ülkeleri inceleyen çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Bazı örnekler: Barroy vd. (2018); Matus-López vd. (2019); Odusola (2017); Ortiz vd. (2017); Roy vd. (2006).

³ Bu tür özellikleri taşıyan bazı çalışmalar için bkz. Ghosh vd. (2013); Ko (2020); Marcel (2014); Romer & Romer (2019). Burada bir parantez açıp iki çalışmadan özel olarak söz etmekte fayda bulunmaktadır. Zira bu çalışmalar mali alanın ölçülmesi için yöntem geliştirmiş ve bu yöntemler daha sonraki yıllarda yapılan pek çok çalışmada kullanılmıştır. Ostry vd. (2010) borçların sürdürülebilirliğini ön plana çıkararak, mali alanı bir ülkenin cari borcu ile borç limiti arasındaki fark olarak formüle etmişlerdir. Dinamik bir model kullanarak mali alanı hesaplarken öncelikle iç borç limitini belirleyen birincil denge reaksiyon fonksiyonunu hesaplamışlardır. İkinci aşamada ise borç stoku üzerinde önemli bir etkisi olan faiz oranı ve büyüme oranı diferansiyeli hesaplamaya dâhil edilmektedir. Ostry vd. (2010) toplam kamu borcunun makul bir aralıkta tutulduğu sürece, mali alan yaratmada önemli bir yöntem olduğunu ifade etmektedir. Bu iddiaya göre borç miktarında gerçekleşecek artışlar, birincil mali dengeyi yeterli oranda artırılması ve borç/GSYH oranının dengelenmesiyle kontrol altında tutulabilir ve böylece borç dinamikleri sürdürülebilir bir hale gelir. Aizenman & Jinjarak (2010) ise mali alanı ölçmek için *de facto* vergi matrahını (kısaca kamu borcunu ödemek için kaç yıllık vergi geliri gerektiği) kullanarak iki mali alan formülü üretmiştir. Birincisi; borç/GSYH ÷ ortalama (4-5 yıllık) vergi geliri/GSYH, ikinci ise ortalama mali açık/GSYH ÷ ortalama vergi geliri/GSYH şeklinde formüle etmiştir. Sonuçlar mali alan ile ters ilişkidir; bir başka deyişle formül sonuçları ne kadar az çıkarsa mali alan o kadar fazladır.

⁴ Öyle ki Dünya Bankası 2020 yılında Kose vd. (2017) çalışmasını esas alarak 202 ülke için 1990-2020 yıllarını kapsayan mali alan veri seti yayınlamıştır. Bu veri setinde dört grup altında 28 gösterge kullanılmaktadır. Bu dört grup şunlardır: borçların sürdürülebilirliği, bilanço bileşimi, dış borçlanma ve özel sektör borçlanması ve borçlanmada piyasa erişimi. Ayrıntılı bilgi için bkz. The World Bank (2022).

⁵ Bazı örnekler: Barroy & Gupta (2020); Dinh (2021); Hausmann & Schetter (2020); Hürtgen (2021); Segal (2021).

⁶ Bkz. Akbayır & Yireli (2018); Aşan (2016); Çelen & Yavuz (2014); Eroğlu & Maraş (2019); Karaca (2012); Kayalıdere (2018); Kesik & Telli (2014); Uysal Şahin & Akar (2014).

⁷ Bkz. Atılğan Yaşa (2017); Çaşkurlu (2011); Gülşen & Çiçek (2018); Tapşın (2019).

uygulamışlar ve şu sonuca ulaşmışlardır: Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri ile iyice azalan mali alan, sonrasında uygulanan kriz paketi ve yüzde 6,5 faiz dışı fazla kuralıyla 2002-2007 yılları arasında kayda değer ölçüde arttırılabilmektedir. Bunda bütçe açıklarındaki, kamu borç oranlarındaki ve faiz oranlarındaki hızlı düşüş etkili olmuştur. Mali alandaki genişleme, 2008 krizinden çıkışı kolaylaştırmıştır. 2008’den sonra ise faiz dışı fazla kuralının mevcut olmaması dolayısıyla, mali alandaki artış, 2002-2007 yılları arasındaki artışa nazaran daha düşük düzeyde meydana gelmiştir. Aydemir & Birinci (2021) ise Aizenman ve Jinjarek yaklaşımından yararlanarak 2012-2018 yılları arasında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali alanını analiz etmişler ve Türkiye’de bu tarihler arasında uygulanan istikrar programları sayesinde kamu borç stoku/GSYH oranının azaldığını ve dolayısıyla mali alan performansının arttığı sonucuna ulaşmışlardır.

Bu çalışmada Heller’in mali alan tanımından ve göstergelerinden yararlanılmıştır. Heller’in mali alan tanımının üç önemli ayağı vardır. Bunlar vergi gelirleri, toplam kamu harcamaları ve maaş ve faiz ödemeleridir. Çalışmamızda bu üç mali alan kriteri kullanılarak, bunların 2000 yılından itibaren GSYH içindeki payı hesaplanmıştır. Tablo 1’de bu üç kriterin 2000 yılından itibaren GSYH içindeki payı verilmektedir. Tabloda görüldüğü üzere birinci sırada toplam vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı 2000-2021 yılları arasında pek değişmemiştir. 2000 yılında yüzde 17,7 olan pay 2021 yılında az bir gerileme ile yüzde 16,16 olmuştur. Yani Türkiye 2000-2021 yılları arasında vergi toplayarak mali alan genişlemesini sağlayamamıştır (Bkz. Tablo 1 ve Grafik 1).

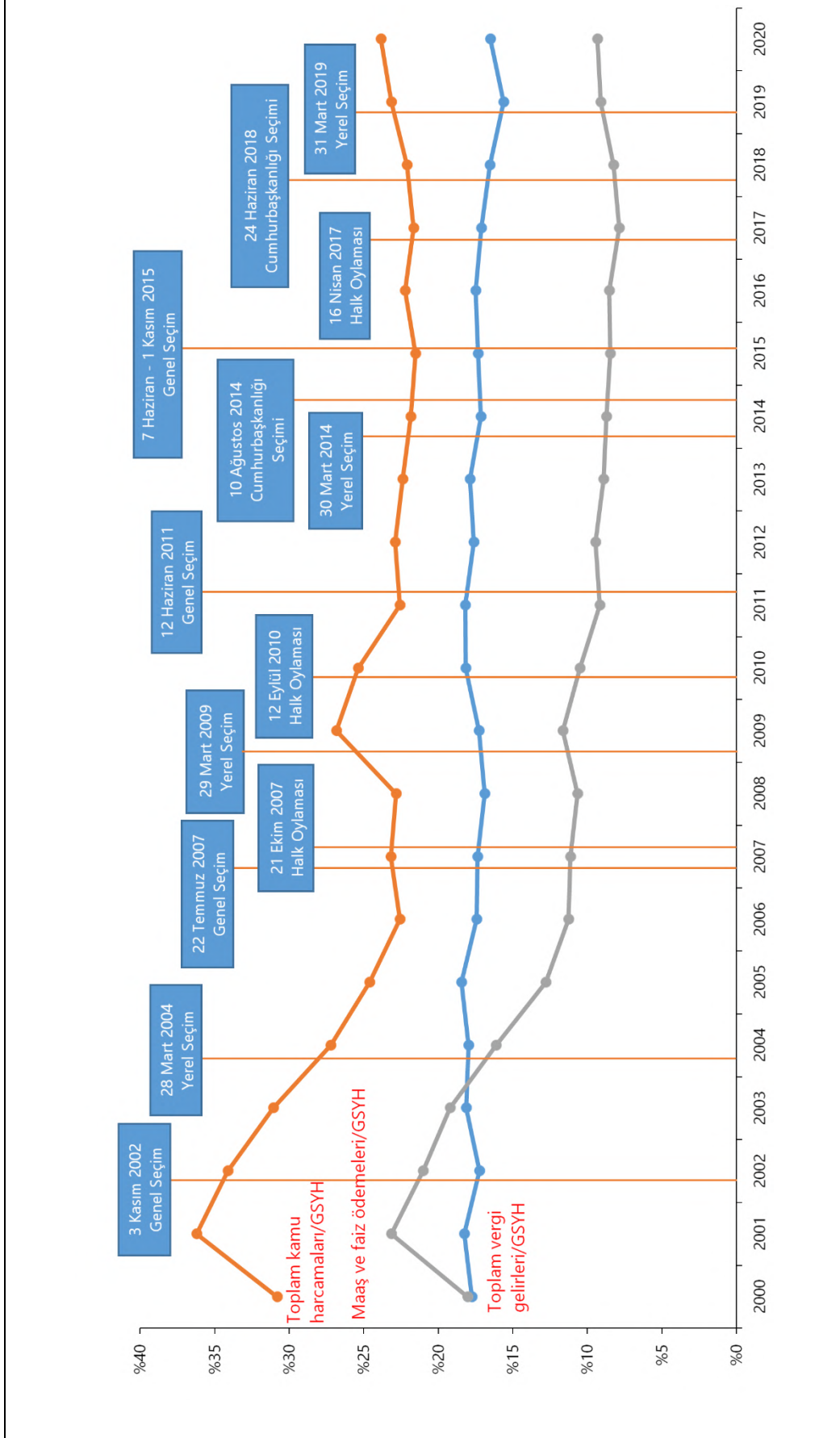
Tablo 1

Türkiye’de Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinin, Kamu Harcamalarının ve Maaş ve Faiz Ödemelerinin GSYH’ya Oranı (2000-2021) (%)

Yıllar	Heller 1: Vergi Gelirleri/GSYH	Heller 2: Kamu Harcamaları/GSYH	Heller 3: Maaş ve Faiz Ödemeleri/GSYH
2000	17,74	30,81	18,02
2001	18,24	36,20	23,13
2002	17,22	34,13	21,02
2003	18,14	31,06	19,21
2004	17,95	27,21	16,13
2005	18,43	24,61	12,80
2006	17,42	22,57	11,26
2007	17,36	23,18	11,14
2008	16,90	22,82	10,65
2009	17,26	26,84	11,65
2010	18,15	25,38	10,49
2011	18,20	22,56	9,18
2012	17,63	22,88	9,46
2013	17,89	22,39	8,91
2014	17,15	21,84	8,72
2015	17,35	21,54	8,47
2016	17,48	22,24	8,52
2017	17,12	21,64	7,85
2018	16,54	22,10	8,23
2019	15,61	23,16	9,10
2020	16,51	23,85	9,31
2021	16,16	22,19	8,11

Not. Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2022’den yararlanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>). Kamusal bilgi alanı.

Grafik 1
Siyasi Konjonktür ve Mali Alan (2000-2020)



Not. Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2022'den yararlanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasabat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>). Kamusal bilgi alanı.

Ancak merkezi yönetim kamu harcamaları ve onun içinde maaş ve faiz ödemelerinde ciddi düşüş olmuştur. Toplam kamu harcamalarının GSYH içindeki payı 2000 yılında yüzde 30,8, 2001 yılında ise yüzde 36,2 olarak gerçekleşmiştir. Daha sonraki yıllarda düşüş trendine geçen toplam kamu harcamaları, dönemin iktidarlarına önemli bir mali alan yaratmıştır. Toplam kamu harcamalarının bir alt kalemi olan maaş ve faiz ödemeleri de aynı trendi izleyerek 2002 yılından itibaren mali alan yaratılmasına ciddi katkı sağlamıştır. 2000 yılında maaş ve faiz ödemeleri GSYH’nin yüzde 18’ini oluştururken bu oran 2001 yılında yüzde 23,13’e çıkmıştır. 2002 yılından itibaren düşüşe geçen maaş ve faiz ödemeleri 2010’lu yılların başında yüzde 50’den fazla bir düşüş göstererek yüzde 8’ler seviyesine inmiştir (Bkz. Tablo 1 ve Grafik 1).

2002 yılından itibaren mali alan genişlemesi sağlanmasında üç etkenin önemli olduğu ifade edilebilir. Bunlardan birincisi 2000 yılında başlayan IMF programı ile 2002-2003 yılına kadar önemli ölçüde yapısal reformlar tamamlanmış ve yeni hükümet daha sağlıklı bir ekonomik yapı ile göreve başlamıştır. Bunun doğal sonucu olarak ekonomik büyüme hız kazanmış ve mali alan hesaplamasının paydası hızla genişlemiştir. Böylece toplam kamu harcamalarının ya da maaş ve faiz ödemelerinin GSYH içindeki payı küçülmüştür. İkinci önemli etken ise IMF programı ile yapılan bankacılık reformlarıdır. Bu reformlar Türkiye’nin 2008 küresel krizinden çok az hasarla çıkmasında etkili olmuştur. Üçüncü etken ise 2008 krizini takip eden uluslararası para piyasalarındaki likidite bolluğudur. Türkiye bu bolluktan faydalanmış ve büyümeyi finanse edecek nakit akışını sağlayabilmiştir.

3. Türkiye’de Siyasi Konjonktür: Maliye Politikası Tercihleri ve Mali Alan Yaratma Çabaları

Türkiye’de 2000 yılı ve sonrasındaki dönemi hem politik hem de ekonomik olarak anlayabilmek için 1980 sonrası sürecin kısaca gözden geçirilmesinde fayda bulunmaktadır. 1980, bütün dünyada olduğu gibi sağ ekonomik ve politik siyasaların yükseldiği bir dönem olarak karşımıza çıkar. Bunun ekonomik ayağını 24 Ocak kararları, politik ayağını ise 1980 askeri darbesi oluşturmaktadır. 24 Ocak kararları, ithal ikamesine dayalı iktisat politikalarından ihracata dayalı iktisat politikalarına geçiş, dış ticaretin, sermaye akımlarının ve bankacılık işlemlerinin serbestleştirilmesi çerçevesinde şekillenir. Bu süreç Türkiye’de ekonomik, siyasal ve sosyal yeni yapıların oluşmasına yol açmıştır. İlgili dönemde ekonomik yapıların niteliği ve niceliğinde, siyasetin örgütlenme biçiminde ve sosyal yapı ve değerlerin oluşumunda ve değişiminde önemli kırılmalar yaşanmıştır. 12 Eylül askeri darbesinin yarattığı ortam ile birlikte soğuk savaş ideolojilerine dayalı değer temelli siyaset anlayışı daha ekonomik çıkar temelli pragmatik siyaset anlayışına doğru evrilmiştir. Daha sonra Özalp yılları olarak adlandırılan bu dönem 1990’lı yılların başlarına kadar devam etmiştir. Bu dönemin bir diğer özelliği darbe sonrası tek parti iktidarı (Anavatan Partisi) mevcudiyeti ve liberal ekonomik ve siyasi politikaların uygulanmasıdır. 6 Kasım 1983’den 20 Kasım 1991 tarihine kadar ülkenin tek parti tarafından yaklaşık 8 sene kesintisiz yönetildiği görülmektedir.

1991 yılının Kasım ayında yapılan genel seçimler ile tek parti iktidarı sona ermiş ve 2002 yılı Kasım ayına kadar sürecek iki, bazen de üç siyasi partiden oluşan koalisyon hükümetleri dönemine girilmiştir. 2002 yılı ve sonrasında karşımıza çıkan ve günümüzde de devam eden tek/hâkim parti iktidarını anlayabilmek için de 1991’den 2002 yılına kadarki siyasi ve ekonomik istikrarsızlık döneminin bilinmesi gereklidir. Bu dönemin temel özelliği, kısa ömürlü, ideolojik bakımdan uyumsuz, kırılmalı çok partili koalisyonlar nedeniyle yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik istikrarsızlıklardır. Türkiye’nin 20 Kasım 1991’den 18 Kasım 2002’ye kadar ise yaklaşık

altı yıl iki partili, altı yıl üç partili olmak üzere on iki sene koalisyon hükûmetleri ile yönetildiği ve bu koalisyonların ortalama iktidar sürelerinin yaklaşık 21 ay olduğu görülmektedir. Süreç içinde post modern darbeden (1997) ekonomik krizlere (1994, 1998, 2000, 2001), ulusal düzeyde etkili doğal felaketlerden (1999 Depremi) terör eylemlerine kadar birçok siyasal, ekonomik ve sosyal istikrarsızlık yaratan unsurların varlığından söz edilebilir.

Ekonomik kriz nedeniyle üçlü koalisyon hükûmeti tarafından uygulanmaya başlayan IMF istikrar programı, koalisyonu oluşturan partilerin uyumsuzluğu nedeniyle 2002 yılında erken seçime yol açmıştır. Süreç, 18 Kasım 2002 tarihinde tek başına bir partinin mecliste çoğunluğu elde ederek yeni bir hükûmetin iktidara gelmesi ile sonuçlanmıştır. Bu erken seçim kararı bir önceki koalisyon ortağı partilerin bir kısmının meclise dahi girebilecek yeterliliği (yüzde 10 seçim barajı) tutturamaması, buna karşın yeni kurulan bir partinin (Adalet ve Kalkınma Partisi) güçlü bir biçimde iktidara gelmesi nedeniyle ciddi ölçüde siyasi düzlemde değişikliklere yol açmıştır.

Yeni seçimler ile birlikte yaşanan siyasi konsolidasyon, IMF ile ortak şekillendirilen istikrar programının hedefleri ile uyumlu bir ekonomi politikası, toplumsal beklentilere cevap veren sosyal politikalar, Avrupa Birliği hedefi ile uyumlu bölgesel ve uluslararası ilişkiler tek parti iktidarının siyasi istikrar sağlamasında önemli rol oynamıştır. Bunda hiç şüphesiz uygulanan maliye ve para politikaları da kritik önem taşımaktaydı. 2002 sonrasında oluşan ve gelişen mali alan da, bu politikaların sonucu ve/veya bu politikalara destek veren ana unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

2002 sonrası dönemi, 2015 yılındaki 80 günlük bir seçim hükûmeti sayılmazsa, 21 yıllık tek/hâkim parti iktidarını iki alt döneme ayırabiliriz. Bunlardan birincisi 18 Mayıs 2002 tarihinde hukuki olarak Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'ne geçildiği 9 Temmuz 2018 tarihine kadarki klasik parlamenter demokrasi dönemidir. İkincisi ise 9 Temmuz 2018 yılından günümüze kadar süren, icra yetkisinin meclis dışında cumhurbaşkanında toplandığı, yasama yetkisinin ve denge denetleme işlevinin parlamento tarafından yerine getirilmesinin öngörüldüğü Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'dir.

2002 yılında tek parti hükûmetinin iktidara gelmesinden 2018 yılına kadar klasik parlamenter sistem yaklaşık 16 yıl sürmüştür. Bu dönem içerisinde siyasi iktidara yönelik üç birbirini takip eden müdahaleden söz edilebilir. Bunlardan birincisi, 2007 yılında mevcut cumhurbaşkanının süresinin dolması nedeniyle yeni cumhurbaşkanının seçilmesi sürecinde yaşanan müdahalelerdir. TBMM'deki seçimde Cumhurbaşkanı yeter sayısı için yoruma dayalı bir kural getirilmiş⁸ ve Anayasa Mahkemesi'nin de bu yoruma katılması sonucu seçim sonuçlandırılmamıştır. İkincisi, e-muhtıra olarak adlandırılan Genel Kurmay Başkanlığı'nca 27 Nisan 2007 tarihinde yayımlanan ve doğrudan siyasi iktidarı hedef alan bildiridir. Üçüncüsü ise 14 Mart 2008 yılında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından Anayasa Mahkemesi'nde iktidar partisi aleyhine kapatma davası açılmasıdır. Bu dava 30 Temmuz 2008'de sonuçlanmış, nitelikli çoğunluk gerektiğinden üyelere yarım fazlasının kapatılması kararı vermesine rağmen iktidar partisi kapatılmamış, sadece hazine yardımıyla mahrum edilmiştir.

İktidar partisinin kendisine yönelik bu hamlelere cevabı, seçim ve Anayasa değişikliği yoluyla yürütme gücüne yönelik kısıtlamaları aşma ve icra kuvvetini konsolide etme çabaları olmuştur. Öncelikle yapılan şey erken seçime gidilmesidir. 22 Temmuz 2007 tarihinde yapılan genel seçimlerde iktidar partisi 2002 yılına nazaran oyunu büyük ölçüde arttırarak yüzde 46,7'ye çıkarmıştır. Genel seçimlerden sonra oluşan meclis dağılımı ile 28 Ağustos 2007 tarihinde TBMM'de iktidar partisinin adayı (Abdullah Gül) cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. Bu krizin bir

⁸ Üçüncü tur cumhurbaşkanlığı salt çoğunluğa göre seçilecek aday için toplantı yeter sayısının 367 olarak zorunlu kılınması.

diğer sonucu da cumhurbaşkanlığı seçimini doğrudan seçmen iradesine bağlı hale getiren 21 Ekim 2007 referandumudur. Bu referandumda iktidar partisi yüzde 68,9'luk büyük bir destek almış ve seçmen karşısındaki gücünü pekiştirmiştir. Halkoyuna dayalı ilk cumhurbaşkanlığı seçimi ise 2014 yılında yapılmış, iktidar partisinin adayı kazanmıştır.

2008 yılından sonraki dönem, iktidarın siyasi tercihlerini sistem dışı sınırlamalara bağlı olmadan kolayca uyguladığı bir dönem olarak nitelendirilebilir. Bu politikalar ile toplumun geniş kesimlerinin ekonomik ve politik beklentileri karşılanmaya çalışılmış, bunda da belli ölçülerde başarılı olunmuştur. 2015 yılına kadar hem yerel seçim hem de genel seçim düzeyinde seçmen desteğinin devam ettiği istikrarlı bir dönemden söz edilebilir. Süreç, 17/25 Aralık 2015'de ve 15 Temmuz 2016'da çalkantılı bir dönem geçirmiştir. Askeri ve sivil bürokrasi içerisinde örgütlenmiş, uluslararası bağlantılara sahip bir yapı, öncelikle yargı ve emniyet kanallarını kullanarak örtük bir şekilde, bu mümkün olmadığında ise 15 Temmuz 2016 tarihinde açıktan bir askeri darbe teşebbüsü ile ülke yönetimini ele geçirmeye çalışmıştır. Bu durum, seçmen desteğini sürdüren ve siyaseten iktidardan uzaklaştırma imkânı kalmayan hükûmeti, sistem dışı yollarla ortadan kaldırma girişimidir.

Başarısızlıkla sonuçlanan darbenin siyasi açıdan birçok etkisinden bahsedilebilir. Bunlar içerisinde en önemlisi parlamenter demokratik yapıdan başkanlık sistemine geçilmesidir. Darbe sonrası iktidar partisi içerisindeki hem güç merkezlerinde ve karar alma süreçlerinde hem de temel ekonomik, sosyal, siyasal politikalarda farklılaşmalar ve görüş ayrılıkları gündeme gelmiştir. Daha önce iktidar bloku içerisinde konsensüs ile oluşturulan politikalar terk edilmeye başlamış, karar ve güç merkezi tekleştirilmiştir. Bunun sonucu olarak iktidar partisi içerisinde eski yöneticiler tarafından kurulan iki yeni parti ortaya çıkmıştır. Bu parçalı aktörler ile parlamenter sistemin sürdürülebilmesi güçleşmiş ve 16 Nisan 2017 tarihinde yeni bir referanduma gidilip, icra yetkilerinin tümüne haiz başkanlık sistemine geçilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi olarak isimlendirilen başkanlık sisteminin ilk seçimi TBMM milletvekili seçimi ile birlikte 24 Haziran 2018 tarihinde yapılmıştır. İktidar partisi yüzde 42,6 oranında oy ile TBMM'de yüzde 49'luk bir çoğunluk elde etmiştir. Bu seçimle birlikte yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde ise yüzde 52,6 oy oranı ile iktidar partisinin genel başkanı, yeni sistemin ilk Cumhurbaşkanı (Recep Tayyip Erdoğan) olarak seçilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ile yürütme yetkisinin cumhurbaşkanında toplanması, cumhurbaşkanının ise yüzde 50+1 ile seçilmesi nedeniyle sistem, hukuki (de jure) olmasa da fiili (de facto) olarak koalisyon modeline doğru evrilmiştir. Bu hali ile yürütme yetkisinin koalisyonlar vasıtasıyla bölünmesi ve siyasi istikrarsızlık yaratılmasının önleneyeceği ifade edilmesine rağmen sistem beklenen sonucu yarat(a)mamıştır. Bunu cumhurbaşkanlığı aday süreçlerinde kurulan Cumhuriyet ve Millet ittifakı olarak adlandırılan ittifak yapılarında da görmek mümkündür. Böylelikle hem iktidar erki hem de muhalefet konsolide olmuş, fiili koalisyonlar şeklinde örgütlenme yoluna gidilmiştir. Bu ittifak yapısının siyasi etkileri 31 Mart 2019 tarihli yerel yönetim seçimlerinde gözlenmeye başlanmıştır. İttifak yapılarının her seçim bölgesinde olmasa bile, beraber hareket etmeleri sonucunda İstanbul ve Ankara gibi iki büyükşehir belediyesi muhalefet blokuna geçmiştir. Bu siyasi ittifak bloklaşmasının günümüzde de devam ettiği görülmektedir.

2002 yılından günümüze istikrarlı bir tek parti yönetimi görülse bile bu, ancak aktif seçmen desteği ile mümkün olabilmiştir. Yirmibir yıllık dönemde hem genel ve yerel seçimler hem de referandumlar olmak üzere iktidarın neredeyse ortalama 1,5 yılda bir seçmen desteğini almak ihtiyacı duyduğu ve bunu da gerçekleştirdiği ifade edilebilir. Siyasi iktidarın siyaset dışı müdahalelere ve siyasi rekabete karşı bu sıklıkla seçmen desteğine ihtiyaç duyması, seçmenleri tatmin edecek ekonomik politikalara ihtiyaç duymasını da beraberinde getirmiştir.

Sonuç olarak 2002-2018 dönemi hem iktisadi hem de siyasi rasyonalitenin optimal dengesine yaklaşıldığı bir dönem olarak nitelendirilebilir. Kamusal mal ve hizmet üretim seçmenlere sunabilen siyasi iktidarın oyları artmış, iktidar partisi sistem içerisinde hâkim parti konumuna gelmiştir. 7 Haziran 2015 seçimlerini saymazsak 1 Kasım 2015 tarihinde yenilenen seçimlerde bile siyasi iktidarın tek başına yaklaşık yüzde 50'lik seçmen desteğine ulaştığı görülebilmektedir. Bu desteğin oluşmasında kamu harcamaları politikasının siyasi rasyonaliteye göre dizayn edilmesinin etkisi yadsınamaz. İktidar partisinin 2002 seçimlerindeki yüzde 34'lerdeki seçmen desteğinin 2011-2015 sürecinde yüzde 50'lere yaklaşması böylelikle daha iyi anlaşılabilir. Siyasi iktidarın mali alan yaratıp, bu mali alanı baskın seçmen kitlelerinin talepleri doğrultusunda kamu harcamalarına yöneltmesinin sonucunda, siyasi istikrar ve süreğen tek parti iktidarı yaşanmıştır. 15 Temmuz 2016 sonrası dönemde ise siyasi sistemin ve iktidar blokunun konsolidasyonuna yönelik girişimlerin Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Modeli'ni ortaya çıkardığı söylenebilir. Bu model temelde iki farklı ittifak sisteminin siyasi rekabeti gibi görünse de ittifak içi rekabetin ve farklı taleplerin de sistem içerisinde örtük olarak var olduğu gözlenebilmektedir. Böyle olunca iktidar blokunu oluşturan ittifak içi farklı taleplerin uyumlaştırma sorunu karşımıza çıkmaktadır.

4. Vergi Politikası Tercihleri

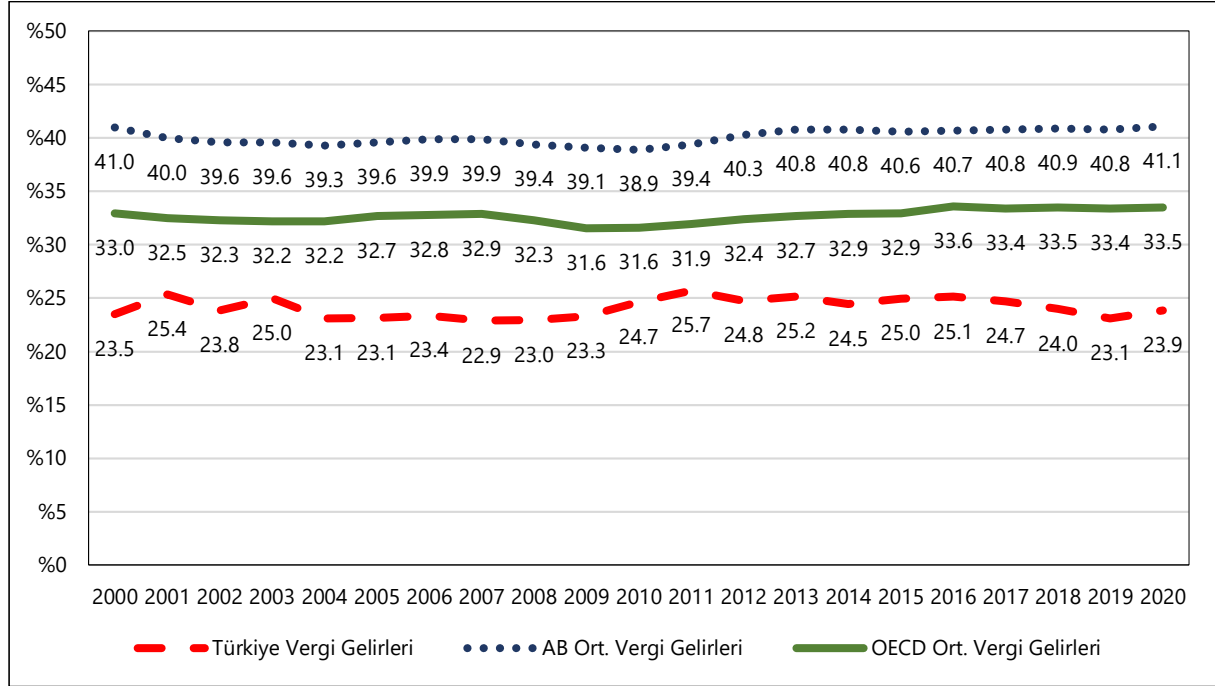
2000 sonrası dönemde Türkiye'deki mali alan oluşum süreçlerinde vergi politikası yönüyle iki ana tespitte bulunulabilir. Bunlardan birincisi 22 yıllık dönemde vergi gelirlerinin yatay bir seyir izlediğidir. İlgili dönemde toplam vergi gelirlerinin GSYH'ya oranı ortalama yüzde 24'ler civarında dar bir koridor içerisinde dalgalanmıştır. Yıllık olarak bakıldığında dönemin en düşük vergi geliri yüzde 22,9 (2007) ile yüzde 25,7 (2011) arasında +/-% 6'lık bir alanda hareket etmiştir. 22 yıllık bir zaman aralığı ve hareketli bir konjonktürün (2008 finansal krizi) varlığı düşünüldüğünde bu dönemde durağan bir vergi geliri düzeyinden bahsetmek mümkündür (Bkz. Grafik 2).

2003-2015 döneminde ekonomik büyüme trendi ve hareketli konjonktür de göz önüne alındığında vergi gelirlerindeki yatay trendin ekonominin içsel dengelerinin bir sonucu olduğunu da söylemek güçtür. Çünkü 2000'li yılların başında 3.500 dolar civarlarında olan kişi başına gelirin 2014 yılında 12.500 doları geçtiği düşünüldüğünde bu gelir artışının vergi gelirlerine yansımaması üzerine de düşünmek gerekir. Benzer bir durum GSYH için de geçerlidir. Dönemin başlarında 200 milyar dolar civarında olan GSYH'nın, dönemin ortalarında 950 milyar doları aştığında bile vergi gelirleri/GSYH oranı aynı kalmıştır. Ampirik metotlar kullanılarak Türkiye'de uzun dönemli vergi gelirleri GSYH ilişkisi incelendiğinde anlamlı bir korelasyonun olmadığı görülmektedir (Akıncı & Atalay, 2021).

Benzer bir ilişkiye, vergi yükünün hem bireyler hem de toplum tarafından hissedilebilirliği yönüyle de bakılabilir. Düşük GSYH ve/veya kişi başına GSYH düzeyinde vergi yükü oranı ile yüksek GSYH ve/veya kişi başına GSYH düzeyinde vergi yükü oranının aynı olmasının normal olarak algılanması doğru bir yaklaşım değildir. Çünkü düşük GSYH ve/veya kişi başına GSYH düzeyinde vergi yükü oranının birey ve toplum tarafından hissedilebilirliği artmakta, vergi sonrası harcanabilir gelirin marjinal faydası azalmaktadır. Buna karşılık yüksek GSYH ve/veya kişi başına GSYH düzeyinde vergi yükü oranı aynı kaldığında vergilemenin marjinal maliyeti ve hissedilebilirliği azalmaktadır. Bu nedenle yüksek gelirli kişi ve toplumlarda düşük gelirli kişi ve toplumlara göre vergi yükünü arttırmak daha da kolay olmaktadır.

Grafik 2

Türkiye, Avrupa Birliği ve OECD Ülkelerinde Vergi Gelirlerinin GSYH'ya Oranının Gelişimi (2000-2020) (%)



Not. Tablo 1'de Türkiye'deki vergi gelirleri/GSYH ile buradaki vergi gelirleri/GSYH'deki fark OECD sınıflandırmasından kaynaklanmaktadır (OECD vergi gelirlerine sosyal güvenlik ödemelerini de dâhil etmektedir). *Tax Revenues*, OECD, 2022'den yararlanılarak oluşturulmuştur. (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>). Kamusal bilgi alanı.

Yukarıda ortaya konulan ilişkinin vergilemenin ekonomi politiği üzerinde de yansımaları gözlenebilmektedir. Siyasi iktidarların vergi yükü üzerinde herhangi bir tasarrufta bulunacakları zaman bunun siyasi fayda ve maliyet analizini yaptıkları ve karar alma süreçlerini ona göre işlettikleri ifade edilmektedir. Çünkü vergi yükünün artırılması ile seçmenlerin oylama tercihlerinin etkilendiği ve her ek vergi yükü artışının seçimlerde alınabilecek oy miktarını azalttığı bilinmektedir. Siyasi partilerin iktidar olmak, iktidarda iseler iktidarda kalmak için oy maksimizasyonuna ihtiyaç duydukları bilinmektedir. Vergileme davranışları da bu oy maksimizasyonunun bir aracı olarak kullanılabilir.⁹

Siyasi partilerin vergileme davranışlarını belirleyen diğer bir ölçü de ideolojileri, siyasi duruş ve/veya siyasi konumlarıdır. Bu bağlamda düşünüldüğünde, sol partilerin vergilemeyi bir ekonomi politikası aracı olarak daha sık kullandıkları ve orta ve yüksek gelir grupları aleyhine vergi yükünü arttırıcı önlemlere daha fazla başvurabildikleri görülmektedir. Sağ siyasi partilerin ise ekonomik kaynakların devlet tarafından kullanımının özel karar alıcı birimler tarafından kullanımına nazaran daha etkinsiz olduğuna yönelik bir ön kabulden hareket ettikleri söylenebilir. Bu tercih sağ partilerin vergilemeye yönelik ekonomi politikası tercihlerini doğrudan etkilemektedir. Diğer bir ifade ile sağ partiler vergi yükü artışı yönünde bir politika uygulamadıkları gibi mümkünse vergi yükünün azaltılmasına yönelik tercihler ortaya koymakta, mümkün değilse vergi yükünü arttırmaya yönelik bir tercihte bulunmamaktadırlar. Bir genelleme yapmak gerekirse, sol partilerin vergi yükünü arttırıcı ya da vergi yükünü orta üst

⁹ Siyasi iktidarların vergilere ve (bir sonraki başlıkta ele alınan) kamu harcamalarına ilişkin davranışları/tercihleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Downs, 1957, 1998.

sınıflara yansıtıcı politikalar göttüğü, sağ partilerin ise vergi yükünü azaltmaya veya yükü değiştirmemeye yönelik politikalara öncelik verdiği söylenebilir.

Türkiye özelinde duruma baktığımızda diğer ülkelere nazaran vergi gelirlerinin GSYH'ya oranı şeklinde tanımlanan vergi yükünün düşük olduğu görölmektedir. 2000-2020 yılları arasındaki 21 yıllık dönemde AB ülkelerindeki ortalama vergi yükü yüzde 40,1 düzeyinde iken aynı dönemdeki OECD ülkelerindeki ortalama vergi yükü yüzde 32,7 düzeyindedir. Böyle bakıldığında Türkiye'deki vergi yükünün AB ülkelerinin yüzde 60'ı, OECD ülkelerinin ise yüzde 74'ü düzeyinde olduğu ifade edilebilir (Bkz. Grafik 2). Bu veriler Türkiye'nin vergi kapasitesini yeterince kullanmadığını göstermektedir. Bir başka deyişle vergi gayretini arttırabilecek bir alanın bulunduğunu, teknik tabirle ise vergi gayreti oranının birden küçük olduğunu söylemek mümkündür.

Daha öncesinde ifade edildiği gibi Türkiye'nin 2000 sonrası vergi gelirlerinin GSYH'ya oranı birçok ülkeden daha düşük bir düzeyde gerçekteşmiştir. 22 yıllık süreçte GSYH ve kişi başına GSYH artışlarına nazaran değişmemesi bilinçli bir tercih olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunda 2002 yılından beri iktidarda olan ve sistem içerisinde hâkim parti konumuna gelen siyasi yapının hem politik tercihleri hem de seçmen davranışına yönelik pragmatik davranışları etkili olmuştur. İktidar partisinin sağ bir siyasi gelenekten gelmesi hasebiyle vergilemeye ve vergi yükünün arttırılmasına yönelik mesafeli tutumu anlaşılabilir. Bunun yanında vergi yükünü artırıp seçmen tercihlerinde herhangi bir olumsuzluk yaratmama gayretini de görmek gerekir. İktidar partisi 2002 yılından bu yana 13 kere (4 genel, 4 yerel, 3 referandum ve 2 cumhurbaşkanlığı seçimi olmak üzere) seçmenle sandıkta yüzleşmek zorunda kalmıştır (bkz. Grafik 1). Bunun anlamı bir buçuk yıllık aralıklarla seçmen tercihlerini yönetmesidir. Bu durumda iktidarda kalabilmesi için vergi yükünü arttırmak gibi bir siyasi tercih ortaya koymaması siyasi rasyonaliteye de uygun olacaktır. Mali alan bağlamında bakıldığında ise ilgili dönemde siyasi iradenin vergi politikasını kullanarak mali alan meydana getirmek gibi bir politika tercihi olmadığı, hatta belli ölçülerde bundan kaçındığı ifade edilebilir.

2000 sonrası dönemde Türkiye'deki mali alan oluşum süreçlerinde vergi politikası yönüyle yapılabilecek ikinci önemli tespit, vergi gelirlerinin içerisindeki dolaylı vergilerin payındaki artıştır.

Her vergi artışının oy kaybı sorununu beraberinde getireceği varsayımı altında, vergilerin arttırılması ama bu artışın seçmen kitlelerinin tepkisini yöneterek yapılması gerekir. 2000 sonrası süreç vergi politikasının siyasi rasyonaliteye uygun olarak nasıl dizayn edileceğini gösteren bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.

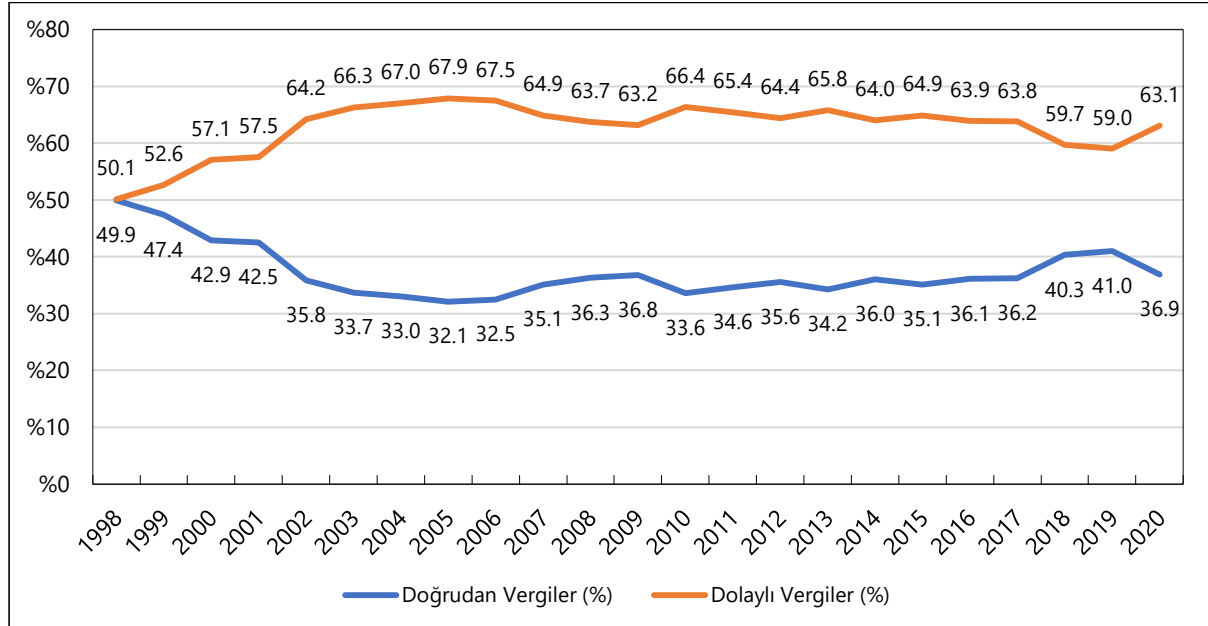
Doğrudan vergiler karşılıksız olarak alınırlar. Bu vergi artışları vergi mükellefleri tarafından doğrudan hissedilirler ve siyasal tepkilere yol açarlar. Buna karşılık dolaylı vergiler bir mal ve hizmet alımı birlikte ödenen vergilerdir. Dolaylı vergi artışları, mal ve hizmet fiyatlarında artış olarak algılandığından seçmen tepkisini sınırlarlar. Enflasyonun varlığı durumunda zaten mal ve hizmet fiyatları arttığından dolaylı vergi artışlarının seçmenler tarafından kabullenilmeleri daha da kolay gerçekteşebilir.

2000'li yılların öncesinde Türkiye vergi sistemi dolaysız vergilerin ağırlıkta olduğu bir yapı arz ediyordu. 1998'den başlayarak bir siyasi tercih olarak dolaylı vergilerin artırıldığı buna karşılık sistem içerisinde doğrudan vergilerin nispi payının geriletildiği ifade edilebilir. 2000'li yılların ortalarından itibaren, vergi gelirlerinin yaklaşık üçte birinin doğrudan, üçte ikisinin ise dolaylı vergilerden oluşan bir yapı arz ettiği görölmektedir. Günümüzde de bu yapı devam etmektedir (Bkz. Grafik 3). Bu yapı da bir siyasi tercihe işaret etmektedir. Özellikle 2000 sonrası dönemde vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki payı artmamış, buna karşılık vergi gelirlerinin dolaylı-dolaysız vergi dağılımı kalıcı bir şekilde değişmiştir. OECD ülkeleri ortalamasına bakıldığında toplam vergi gelirlerinin yaklaşık üçte birinin dolaylı, üçte ikisinin dolaysız

vergilerden oluştuğu görülmektedir. Türkiye’de ise bu durum tam tersinedir (Mutlu & Çelen, 2014). Bu tercihin doğrudan mali alan yaratma üzerindeki etkisinin sınırlı olduğu söylenebilir. Etki daha çok siyasi iktidar tarafından mevcut vergi yükünün, vergi mükellefleri ve seçmen kitleleri tarafından hissedilebilmesi ile alakalıdır. Böyle bir tercih ile seçmen kitlelerinin vergi yükünü hissetmeleri azaltılmış olmaktadır. Türkiye’de süregelen/hâkim tek parti iktidarının vergileme tercihlerinin ekonomi politiği bu çerçevede değerlendirilebilir.

Grafik 3

Türkiye’de Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Gelişimi (1998-2020) (%)



Not. Tax Revenues, OECD, 2022’den yararlanılarak oluşturulmuştur. (<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>). Kamusal bilgi alanı.

5. Harcama Politikası Tercihleri

2000-2021 yılları arasındaki dönemde, mali alan yaratmada vergi politikasının bir araç olarak tercih edilmediği görülmektedir. Bu durumda mali alan yaratma işlevinin harcama politikası çerçevesinde şekillendiği ifade edilebilir. Harcama politikasının diğer bir yönüyle de seçmen tercihlerinin şekillendirilmesinde vergi politikasına nazaran daha etkin sonuçlar üretebildiği bilinmektedir. Bu bağlamda harcama politikası yoluyla hem mali alanın yaratılması hem de yaratılan mali alanın seçmen tercihlerini etkileyecek şekilde dağıtılması mümkündür. Bu nedenle maliye politikasının ekonomi politiği yönüyle etkin olarak ve sıklıkla kullanılan politika demeti harcama politikaları içerisinde çıkmaktadır. Siyasi iktidarlar harcama politikası demeti içerisinde kendi seçmen kitlesini ve potansiyel seçmen kitlesini hedef alan kamusal mal ve hizmet çeşitlerine yönelebilmektedir. Vergi gelirlerinin değişmediği varsayımı altında oluşan bütçe kısıtı kamu harcamalarının artmasına imkân tanıyamamaktadır. Bu durumda siyasi iktidarlar harcamaların artırılmasından ziyade toplam harcamalar içerisindeki farklı harcama kalemlerinin sistem içerisindeki paylarını değiştirerek oy maksimizasyonu amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Bunu yaparken farklı bütçe harcama kalemleri hedeflenerek, farklı sosyo-politik gruplar ve bu grupların seçmen kitlesi içerisindeki ağırlıkları göz önüne alınmaktadırlar. Daha fazla oy getirecek harcama demetlerinin siyasi partilerin seçmen tabanlarının tercihleri ile uyumu, onların bu politikaları uygulamakta ellerini daha da rahatlattıkları söylenebilir. Sonuçta siyasi

partilerin nüfus içerisinde daha geniş seçmen kitlelerine hitap edebilecek, onların oy verme davranışlarını etkileyebilecek politika demetlerine yönelmeleri, siyasi rasyonalitenin bir sonucu olarak da değerlendirilebilir.

Özellikle gelir dağılımındaki adaleti yeterince gerçekleştirememiş ülkelerde geniş seçmen kitlelerinin talep ettikleri kamusal mal ve hizmetler COFOG sınıflandırmasına göre eğitim, sağlık, sosyal koruma ve sosyal yardımlar başlıkları altında toplanmaktadır. Bu harcama kalemlerinde artışın meydana getireceği oy artışı tüm siyasi iktidarlar tarafından bilinen bir gerçekliktir. Demokratik seçimlere dayanan bir sistemde iktidar olmak ve/veya iktidarda ise iktidarda kalmak isteyen bütün siyasi iktidarlar için eğitim, sağlık, sosyal koruma ve sosyal yardım harcamalarını arttırmak stratejik bir öneme sahiptir. Bunu yapabildikleri ölçüde ülke yönetimini elinde tutabilmeleri ve iktidarda kalmaları kolaylaşacaktır.

Türkiye AB ülkeleri arasında Gini katsayısıyla ölçülen gelir dağılımı adaletsizliği en yüksek, OECD ülkeleri arasında ise en yüksek ülkeler kategorisinde yer almaktadır. Bu nedenle Türkiye'deki seçmen kitlesinin sosyal içerikli harcamalar olarak nitelendirebileceğimiz eğitim, sağlık, sosyal koruma ve sosyal yardım harcamalarına karşı siyasi duyarlılığı fazladır. Sosyal koruma ve sosyal yardım harcamaları tamamıyla alt gelir grupları, eğitim ve sağlık ise çoğunlukla alt ve orta gelir grupları tarafından tüketilen kamusal mal ve hizmetlerdir. Tablo 2'de, hanehalkı kullanılabilir gelire göre sıralı yüzde 20'lik gruplar itibarıyla yıllık hanehalkı kullanılabilir gelirin dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 2

Hanehalkı Kullanılabilir Gelire Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar İtibarıyla Yıllık Hanehalkı Kullanılabilir Gelirin Dağılımı (2006-2021) (%)

Yıllar	Yüzde 20'lik Gruplar				
	İlk %20	İkinci %20	Üçüncü %20	Dördüncü %20	Son %20
2006	5,8	10,5	15,2	22,1	46,5
2007	6,4	10,9	15,4	21,8	45,5
2008	6,4	10,9	15,4	22,0	45,3
2009	6,2	10,7	15,3	21,9	46,0
2010	6,5	11,1	15,6	21,9	44,9
2011	6,5	11,0	15,5	21,9	45,2
2012	6,5	11,0	15,6	22,0	45,0
2013	6,6	10,9	15,4	21,8	45,2
2014	6,5	11,0	15,6	22,2	44,7
2015	6,3	10,9	15,5	22,0	45,3
2016	6,3	10,6	15,2	21,6	46,3
2017	6,3	10,6	15,1	21,4	46,7
2018	6,1	10,5	15,1	21,5	46,8
2019	6,5	11,0	15,5	21,7	45,4
2020	6,0	10,7	15,2	21,6	46,5
2021	6,1	10,8	15,1	21,3	46,7

Not. Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, TÜİK, 2020'den yararlanılarak oluşturulmuştur. (<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Gelir-ve-Yasam-Kosullari-Arastirmasi-2020>). Kamusal bilgi alanı.

Bu tablodan da anlaşılacağı gibi ülke nüfusunun yarısından fazlasını oluşturan ve en az payı alan ilk yüzde 60'lık kesimin, gelirin yüzde 31-33 arası bir gelire sahip oldukları ifade edilebilir. Orta alt ve alt gelir grupları olarak nitelendirebileceğimiz bu grupların gelir eksikliğinin kamusal mal ve hizmetler yoluyla ikame edilmeye çalışıldığı iddia edilebilir.

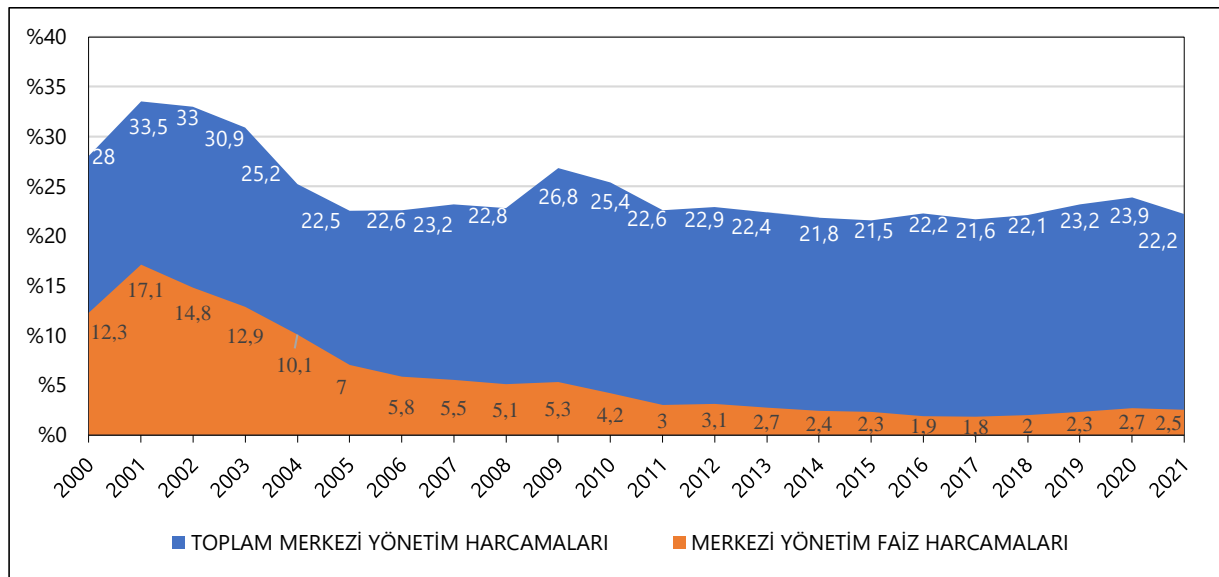
Eğitim, sağlık, sosyal koruma ve sosyal yardım harcamalarının ekonomi politik anlamda yapılabilmesi için öncelikle bu harcamaların finanse edilebileceği bir mali alanın olması gerekir. Türkiye’de 1980’den 2001 yılına kadarki ekonomik krizlerin tamamı kamu kesimi finansman açıkları krizleridir. Diğer bir ifade ile kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması sonucu çıkan krizlerdir. Bu nedenle kamu gelirlerinin çok da değişmediği bir durumda öncelikle kamu harcamalarının düşürülmesi ve mali alan yaratılması sonucunda sosyal içerikli ve seçmen memnuniyetini artırıcı harcamaların yapılması mümkün olacaktır.

Ülkemizde 2000 sonrası dönemde her ne kadar vergi artışı sağlanmasa da toplam merkezi yönetim bütçe harcamalarındaki düşüş, özellikle de faiz harcamalarındaki düşüş, iktidara önemli bir mali alan açmıştır. 2000’li yılların başında toplam merkezi yönetim bütçe harcamalarının GSYH’ya oranı yüzde 30’ların üzerinde idi ve bunun içerisinde faiz harcamaları yaklaşık yarısını tutmakta idi. Toplam merkezi yönetim bütçe harcamalarının GSYH’ya oranı 2001 yılında yüzde 33,5’e çıkıp, 2002 yılında yüzde 33’e gerilemiştir. Ancak 2002 yılı sonunda güçlü tek parti yönetimi ile birlikte bu düşüş hız kazanmış ve 2005’te yüzde 22,5’e kadar düşmüştür. Bir sonraki dönemde her ne kadar 2008 krizinin etkisi ile merkezi yönetim kamu harcamalarının GSYH içindeki payı biraz yükselse de 2011 yılından itibaren yüzde 21-22 bandında seyretmiştir.

Merkezi yönetim bütçesinin GSYH’ya oranındaki gerileme esas olarak faiz harcamalarındaki düşüşten kaynaklanmaktadır. 2001 yılında faiz harcamalarının GSYH’ya oranı yüzde 17’lerin üzerinde iken tek parti iktidarı ve ilk yıllarda uygulanan istikrar politikası önlemleriyle 2017 yılında yüzde 1,8’lere kadar düşmüş, dönem sonuna doğru yüzde 2-2,5 bandında dalgalanmıştır (Bkz. Grafik 4). Bu verilerden yola çıkarak şunu söylemek mümkündür: Faiz harcamalarındaki düşüşle sağlanan mali alan, diğer faiz dışı kamu harcamalarına yöneltilerek merkezi yönetim bütçesinin kamu hizmeti üretme kapasitesini arttırmış ve iktidarın seçmen memnuniyetini sağlama imkânları genişlemiştir.

Grafik 4

Toplam Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının ve Faiz Harcamalarının GSYH’ya Oranının Gelişimi (2000-2021) (%)

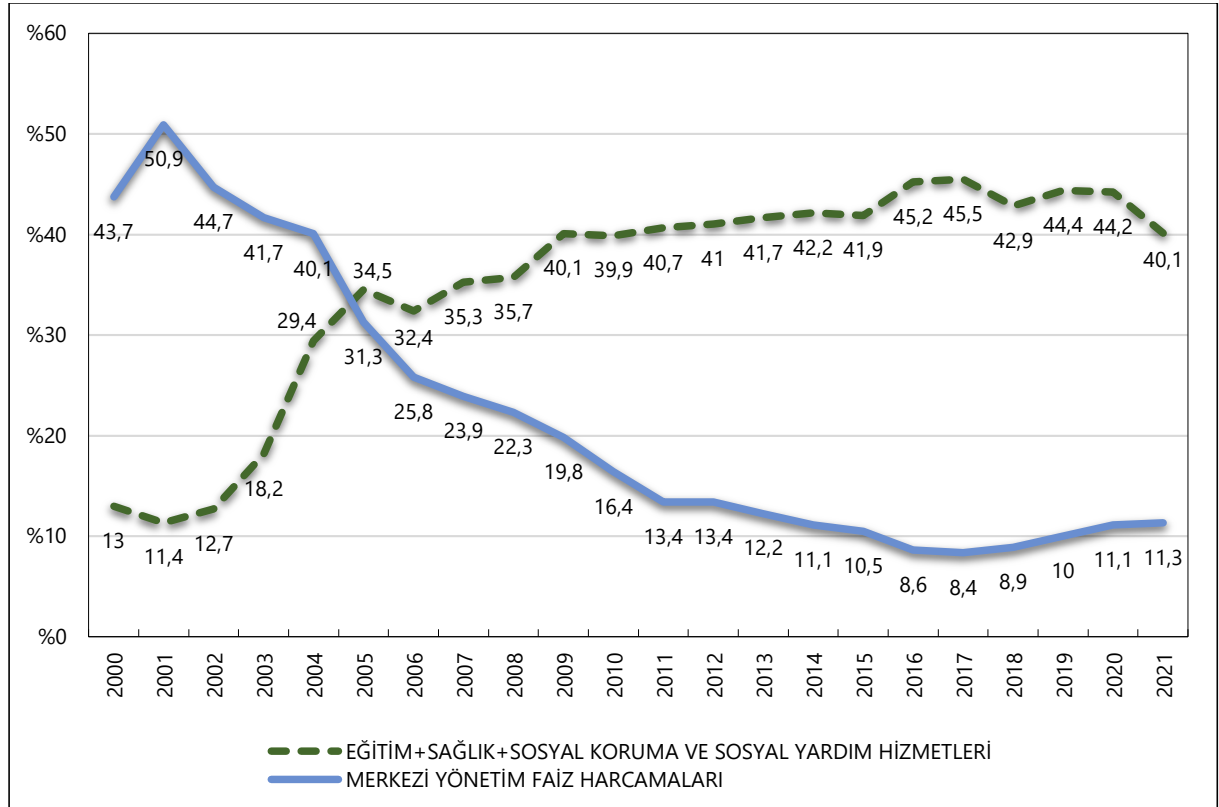


Not. Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2022’den yararlanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasabat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>). Kamusal bilgi alanı.

2000’li yılların ortalarından itibaren yaratılan bu mali alan kamu hizmetlerine ayrılan kaynakların arttırılmasına olanak vermiştir. 2004 yılında bu makas genişlemiş ve merkezi yönetim bütçe faiz harcamalarının düşüş hızı, eğitim, sağlık, sosyal koruma ve sosyal yardım harcamalarının toplamının artış hızını geçmiştir. Bu tarihten itibaren faiz harcamalarındaki düşüş ve eğitim, sağlık, sosyal koruma ve sosyal yardım harcamalarının toplamındaki artış 2021 yılına kadar devam etmiştir (Bkz. Grafik 5).

Grafik 5

Merkezi Yönetim Bütçesi İçerisindeki Sosyal İçerikli Harcamalar ve Faiz Harcamalarının Toplam Bütçe Harcamalarına Oranının Gelişimi (2000-2021) (%)

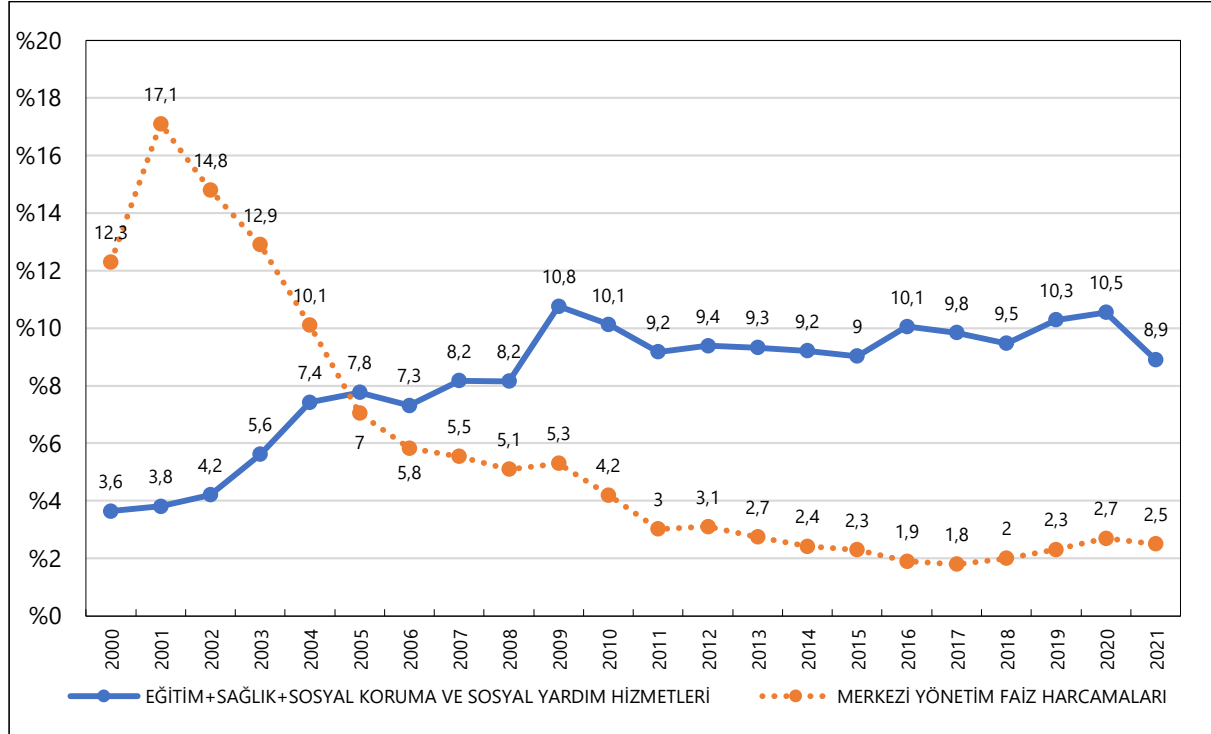


Not. Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2022’den yararlanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>). Kamusal bilgi alanı.

Yukarıda belirtildiği gibi 2000’li yılların başında toplam kamu harcamaları içinde özellikle faiz ödemelerinde büyük bir düşüş yaşanmıştır. 2000 yılında faiz ödemeleri GSYH’nin yüzde 12’sinden fazla iken bu oran 2001 yılında yüzde 17’yi geçmiştir. Fakat daha sonraki dönemde faiz ödemelerindeki düşüşün yarattığı mali alan bugünkü iktidara eğitim, sağlık ve sosyal yardım harcamalarında önemli artışlar yapma imkânı vermiştir (Bkz. Grafik 6).

Grafik 6

Sosyal İçerikli Harcamalar ve Faiz Harcamalarının GSYH'ya Oranının Gelişimi (2000-2021) (%)



Not. Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2022'den yararlanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>). Kamusal bilgi alanı.

2000 yılında eğitim, sağlık, sosyal koruma ve sosyal yardım hizmetleri toplamda ancak GSYH'nın yüzde 3,64'ünü oluştururken, bu oran 2004 yılında ikiye katlanıp yüzde 7,42 seviyesine çıkmıştır. İlerleyen yıllarda bu oran yüzde 10 seviyesine kadar yükselmiştir. Bu üç harcama kalemi içinde sağlık ve eğitim harcamaları, sosyal koruma ve sosyal yardım harcamalarına göre daha düz bir trend izlemiştir. İlgili yıllar boyunca tek tek sosyal içerikli harcamaların GSYH'ya oranı ve merkezi yönetim bütçesi içindeki payı da aşağıdaki Grafik 7 ve Grafik 8'de gösterilmiştir.

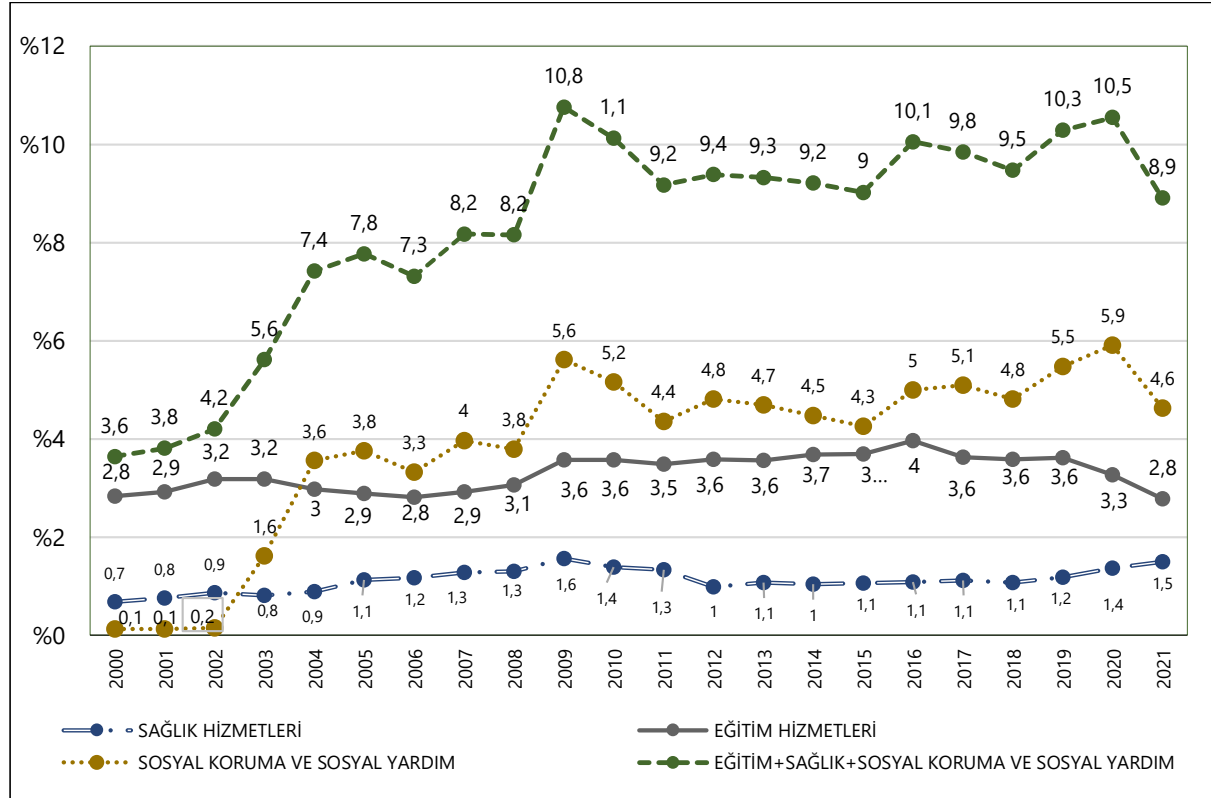
Grafik 7'den de görülebileceği gibi dönem başında GSYH'nın binde 7'leri düzeyinde olan sağlık harcamaları 2 katından fazla artarak yüzde 1,5'e ulaşmıştır. Tablodaki sağlık verileri sadece merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki harcamalardır. Türkiye'de merkezi yönetim bütçesi haricinde yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları tarafından da sağlık harcaması yapıldığı ve toplam kamu sağlık harcamalarının GSYH'ya oranının 22 yıllık dönemde yüzde 5'ler düzeyinde olduğunu ifade etmek gerekir (Statista, 2022).

Eğitim harcamalarının dönem başında GSYH'ya oranı yüzde 2,8'lerde iken 2016 yılında bu oran yüzde 4'lere erişmiş, dönem sonuna doğru ise ortalama yüzde 3,5'ler düzeyinde gerçekleşmiştir.

Sosyal içerikli harcamaların en önemlisi sosyal koruma ve sosyal yardım harcamalarıdır. Bu harcamalar 2000 yılında GSYH'nın binde 1'i düzeyinde iken 2020 yılında yüzde 5,9'ları aşmıştır. Bu dönem içerisinde yüzde altıbinlere yaklaşan muazzam bir artışı göstermiştir. Bu artış özellikle düşük gelirli kesimlerin oy verme davranışlarını etkileyebilecek düzeydedir.

Grafik 7

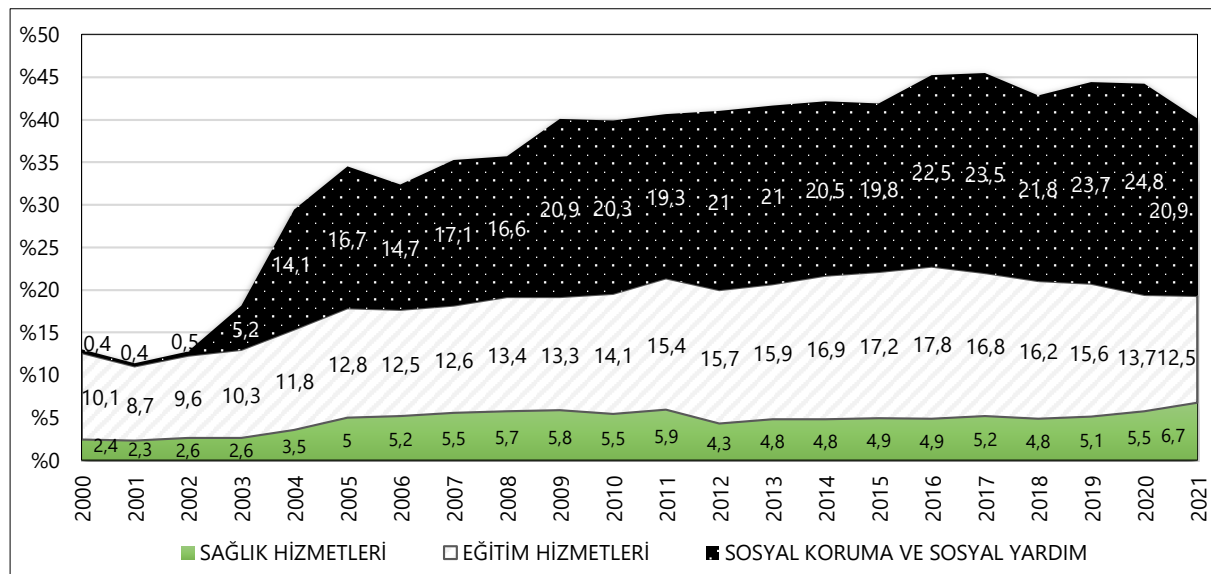
Eğitim, Sağlık, Sosyal Koruma ve Sosyal Yardım Harcamalarının GSYH'ya Oranının Gelişimi (2000-2021) (%)



Not. Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2022'den yararlanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasabat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>). Kamusal bilgi alanı. 2006 öncesi veriler yıllık bütçe gerekçelerinden derlenmiştir.

Grafik 8

Eğitim, Sağlık, Sosyal Koruma ve Sosyal Yardım Harcamalarının Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarına Oranının Gelişimi (2000-2021) (%)



Not. Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2022'den yararlanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasabat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>). Kamusal bilgi alanı. 2006 öncesi veriler yıllık bütçe gerekçelerinden derlenmiştir.

Eğitim, sağlık, sosyal koruma ve sosyal yardım harcamalarının merkezi yönetim bütçesi içerisindeki paylarının gelişimine baktığımızda yukarıdaki artışları daha anlaşılır olarak okumak mümkün olmaktadır (Bkz. Grafik 8). Eğitim harcamalarının merkezi yönetim bütçesi içerisindeki payı 2000 yılında yüzde 10’lar düzeyinde iken 2016 yılında yüzde 18’ler düzeyine yaklaşmış, daha sonra yüzde 15-16 bandında dalgalanma göstermiştir.

Sosyal koruma ve sosyal yardım harcamaları merkezi yönetim içerisindeki payı itibarıyla sosyal harcamaların ana belirleyicisi konumuna gelmiştir. Dönem başında merkezi yönetim harcamalarının binde 4’üne karşılık gelen bu harcama kalemi 2017 yılında bütçenin yüzde 23,5’ine ulaşmış COFOG sınıflandırmasına göre genel kamu hizmetlerinden sonra bütçedeki en büyük kalem haline gelmiştir.

6. Sonuç ve Değerlendirme

Mali alanın yaratılması ve kullanılması demokratik ülkelerde siyasi mekanizmalar ve süreçler ile belirlenir. Bu süreçler ve mekanizmalar seçmenlerin oy verme davranışları bağlamında siyasi iktidarların belirlenmesinde etkili sonuçlar doğurabilmektedir. 2002 sonrası dönemde, Türkiye’de tek parti iktidarının şekillenmesinde ve süregelen kılınmasında mali alan yaratma ve kullanma süreçlerinin etkili olduğu söylenebilir. Diğer bir ifade ile maliye politikası yoluyla hem ekonomik istikrar hem de siyasi istikrar sağlama yoluna gidilebilmektedir. Burada mali alan, oy maksimizasyonunun hem bir amacı hem de bir aracı haline gelebilmektedir.

Son yirmi iki yıllık zaman aralığında ülkemizdeki mali alan yaratma sürecinde maliye politikası araçlarında vergi politikasının değil harcama politikasının ağırlıklı olarak kullanıldığı söylenebilir. Bunun dayanağı sözü edilen zaman diliminde vergi gelirlerinin GSYH’ya oranında gözle görülür bir farklılaşma olmamasıdır. İlgili dönemde Türkiye’deki vergi gelirlerinin GSYH’ya oranı yüzde 24’ler düzeyinde dar bir koridorda dalgalanmıştır. Bu oran gerek AB gerekse OECD ülkelerinin oldukça altındadır. Buradan siyasi bir tercih olarak vergi gayretinin düşük kaldığı, vergi kapasitesinin yeterince kullanılmadığı sonucuna ulaşılabilir. Böyle bir tercihin oluşmasında vergi artışının yaratacağı oy kaybı ve siyasi maliyetlerin etkili olduğu söylenebilir. Vergi politikası yönüyle ortaya konulan diğer bir tercih, sistem içerisindeki dolaylı dolaysız vergi ağırlığını değiştirerek mevcut vergi yükünün mükellefler ve dolayısıyla da seçmenler tarafından hissedilebilirliğini azaltmak yönünde şekillenmiştir. 2000’li yıllardan önce dolaysız vergilerin ağırlıkta olduğu Türk vergi sistemi, 2003’den itibaren yaklaşık üçte ikisi dolaylı vergilerden oluşan bir sisteme dönüşmüştür. Bu tercihin doğrudan mali alan yaratma süreçleri üzerindeki etkisini sınırlı olsa bile, seçmen kitlelerinin vergi yükünü hissetmeleri azaltılmış, siyasi tepkilerin ortaya çıkmasını sınırlamış ve tek parti iktidarının sürmesinde destekleyici bir unsur haline almıştır.

Türkiye’de mali alan yaratma sürecine kamu harcama politikası yönüyle baktığımızda daha net sonuçlara varılabilir. 2000’li yılların başında merkezi yönetim bütçesinin yaklaşık yarısını oluşturan kamu borç faiz ödemeleri başarılı bir şekilde uygulanan istikrar politikası vasıtasıyla yüzde 10’ların altına düşürülebilmştir. Bütçenin yüzde 40’ına yakın bir düzeyde oluş(turul)an mali alan geniş seçmen kitlelerinin tükettiği kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda kullanılmıştır. Eğitim, sağlık, sosyal koruma ve sosyal yardım hizmetlerinin merkezi yönetim bütçesi içerisindeki payındaki artış ile kamu borç faiz ödemelerindeki azalış arasında ilişki ampirik olarak da gözlenebilmektedir. Sosyal içerikli harcamalar olarak nitelendirilebileceğimiz bu harcamaların kendi içerisindeki dağılımı ve ağırlığı da dönem içerisinde değişmiştir.

Bu harcamalar içerisinde ön plana çıkan sosyal koruma ve sosyal yardım hizmetleri giderleridir. 2000’li yılların başında merkezi yönetim bütçesi içerisinde bindelerle ifade edilen

bu kalem, dönem sonunda bütçe içerisinde yüzde 25'e yakın bir orana erişebilmiştir. Bütçe kalemleri arasında en yüksek artış sosyal koruma ve sosyal yardım hizmetleri kaleminde. Artış yüzdesi bakımından diğer bir kalem ise sağlık harcamalarıdır. Dönem başında bütçe içerisindeki payı yaklaşık yüzde 2,5'lerde olan sağlık harcamaları dönem sonunda yüzde 6,7'lere ulaşmıştır. Sağlık hizmetlerinin sadece merkezi yönetim bütçesi içerisinde üretilmediği, üçte ikisinin Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesi içerisinde üretildiği göz önüne alındığında sağlık harcamalarındaki artışın daha yüksek olduğu ifade edilebilir. Son olarak artış oranı daha düşük olan eğitim harcamalarından söz edilebilir. Eğitim harcamalarının merkezi yönetim bütçesi içerisindeki payı dönem başında yüzde 10'un altında iken dönem sonlarına doğru yüzde 17'yi aşmıştır. Genel olarak bir değerlendirmede bulunursak sosyal içerikli harcamalar olarak nitelendirebildiğimiz eğitim, sağlık, sosyal koruma ve sosyal yardım hizmetlerinin merkezi yönetim bütçesi içerisindeki payı yaklaşık yüzde 11-12 düzeyinden dönem sonuna doğru yüzde 45'lerin üzerine çıkmıştır.

Türkiye gibi süregelen gelir dağılımı sorunları yaşayan bir ülkede sosyal içerikli harcamalardaki büyük artışın sosyo-politik ve sosyo-ekonomik sonuçlar doğurması kaçınılmazdır. Bu bağlamda analiz edildiğinde siyasi iktidarın ağırlıklı olarak kendi tabanını oluşturan orta ve orta alt gelir gruplarına bu harcamalar vasıtasıyla kamu hizmeti olarak kaynak aktardığı ve gelir dağılımında nispi bir iyileşme yarattığı ifade edilebilir. Bu sosyo-ekonomik grupların nüfus içerisinde ağırlığı düşünüldüğünde ciddi bir seçmen memnuniyeti yarattığı ve bunun seçimlerde oy olarak sandığa yansıdığı söylenebilir. Özellikle sosyal koruma ve sosyal yardım harcamalarının bütçe içerisinde en önemli harcama kalemi haline gelmesinin etkisi de bu bağlamda değerlendirilebilir.

İktidar partisi 2002 yılından bu yana 13 kez (4 genel, 4 yerel, 3 referandum ve 2 cumhurbaşkanlığı seçimi olmak üzere) seçmenin onayını alarak, iktidarını devam ettirmiş ve hatta politik sistem içerisinde hâkim parti konumuna gelmiştir. Siyasi anlamda bu başarıyı göstermesinde faiz harcamaları nedeniyle daha önce sadece maaş ve faiz gideri yapılabilen bir bütçeyi, sosyal içerikli hizmet üretebilen ve bunu da geniş halk kitlelerine sunabilen bir bütçe haline getirmesi belirleyici olmuştur. Diğer bir ifade ile yaratılan mali alan vasıtasıyla sosyal içerikli harcamalar yapılarak seçmen kitlelerinin tatmin edilmesi sağlanmış ve bu da sandığa oy olarak yansiyarak siyasi istikrarın tesis edilmesi sonucunu doğurmuştur.

TEŞEKKÜR

Yazarlar Elif Göral'a katkılarından dolayı teşekkür eder.


FINANSAL DESTEK


Yazarlar bu çalışma için herhangi bir finansal destek almadıklarını beyan etmiştir.


ETİK

Veriler etik onay gerektirmeyen kaynaklardan toplandığı için çalışma etik kurul izni gerektirmemektedir. Makale araştırma ve yayın etiğine uygun olarak hazırlanmıştır.

YAZAR KATKI BEYANI

Mustafa Çelen  Kavram/fikir; Literatür taraması; Tasarım; Veri Toplama/Analiz; Veri/bulguların yorumu; Taslağın yazımı; Yönetme ve kontrol; Eleştirel inceleme; Son onay ve sorumluluk. Genel katkı düzeyi %33,3

Ayşe Güner  Kavram/fikir; Literatür taraması; Tasarım; Veri Toplama/Analiz; Veri/bulguların yorumu; Taslağın yazımı; Yönetme ve kontrol; Eleştirel inceleme; Son onay ve sorumluluk. Genel katkı düzeyi %33,3

Serdar Yılmaz  Kavram/fikir; Literatür taraması; Tasarım; Veri Toplama/Analiz; Veri/bulguların yorumu; Taslağın yazımı; Yönetme ve kontrol; Eleştirel inceleme; Son onay ve sorumluluk. Genel katkı düzeyi %33,3

ÇIKAR ÇATIŞMASI

Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması beyan etmemiştir.

Kaynakça

- Aizenman, J., & Jinjarak, Y. (2010). *De facto fiscal space and fiscal stimulus: Definition and assessment* (NBER Working Paper Series No. 16539). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w16539>
- Akbayır, F., & Yereli, A. B. (2018). Mali alan ve ölçüm yöntemleri. *Sosyoekonomi*, 26(38), 253–270. <https://doi.org/10.17233/sosyoekonomi.2018.04.14>
- Akıncı, A., & Atalay, M. (2021). Türkiye’de vergi yükü ile kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla arasındaki ilişki: Fourier yaklaşımı. *Sayıştay Dergisi*, 32(121), 127–152. <https://doi.org/10.52836/sayıstay.968784>
- Aşan, S. (2016). Özelleştirme mali alan ilişkisi. *Journal of Awareness*, 1(1), 33–60. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/358020>
- Atılğan Yaşa, A. (2017). Türkiye’de bütçe politikası uygulamalarının mali alan üzerine etkileri. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(1), 73–87. <https://doi.org/10.18657/yonveek.307502>
- Aydemir, B., & Birinci, N. (2021). Gelişmiş ve gelişmekte olan ülke örnekleri bazında mali alan üzerine karşılaştırmalı bir analiz. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 33, 83–102. <https://doi.org/10.18092/ulikidince.1015570>
- Barroy, H., & Gupta, S. (2020). *From overall fiscal space to budgetary space for health: Connecting public financial management to resource mobilization in the era of COVID-19* (Centre for Global Development Policy Paper No. 185). Centre for Global Development & World Health Organization. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/overall-fiscal-space-budgetary-space-health-connecting-public-financial-management.pdf>
- Barroy, H., Sparkes, S., Dale, E., & Mathonnat, J. (2018). Can low- and middle-income countries increase domestic fiscal space for health: A mixed-methods approach to assess possible sources of expansion. *Health Systems & Reform*, 4(3), 214–226. <https://doi.org/10.1080/23288604.2018.1441620>
- Çaşkurlu, E. (2011). Bağımsız maliye politikası uygulama olanağının kısıtlanması: Mali alan daralması ve etkileri. *Ekonomik Yaklaşım*, 22(79), 21–44. <http://dx.doi.org/10.5455/ey.20027>
- Çelen, M., & Yavuz, E. (2014). Mali alan oluşturma yöntemleri. İçinde A. Kesik, T. Berksoy, & M. Şahin (Ed.), *Mali alan: Teori ve uygulama* (ss. 27–56). Seçkin Yayıncılık.
- Development Committee. (2006). *Fiscal policy for growth and development: An interim report* (DC: 2006-0003). IMF & World Bank. [http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma07/DC2006-0003\(E\)-FiscalPolicy.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma07/DC2006-0003(E)-FiscalPolicy.pdf)
- Development Committee. (2007). *Fiscal policy for growth and development: Further analysis and lessons from country case studies*. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma07/FiscalPolicyDC2007.pdf>
- Dinh, H. T. (2021). *Covid-19 and the fiscal space of developing countries* [Policy Brief No. PB-48/21]. Policy Center for the New South. <https://www.policycenter.ma/publications/covid-19-and-fiscal-space-developing-countries>
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Harper and Row.
- Downs, A. (1998). *Political theory and public choice*. Edward Elgar Publishing.
- Eroğlu, E., & Maraş, G. (2019). Mali alan ve mali sürdürülebilirlik ilişkisinin düşük ve yüksek gelirli gelişmekte olan ülkeler açısından değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 176, 172–200. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/176-09.pdf>
- Ghosh, A. R., Kim, J. I., Mendoza, E. G., Ostry, J. D., & Qureshi, M. S. (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. *The Economic Journal*, 123(566), F4–F30. <https://doi.org/10.1111/eoj.12010>
- Gülşen, M. A., & Çiçek, U. (2018). Türkiye’de kamu kesimi kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması amacıyla mali alan oluşturma çabaları. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 5(2), 107–118. <https://doi.org/10.17541/optimum.382045>
- Hausmann, R., & Schetter, U. (2020). *Horrible trade-offs in a pandemic: Lockdowns, transfers, fiscal space, and compliance* (Working Paper No. 382). <https://projects.iq.harvard.edu/covidpt/global-policy-tracker>
- Heller, P. (2005a). Fiscal space: What it is and how to get it. *Finance and Development*, 42(2). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/basics.htm>
- Heller, P. (2005b). *Understanding fiscal space* (IMF Policy Discussion Paper No. PDP/05/4). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>
- Heller, P. (2007). Fiscal policy for growth and development: The fiscal space debate. *G20-Workshop on Fiscal Policy*. <http://petersheller.com/articles.html>
- Heller, P. S., Katz, M., Debrun, X., Thomas, T., Koranchelian, T., & Adenauer, I. (2006). *Making fiscal space happen: Managing fiscal policy in a world of scaled-up aid* (IMF Working Paper No. WP/06/270). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781451865301.001>
- Hürtgen, P. (2021). Fiscal space in the COVID-19 pandemic. *Applied Economics*, 53(39), 4517–4532. <https://doi.org/10.1080/00036846.2021.1904121>
- Karaca, C. (2012). İlave mali alan oluşturmada hükümet politikaları. *Maliye Dergisi*, 163, 416–430. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/163-22.pdf>
- Kasal, S., & Özpençe, Ö. (2020). A fiscal space analysis in terms of Turkey’s domestic debt. *Sosyoekonomi*, 28(43), 33–48. <https://doi.org/10.17233/sosyoekonomi.2020.01.02>
- Kayalidere, G. (2018). *Mali alan ve kamu maliyesi perspektifinden mali alan oluşturma yöntemleri*. Gazi Kitabevi.

- Kesik, A., & Telli, Ç. (2014). Mali alanı yeniden düşünmek: Kamu özel işbirliği programları Türkiye için imkanlar ve kısıtlar. İçinde A. Kesik, T. Berksoy, & M. Şahin (Ed.), *Mali alan teori-uygulama* (ss. 75–90). Seçkin Yayıncılık.
- Ko, H. (2020). Measuring fiscal sustainability in the welfare state: Fiscal space as fiscal sustainability. *International Economics and Economic Policy*, 17(2), 531–554. <https://doi.org/10.1007/s10368-019-00453-2>
- Kose, M. A., Kurlat, S., Ohnsorge, F., & Sugawara, N. (2017). *A cross-country database of fiscal space* (Policy Research Working Paper No. WPS8157). World Bank Group. <http://www.worldbank.org/en/research/brief/fiscal-space>
- Marcel, M. (2014). Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession. *OECD Journal on Budgeting*, 13(2). <https://doi.org/10.1787/BUDGET-13-5JZ2JW9TOPD3>
- Matus-López, M., Prieto Toledo, L., & Cid Pedraza, C. (2019). An assessment of fiscal space for health in Peru. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 40(1), 64–69. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2019.315>
- Muhasebat Genel Müdürlüğü (2022). *Merkezi yönetim bütçe istatistikleri*. Hazine ve Maliye Bakanlığı. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>
- Mutlu, A., & Çelen, M. (2014). *Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Türk Mali Sistemi İçerisindeki Yeri: Siyasal, Sosyal ve Ekonomik Sonuçları*. TÜSİAD Yayınları.
- Oduola, A. (2017). Fiscal space, poverty and inequality in Africa. *African Development Review*, 29(S1), 1–14. <https://doi.org/10.1111/1467-8268.12229>
- OECD. (2022). *Tax revenue*. <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>
- Ortiz, I., Cummins, M., & Karunanethy, K. (2017). *Fiscal space for social protection and the SDGs: Options to expand social investments in 187 countries* (Working Paper No. 48, Extension of Social Security Series). International Labour Organization.
- Ostry, J. D., Ghosh, A. R., Kim, J. I., & Qureshi, M. S. (2010). *Fiscal space* (IMF Staff Position Note SPN/10/11). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf>
- Romer, C. D., & Romer, D. H. (2019). *Fiscal space and the aftermath of financial crises: How it matters and why* (NBER Working Paper Series No. 25768). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w25768>
- Roy, R., Heuty, A., & Letouzé, E. (2006, September 13-14). *Fiscal space for public investment: Towards a human development approach*. G24 Technical Meeting, Singapore. <https://www.g24.org/wp-content/uploads/2016/01/FISCAL-SPACE-FOR-PUBLIC-INVESTMENT.pdf>
- Segal, S. (2021). *Creating Fiscal Space in the Covid-19* [Policy Brief]. Center for Strategic & International Studies. <https://www.csis.org/analysis/creating-fiscal-space-covid-19-era>
- Statista. (2022). *Total health expenditure as share of GDP in Turkey from 2000 to 2020*. <https://www.statista.com/statistics/893497/health-expenditure-as-share-of-gdp-in-turkey>
- Tapşın, G. (2019). Mali alan göstergeleri ve yükselen piyasa ekonomilerine yönelik bir analiz. *Journal of Emerging Economies and Policy*, 4(1), 43–54. <https://dergipark.org.tr/en/pub/joeeep/issue/46779/581664>
- The World Bank (2022). *A cross-country database of fiscal space*. <https://www.worldbank.org/en/research/brief/fiscal-space>
- TÜİK. (2020). *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması*. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Gelir-ve-Yasam-Kosullari-Arastirmasi-2020>
- Uysal Şahin, Ö., & Akar, S. (2014). Sağlık sektöründe mali alan ve Türkiye. İçinde A. Kesik, T. Berksoy, & M. Şahin (Ed.), *Mali alan: Teori ve uygulama* (ss. 299–320). Seçkin Yayıncılık.

Extended Abstract

The concept of fiscal space has entered into the academic and practitioner lexicon in the early 2000s with the work of experts at the International Monetary Fund and the World Bank. However, it gained prominence only after the 2008 global economic crisis. Although there are various definitions of the concept, in general terms it is described as a government's ability to allocate sufficient budgetary resources for achieving public policy objectives without jeopardizing the public finances of a country. After providing a brief review of the literature on fiscal space and its measurement methods, this study analyzes the fiscal space of Türkiye between 2000-2021 paying particular attention to political cycles. The paper examines how the fiscal space was created and used during its 19 year tenure of the ruling party which faced to voters 13 times during this period (in the form of 4 general elections, 4 local elections, 3 referendums and 2 presidency elections).

The current ruling party came to power in 2002 and managed to convince the voters to stay in power since then. This is partly because of its efforts to create fiscal space early in its tenure and use it effectively thereon to finance its public policy priorities. The government's efforts to create fiscal space focused on reducing government expenditures and growing the Turkish economy.

Our analysis shows that the government's efforts to create fiscal space focused on expenditures rather than revenues. The government's fiscal policy preference was to keep the burden of taxation to a minimum level. As a result, there has not been an increase in revenue collection. The share of tax revenues in GDP has been stable in the

last 20 years, fluctuating around 24 percent of GDP. One of the explanations for the lack of effort to increase revenue collection is that the single party government went through a tumultuous period, facing the voters frequently. In the context of continuous political tension, the ruling party avoided alienating its base of mostly small and medium size enterprise owners. In fact, consistent with the efforts to mask the pain of taxation, the ruling party engineered a significant shift in the composition of revenues: the share of indirect taxes has increased significantly reaching to 70 percent of total tax revenues.

As the Turkish economy started to grow faster, the share of total government expenditures in gross domestic product (GDP) began to shrink. Today, the share of total government expenditures in GDP is around 22 percent—down from 33.5 percent in 2002 when the ruling party came to power. More importantly, the share of interest payments in GDP experienced a precipitous decline from above 17 percent in 2001 to around 2 percent in recent years. The sharp decline in interest payments created a significant amount of fiscal space. The ruling party used this fiscal space to finance social services (health, education, social protection) for the benefit of low-middle income and low-income segments of the society—their loyal base. The bulk of the increase in social expenditures went to social protection spending. Whereas these expenditures covered 0.4 percent of the central government budget at the beginning of the period, they have reached to above 20 percent in 2020. Secondly, healthcare expenditures have increased from 2.5 percent of total government expenditures to 6.7 percent. An important detail about healthcare expenditures is that we capture only healthcare financing from the central government budget. However, two thirds of healthcare service financing come from the Social Security Administration. Therefore, our healthcare expenditure figures only provide a partial picture. Lastly, education expenditures experienced the least amount of increase—from less than 10 percent to 16-17 percent. As a whole these three social service expenditures have increased from 11-12 percent of the central government budget to around 45 percent towards the end of the period.

The ruling party government's ability to create fiscal space by reducing interest payments and providing social services to the less privileged segment of the Turkish society translated to electoral successes for them in general and local elections as well as two referendums over the years.