

MALİYE POLİTİKALARINDA 1980 SONRASINDA YAŞANAN DEĞİŞİM: MALİ DİSİPLİN VE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Yrd. Doç. Dr. Aysel ARIKBOĞA*

ÖZET

Tüm dünyada özellikle 1980'li yıllardan itibaren devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanması sürecinin maliye politikalarına yansımaları, mali disiplinin ve kurala bağlı maliye politikalarının yaygınlaştırılması temelinde gerçekleşmiştir. Söz konusu dönüşüm sürecinde, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının artışından sorumlu tutulan iradi maliye politikalarının kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini etkilediği gerekçesiyle; kurala bağlı maliye politikaları savunulmuştur. Çalışmamızda, mali kuralların ve kural benzeri uygulamaların kamuoyuna sunulan gerekçeler dışındaki gerçek nedenlerinin, bu uygulamaların toplumsal ve ekonomik etkilerinin birlikte değerlendirilmesiyle anlaşılabilmesi savunulmaktadır.

Anahtar kelimeler: Mali disiplin, mali kural, maliye politikası.

ABSTRACT

The reflections of restructuring process of the economic role of the state on fiscal policies, particularly since the 1980s, have been realized on the basis of fiscal discipline and rules based fiscal policies around the world. Throughout this transformation process, discretionary fiscal policies have been held responsible for the increase of budget deficits with a concomitant rise in public debts, and on the ground of the argument that the sustainability of public finances is affected; rules based fiscal policies have been advocated. In our study, it is asserted that the real motivation behind the implementation of fiscal rules or rule like practices can only be understood via the evaluation of both social and economic outcomes of these practices.

Keywords: Fiscal discipline, fiscal rule, fiscal policy.

* İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1970’li yılların başına kadar sürdürülebilen yüksek büyüme hızları ve düşük işsizlik düzeyleri sayesinde kapitalizmin “Altın Çağ”ı olarak adlandırılan dönem boyunca uygulanan maliye politikaları, 1970’li yıllardan günümüze süregelen kriz süreci içinde hâkim maliye politikaları ile karşılaştırıldığında önemli bir dönüşümün yaşanmış olduğu görülmektedir. Dünya çapında devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanması sürecinde, iradi maliye politikaları karşısında kurala bağlı maliye politikalarının gündeme gelişi dikkat çekmektedir. Bu noktadan hareketle, çalışmamızda, ekonomi politikalarında 1980’li yıllarla birlikte yaşanan neoliberal dönüşümün maliye politikalarına yansımaları, mali disiplin ve mali kural uygulamaları temelinde incelenecektir.

Mali kuralların, gerek gelişmiş kapitalist ekonomilerde çeşitli yasal düzenlemeler ve/veya uluslararası anlaşmalar çerçevesinde tanımlanmış olsun, gerekse yeni gelişen kapitalist ekonomilerde Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından yönlendirilen yapısal uyum programları aracılığıyla yürütülen kural benzeri uygulamalar biçiminde olsun, görünürdeki işlevleri yanında görünür olanın ardındaki işlevleri açısından da incelenmeleri gereklidir. Bu çalışmada, söz konusu uygulamaların sermaye ve emek açısından etkilerinin, mali disiplin, hesap verebilirlik, saydamlık, popülist ekonomi politikalarının önlenmesi şeklinde ortaya atılan çeşitli -ve büyük ölçüde girift- kavramlar tarafından nasıl perdelendiği üzerinde durulacaktır.

Türkiye’de henüz resmi olarak uygulanmış bir mali kural bulunmadığından¹, çalışmamızda, IMF ile yapılan Stand-by anlaşmaları çerçevesinde sürdürülmüş olan başlıca faiz dışı fazla hedefi üzere çeşitli mali kural benzeri uygulamaların etkileri; borç faizi ödemeleri, kamu yatırım harcamaları gibi değişkenler dikkate alınarak incelenecektir.

Bu çalışmada, hangi mali kuralın belirlenen hedeflere ulaşmada daha “etkin” olduğunu araştırarak -örneğin borç kuralları belirlenirken net borç miktarının mı yoksa gayri safi borç miktarının mı dikkate alınması gerektiği gibi (bkz. Hemming ve Kell, 2001: 445)- teknik bir analiz yapılmayacaktır. Bunun yerine; mali disiplin, kurala bağlı maliye politikaları gibi uygulamaların makroekonomik ve toplumsal etkilerine odaklanılacaktır.

Çalışmanın planı şu şekildedir: Birinci bölümde, mali kurala ilişkin çeşitli tanımlara yer verilecektir. Ayrıca, anaakım yaklaşımlar tarafından geliştirilen ilgili literatür mali kuralların işlevselliği dikkate alınarak incelenecektir. İkinci bölümde, dünyadaki mali kural uygulamaları -Avrupa Birliği’ndeki uygulamalar ağırlıklı olmak üzere- seçilmiş ülke örnekleri temelinde ele

alınarak, birikim sürecinin maliyetlerinin toplumsallaştırılmasında mali kuralların işlevi -2007-2009 krizinin kamu maliyesi üzerindeki etkileri çerçevesinde- incelenecektir. Üçüncü bölümde, Türkiye’deki mali kural benzeri uygulamalar değerlendirilerek, kamu açığı ve kamu borçlarının sürdürülebilirliğinin sağlanması hedefi temelinde gündeme gelen ancak -henüz- uygulamaya geçirilmemiş olan mali kurala değinilecektir. Dördüncü bölümde, mali disiplin ve mali kural uygulamalarına ilişkin olarak anaakım ve Post-Keynesyen yaklaşımların eleştirileri incelenecektir. Sonuç bölümünde ise, maliye politikalarında 1980 sonrasında mali disiplin ve mali kural uygulamaları temelinde yaşanan dönüşümün genel bir değerlendirmesi yapılacaktır.

I. MALİ KURALLAR: KAVRAMSAL TARTIŞMA VE LİTERATÜR

İradi politikalar yerine kurala bağlı ekonomi politikalarını savunan yaklaşımlar, 1970 sonrasında özellikle dikkat çekmektedir (bkz. Kydland ve Prescott, 1977; Taylor, 1993: 197). Hemming (2008: 255), iradi politikaların, kamu harcamalarının kamu gelirlerini sürekli aşması durumunda aşırı borçlanmaya yol açarak açık sapmasına (deficit bias) neden olabileceğini ileri sürmektedir. Bu yaklaşıma göre, mali kurallar açık sapmasını ve zaman tutarsızlığı (time inconsistency) problemini çözümlenmede etkili olabilirler. (Schuknecht, 2004). Taylor (2000: 21) ise, bütçe açıklarının ortadan kalkması durumunda iradi maliye politikalarının uygulanabilirliğinin arttığını; ancak, yine de söz konusu politikalara olan ihtiyacın kuşku olduğunu belirtmektedir.

Mali disiplin ve mali kural uygulamalarını savunan yaklaşımlar tarafından, 1980’li yıllarla birlikte bütçe açıklarının, kamu borçlarının giderek artmasına neden olduğu ve bu durumun, özel yatırımlar üzerindeki olası olumsuz etkileri ile birlikte değerlendirildiğinde, mali sürdürülebilirlik açısından orta-vadeli mali konsolidasyon programlarını gündeme getirerek mali kural uygulamalarına giden yolu açtığı ileri sürülmektedir. (Kopits, 2001: 4; Kopits ve Symansky, 1998: 4-5). Kopits, 1990’lı yıllarda para politikası açısından enflasyon hedeflemesinin, maliye politikası açısından ise mali kuralların yaygınlaşmasına dikkat çekerek kurala bağlı makroekonomik politikaların “moda” haline geldiğini ileri sürmektedir. (Kopits, 2001: 3). Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ekonomisindeki 1980’li ve 1990’lı yıllardaki gelişmeleri değerlendiren Taylor, otomatik istikrar sağlayıcıların iradi maliye politikalarına tercih edilir olduğunu belirtmektedir; buna göre, enflasyon hedeflemesi odaklı para politikası ve otomatik istikrar sağlayıcılar işlevseldir, iradi maliye politikalarına başvurulması ise para otoritesinin işini daha da güçleştirebilmektedir. (Taylor, 2000: 34-35).

Kopits ve Symansky (1998: 2) mali kuralı, maliye politikası üzerine getirilen daimi sınırlama olarak tanımlamaktadırlar. Schick ise, mali kuralları, politikacılar tarafından düzenlendikleri ve uygulandıkları -ya da ihlâl edildikleri- için, politik kurallar olarak tanımlamaktadır. (Schick, 2008: 200). Kopits ve Symansky (1998: 18), mali kuralın iyi tanımlanması gerektiğini, saydam, yeterli, tutarlı, basit, esnek, uygulanabilir ve etkin olması gerektiğini belirtmektedirler. Buna göre; uygulama sürecinde ortaya çıkabilecek belirsizlikleri ve etkisizliği önlemek üzere sınırlama uygulanacak göstergenin, kapsam ve istisnaların iyi tanımlanması; muhasebe işlemleri ve kurumsal düzenlemeler dahil olmak üzere devlet faaliyetlerinde saydamlık sağlanması; mali kuralın belirlenen hedef açısından yeterli olması; içsel olarak ve aynı zamanda diğer makroekonomik politikalarla tutarlı olması; kamuoyunun izleyebilmesi açısından basit olması; dışsal şoklar karşısında esnek olması; uygulanabilir olması ve uzun dönemli olabilmesi için etkin politikalarla desteklenmesi gerekmektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 18-19). Hemming, mali kuralların etkinliğinin, mali disipline bağlılığa, kuralların açık olarak tanımlanmasına, izlenmelerinin kolay olmasına ve kuralları uygulamadan kaçınmanın maliyetlerinin yüksek olmasına bağlı olduğunu ileri sürmektedir. (Hemming, 2008: 257).

Mali kurallar, yaygın olarak; açık, borç ve harcama kuralları olmak üzere üç temel grupta incelenmektedir. (Hemming ve Kell, 2001: 441; Hemming, 2008: 256). Avrupa Birliği ülkelerinde Maastricht Anlaşması ile belirlenen genel yönetim açığının gayri safi yurtiçi hasılanın (GSYH) yüzde 3'ünü aşmaması kuralı ve İstikrar ve Büyüme Anlaşması (Stability and Growth Pact) ile belirlenen bütçenin "dengeye yakın" olması koşulu; bütçe açığının kamu yatırımları ile sınırlandırılarak borçlanmanın sadece yatırım harcamalarının finansmanında kullanılmasını öngören, cari bütçe dengesinin gözetildiği, "altın kural" uygulamaları, açık kurallarının çeşitli örnekleri olarak gösterilebilir. Borç kurallarının en yaygın örnekleri ise, yine Maastricht Anlaşması ile belirlenen kamu borçlarının GSYH'nın yüzde 60'ını aşmaması kuralı ve Birleşik Krallık'ta kamu kesimi net borcunun GSYH'nın yüzde 40'ı ile sınırlandırılması² uygulamalarıdır. Harcama kuralları, genellikle, belirli harcama türleri açısından tavan belirlenmesi şeklindedir (Hemming ve Kell, 2001: 441-448).

Drazen (2002: 1), mali kuralları iki grupta ele almaktadır; ilk grupta maliye politikası üzerine koyulan kanuna dayalı sayısal sınırlamalar, ikinci grupta ise mali karar alma süreci üzerine koyulan prosedürel kurallar yer almaktadır. Buna göre, sayısal kurallar yerine, kurumlara ve bütçe sürecine odaklanan prosedürel kurallar daha işlevseldir. (Drazen, 2002: 14-15). Ağırlığın

sayısal kurallara verilmesi ise "yaratıcı mali muhasebe" (creative fiscal accounting)³ adı verilen uygulamalar ile sonuçlanabilmektedir. (Drazen, 2002: 2). Yunanistan'da yaşanan borç krizinin ardından bütçe açığı ile ilgili yanıtıcı işlemler yapıldığının ortaya çıkması, yaratıcı mali muhasebe uygulaması açısından güncel ve önemli bir örnektir.

Drazen'in yaklaşımına benzer biçimde, von Hagen (2005: 2), mali kuralları yumuşak ve katı kurallar olarak iki grupta incelemektedir: Temel bütçe göstergeleri üzerine, sadece, yıllık hedefler koyulması yumuşak mali kural; bu sayısal değerlere ek olarak bütçe sürecinin belirlenen hedeflere ulaşmayı sağlayacak şekilde tasarlanması ise katı mali kural olarak adlandırılmaktadır.

Kopits'e göre, 1990'lı yıllardan itibaren uygulanan mali kurallar, pekçoğu saydam olmayan önceki kuralların aksine⁴, özellikle de mali disiplin açısından yeterli bulunmayan ülkelerde⁵, istikrar ve büyümeye katkı sağlayabilirler. Bunun için, söz konusu kuralların iyi planlanmaları ve uygun bir kurumsal altyapı ile desteklenmeleri gerekir (Kopits, 2001: 19). Mali disiplin savunusu çerçevesinde önerilen mali kurallara ilişkin olarak, anaakım yaklaşımların, kavramsal açıklamaları ve sınıflandırma biçimleri başta olmak üzere çeşitli açılardan farklılaşmalarına karşın, devletin bu süreçteki düzenleyici rolü temelinde uygun kurumsal ve yasal altyapının oluşturulması konusunda görüş birliği içinde buldukları görülmektedir.

II. DÜNYADA MALİ KURAL UYGULAMALARI VE BİRİKİM SÜRECİNİN MALİYETLERİNİN TOPLUMSALLAŞTIRILMASINDA MALİ KURALLARIN İŞLEVİ

Dünya genelinde mali kurallar, anaakım yaklaşımlar tarafından, iradi maliye politikalarının neden olduğu ileri sürülen yüksek bütçe açıklarının ve borç yükünün kontrol altına alınmasında uygulanabilecek önemli araçlar arasında sayılmaktadır. Mali kurala ilişkin uygulamalar, yaygın olarak, kamu maliyesinin sürdürülebilirliği, mali disiplinin, mali sorumluluğun ve saydamlığın sağlanması gibi amaçlar çerçevesinde savunulmaktadır. Söz konusu yaklaşım dikkate alındığında kamu maliyesinin sürdürülebilirliğinin, kamu yatırımlarının artırılması, kamusal hizmetlerin geliştirilmesi ve sosyal harcamaların artırılması gibi amaçlar yerine, temel olarak, kamu borçlarının sürdürülebilirliği anlamında kullanıldığı görülmektedir.

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde mali kuralları belirleyen Maastricht Anlaşması ile İstikrar ve Büyüme Anlaşmasına göre; üye ülkelerin, bütçe açıklarını GSYH'larının yüzde 3'ü ile, kamu borçlarını ise

GSYH'larının yüzde 60'ı ile sınırlandırmaları gerekmektedir. 1997 tarihli İstikrar ve Büyüme Anlaşmasında, otomatik istikrar sağlayıcıların işlevsel olabilmeleri için "normal" zamanlarda bütçe denkliliği veya fazlası sağlanması gerektiği; bütçe açığının yüzde 3 değerine yaklaştığının erken sinyalinin alınabilmesi için orta-vadeli mali pozisyonların dikkatle izlenmesi gerektiği; yüzde 3 olarak belirlenen bütçe açığı sınırının hangi durumlarda aşılabileceği ve "aşırı açık" kapsamında değerlendirilmeyeceği gibi koşullar düzenlenmektedir. (Eichengreen ve Wyplosz, 1998: 67-68). Ayrıca, Almanya, Avusturya, Belçika ve İspanya gibi ülkelerde yerel düzeyde mali disiplinin sağlanması amacıyla yurtiçi istikrar anlaşmaları (domestic stability pacts) yürürlükte. (Organization for Economic Co-operation and Development, 2002: 127).

Tablo 1'de seçilmiş bazı ülkelerdeki çeşitli mali kural uygulamaları görülmektedir.

Tablo 1: Mali Kural Uygulamalarına İlişkin Çeşitli Örnekler

Ülke	Hedef/Tavan	Yürürlük Dönemi	Destekleyici Yasalar	Yönetim Düzeyi
Hollanda	Yapısal açık sınırı	1961-1974	Hükümet politikası	Merkezi yönetim
Avrupa Birliği Üyeleri	Orta-vadeli genel denge Yıllık açık sınırı (GSYH'nın yüzde 3'ü)	1997 yılından itibaren	Uluslararası anlaşma	Genel yönetim
Yeni Zelanda	Orta-vadeli operasyonel denge	1994 yılından itibaren	Yasal hüküm	Kamu sektörü
Almanya	Yıllık cari denge	1949 yılından itibaren	Anayasal değişiklik	Federal yönetim ve yerel yönetimler
Japonya	Yıllık cari denge	1946-1975	Yasal hüküm	Merkezi yönetim
ABD	Yıllık cari denge	Çeşitli	Anayasal değişiklik	Yerel yönetimler
Kanada	Genel denge ya da açık sınırı	1993 yılından itibaren	Yasal hüküm	Yerel yönetimler
Avrupa Birliği Üyeleri	Merkez Bankasından borçlanmama	1994 yılından itibaren	Uluslararası anlaşma	Genel yönetim
Avrupa Birliği Üyeleri	Gayri safi borç sınırı (GSYH'nın yüzde 60'ı)	1997 yılından itibaren	Uluslararası anlaşma	Genel yönetim

Kaynak: Kopits ve Symansky, 1998: 3.

Tablo 1'den izlenebileceği gibi, mali kural uygulamaları özellikle 1990'lı yıllardan başlayarak gelişmiş kapitalist ekonomilerde yaygınlık kazanmıştır. Kapitalizmin içinden geçmekte olduğu son kriz sürecinde, 2008 yılı itibarıyla Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanan toplam 67 adet kurala, 2009-2010 yıllarında 19 kural daha eklenmiştir. (European Commission, 2010: 75). Örneğin, Almanya'da Haziran 2009'da yeni bir yapısal denge kuralına anayasada yer verilmiştir; yapısal açığı federal yönetim düzeyinde GSYH'nın yüzde 0.35'i ile sınırlandıran bu kural, aşamalı bir geçiş sürecinin ardından 2016 yılında uygulamaya koyulacaktır. (International Monetary Fund, 2010: 50). Avrupa Birli-

ği genelinde bütçe açığının 2007 yılında yüzde 0.9'dan 2009 yılında yüzde 6.8'e yükselmiş olması (European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe - EuroMemo Group, 2011: 7), yeni mali kural uygulamalarının ortaya çıkmış olmasında önemli bir paya sahiptir.⁶ Vila Maior (2010), İstikrar ve Büyüme Anlaşmasında yeni bir reformun yapılacağını öngörmektedir. Buna göre, önümüzdeki yıllarda mali kuralların İstikrar ve Büyüme Anlaşmasındaki ilk hallerinden çok daha katı bir şekilde gündeme gelmeleri söz konusu olabilir.

Yeni mali kuralların gündeme gelişi ile Dünya ekonomisinin 2008 yılında şiddetlenen ve 2009 yılının ortalarından itibaren kısmi toparlanma⁷ görülen krizi arasında güçlü bir bağlantı bulunmaktadır. ABD'de ipotekli konut kredisi piyasasında başlayan krizin Avrupa'daki yansımalarının ardından mali disiplin uygulamaları hız kazanmıştır. Ayrıca, söz konusu sürecin Avrupa Birliği içinde çeşitli ayrışmaları gündeme getirdiği görülmektedir. Bu süreçte bazı ülkeler ağır borç yükleri açısından özellikle dikkat çekmektedirler. PIGS⁸ olarak kısaltılan ve sırasıyla Portekiz, İrlanda, Yunanistan ve İspanya'yı kapsayan ülkeler, özellikle, Almanya ve Fransa tarafından çelişkili yaklaşımlar ile karşılaşmaktadırlar. Mali disiplin politikalarını savunan ve başta Yunanistan olmak üzere yüksek düzeyli borçları açısından risk arz eden ülkelere Avrupa Birliği tarafından yapılacak yardımlar konusunda çekimser olan Almanya ve Fransa'nın bankalarının, Yunanistan ve İspanya'ya arz edilen krediler içindeki payları oldukça yüksektir.

Almanya ve Fransa bankalarının Avrupa'nın çevresi olarak adlandırılan Yunanistan ve İspanya'daki risklerinin (bkz. Tablo 2) ve bu ülke yönetimlerinin borçlu ülkelere önerdikleri politikaların, ABD bankalarının yeni gelişen piyasa ekonomilerine arz ettikleri yüksek miktarda krediler sonrasında yaşanan 1982 Uluslararası Borç Krizinin ardından (bkz. Balkan, 1994: 34-35), borçlu ülkelere önerilen sıkı maliye politikaları açısından benzerlikleri dikkat çekicidir. Tablo 2'den izlenebileceği gibi, 2010 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla Almanya ve Fransa bankalarının İrlanda, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'daki riskleri sırasıyla 568.6 Milyar ABD Doları ve 440.4 Milyar ABD Doları olup, toplam riskin yüzde 40'ını oluşturmaktadır.

Tablo 2: Yabancı Bankaların İrlanda, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'daki Riskleri (2010 yılı üçüncü çeyrek itibarıyla Milyar ABD Doları)

	Almanya	İspanya	Fransa	İtalya	Euro Bölgesi	Birleşik Krallık	Japonya	ABD	Dünyanın Geri Kalanı
İrlanda	208.3	17.5	78.1	24.4	67.2	224.6	22.5	113.9	57.3

İspanya	242.4		224.7	41.8	179.6	152.4	29.2	187.5	41.3
Portekiz	48.5	108.6	45.6	7.9	22.0	33.7	2.8	47.1	5.8
Yunanistan	69.4	1.5	92.0	6.5	33.5	20.4	2.0	43.1	9.5

Kaynak: Bank for International Settlements, 2011: 15.

ABD’de ipotekli konut kredisi piyasasında yaşanan krizin ardından Ekim 2008 itibariyle 700 milyar Dolar tutarında bir kurtarma paketi ve çeşitli teşvik uygulamaları ile Avrupa Birliği’nde üye ülkeler ve IMF’nin katkılarıyla 2010 yılında 750 milyar Euro tutarında (European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe - EuroMemo Group, 2011: 8) bir diğer paket gündeme gelmiştir. Böylece, krizin maliyetlerinin toplumsallaştırılması yoluna gidilerek özel sektörün kredi krizi aşmaya çalışılmıştır. Bu süreçte, finansal işlemler (ya da Tobin) vergisi, finansal kriz sorumluluk primi⁹ gibi önerilerin gündeme gelmesi, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi sonrasında ortaya çıkan negatif dışsallıkların vergi ile düzenlenmesi çabalarının örnekleri olarak gösterilebilir.¹⁰

Esasen, sermaye birikimi sürecinin maliyetlerinin toplumsallaştırılması sonucunda ortaya çıkan ve O’Connor’ın kamu harcamaları ile gelirleri arasındaki “yapısal açık” nedeniyle oluştuğunu belirterek “devletin mali krizi” (O’Connor, 1973: 9) olarak tanımladığı süreç boyunca mali disiplin uygulamaları yaygınlaştırılmıştır. Avrupa’da, kamu kesimi borçları ciddi boyutlara ulaşmaya başladığında, mali disiplin ve sıkı maliye politikalarının gerekliliği savunulmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, kapitalizmin son krizi boyunca ücretlerin düşürülmesi veya dondurulması, sosyal harcamaların kısılması, istihdamın daraltılması ve emeklilik koşullarının güçleştirilmesi temelinde uygulanan sıkı maliye politikalarının tek amacı kamu harcamalarının azaltılması değildir; kamu kesiminde emek maliyetlerinin düşürülmesi (Lapavitsas vd., 2010: 39)¹¹, krizin aşılabilmesinde en az öne çıkarılan genel hedef kadar önemlidir. Çünkü, kamu kesimindeki düşük ücretler, özel kesimde ücretlerin belirlenmesinde ve kontrol altına alınmasında etkili olmaktadır.

III. TÜRKİYE’DEKİ MALİ KURAL BENZERİ UYGULAMALAR

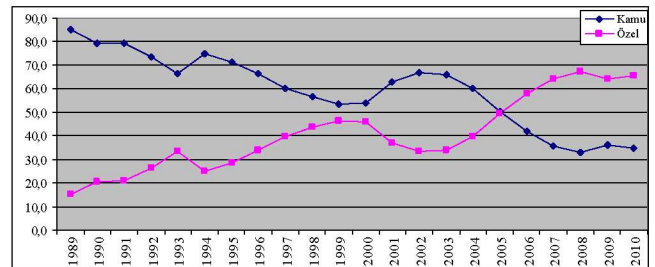
Türkiye’de maliye politikasının kurala bağlanması yönündeki girişimler oldukça yenidir; ancak, 1990’lı yılların ortalarından itibaren başta birincil bütçe fazlası sağlama hedefi ve borç stoku üzerine getirilen sınırlandırma biçimindeki düzenlemeler olmak üzere çeşitli mali kural benzeri uygulamalar dikkat çekmektedir. Söz konusu düzenlemeler arasında; Merkez Bankası Kanununda yapılan değişiklikler; önemli sayıdaki bütçe dışı fonun bütçe içine alınması; iç borçlanmaya ve belediyelerin borçlarına sınırlama getirilmesi sayılabilir. 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile net iç borç kul-

lanımı sınırlandırılmıştır. (4316 Sayılı 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu, 35. Madde). Merkez Bankası Kanununda yapılan değişikliklerle, Merkez Bankası’nın, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans ve kredi vermesi uygulaması kaldırılmış, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamayacağı belirtilmiştir. (4651 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 13. Madde). 28 Mart 2002 tarihinde 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile borçlanma limiti belirlenmiştir. İlgili kanunda; “ (...) bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı (...)” (4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5. Madde) yapılabileceği belirtilmiştir. 3 Temmuz 2005 tarihli Belediye Kanununda dış borçlanmanın sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için yapılabileceği belirtilmiş; ayrıca, iç ve dış borç stokuna sınırlama getirilmiş, ileri teknoloji gerektiren yüksek maliyetli altyapı yatırımlarında Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen projeler için yapılacak borçlanmaların ise söz konusu sınırlamanın hesaplanmasında dikkate alınmayacağı ifade edilmiştir. (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 68. Madde).

Türkiye’de, önce yüksek düzeyli borç stoku ve beraberinde getirdiği faiz yükünün, ardından, kural benzeri uygulamalar arasında en etkili olan faiz dışı bütçe fazlası sağlanması hedefinin, kamu harcamaları üzerinde belirleyici etkisi olmuştur.

Dış borçların borçluya göre dağılımı incelendiğinde, finansal serbestleşirmenin tamamlandığı 1989 sonrasından itibaren, önemli kriz yılları haricinde, kamu kesiminin toplam dış borç stoku içindeki payının büyük oranda azaldığı görülmektedir. Ayrıca, 2005 yılından sonra özel kesimin toplam dış borç stoku içindeki payının kamu kesiminin dış borç stokunu aştığı dikkat çekmektedir (bkz. Grafik 1).

Grafik 1: Dış Borçların Borçluya Göre Yüzde Dağılımı (1989-2010)

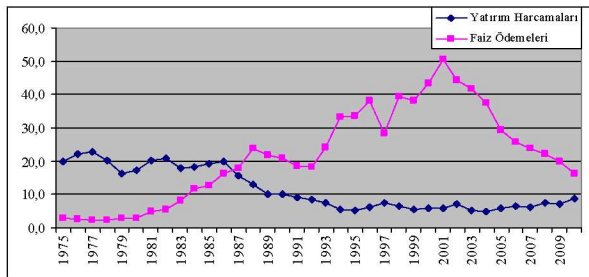


Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2010.

Türkiye’de 1990’lı yılların ikinci yarısından sonra, özellikle, iç borç stokunun ve faiz ödemelerinin hızla yükselişi, mali disiplinin savunulmasında ve sıkı maliye politikası uygulamalarında dayanak noktasını oluşturmuştur. Bağlantılı olarak 1990’lı yıllar boyunca, bütçenin kamu yatırım harcamaları açısından giderek zayıflatıldığı ve gelir dağılımını finans kesimi lehine yeniden düzenlemenin bir aracı olarak kullanıldığı görülmektedir. (Yeldan, 2001: 124; ayrıca bkz. Cizre-Sakallıoğlu ve Yeldan, 2000: 489-491; Telli vd., 2009: 209; Yeldan, 2004: 368-373). Neoliberal ekonomi politikaları temelinde mali disiplin uygulamalarını savunanlar, iç borç stokunun ulaşmış olduğu olağanüstü düzeyi adeta “veri” olarak almaktadırlar. Bu yaklaşımda, borç servisinin yüksek düzeyi vurgulanmakta; ancak, borçların gerçek oluşum nedenleri, vergi gelirlerinin reel kamu harcamaları yerine borç faizi ödemelerinde kullanılması, büyük sanayi kuruluşlarının faaliyet dışı gelirlerindeki artışın üretim ve istihdam düzeyleri üzerindeki etkisi gibi olumsuz sosyal sonuçları olan peşçok ekonomik olgu göz ardı edilmektedir.

Mali kural benzeri uygulamalar arasında; IMF ile yapılan Stand-by anlaşmaları çerçevesinde belirlenen faiz-dışı fazla hedefi özellikle dikkat çekicidir. 1999-2008 yılları arasında yapılan Stand-by anlaşmaları doğrultusunda birincil bütçe fazlası düzenli olarak sağlanmıştır. Bu süre boyunca, borç faizi ödemelerinin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı -2001 yılında ulaştığı olağanüstü düzeyin ardından- düşmüş, bununla birlikte kamu yatırım harcamaları oldukça düşük seviyelerde seyretmiştir. (bkz. Grafik 2). Diğer bir ifade ile, birincil bütçe fazlası sağlama hedefi, kamu yatırım harcamaları üzerinde önemli bir kısıt olmuştur.

Grafik 2: Kamu Yatırım Harcamaları ve Borç Faizi Ödemelerinin Konsolide Bütçe Payları



(1975-2010)

(*) 2006 yılından sonra Merkezi Yönetim Bütçesi tanımına geçilmiştir.

Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2010.

Yeldan (2011: 131), 2008 yılına kadar uygulanmış olan faiz dışı fazla hedefini enflasyon hedeflemesi ile birlikte “ikiz hedefleme” olarak tanımlamaktadır (Ayrıca bkz. Telli vd., 2009: 203). Merkez Bankası tarafından açıklanan enflasyon hedefi, aynı zamanda, maaş ve ücret artışlarının üst sınırının belirlenmesi anlamına gelmektedir. Böylece enflasyon hedeflemesi sayesinde emek gelirlerinin baskılanması söz konusu olmaktadır. Türkiye’de 2001 kriz yılı sonrasında enflasyon hedeflemesi uygulamaları ile reel ücretlerin TL bazında sabitlenmesi ilişkisi dikkat çekmektedir (Yeldan, 2011: 134-135). Enflasyon hedeflemesinin ücret gelirleri üzerindeki etkileri ile mali kural benzeri uygulamaların kamu yatırım harcamaları ve sosyal harcamalar üzerindeki etkileri, söz konusu uygulamaların “teknik” yönlerine odaklanılması sonucunda perdelebilmektedir.

Mali kurala ilişkin ilk resmi girişim, 2011 yılında uygulanacağı belirtilen -ancak uygulanmayan- bütçe açığı kuralıdır. Söz konusu girişim öncesinde, uzun bir dönem boyunca IMF ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde sürdürülmüş olan faiz dışı fazla hedefinin, çoğu kez mali kural olarak adlandırıldığı görülmektedir. Ancak, Kopits ve Symansky’e göre, birincil bütçe fazlası ya da faiz dışı fazla, önceden belirlenmiş bir süre için “mali uyum programı” dahilinde uygulanıyorsa, mali kural olarak değerlendirilemez. Bu yaklaşıma göre, mali kuralların önemli bir özelliği, maliye politikası araçları üzerine getirilen sınırlamanın sürekliliğidir (Kopits ve Symansky, 1998: 2).

Resmî Gazetede 16 Eylül 2009 tarihinde yayımlanan Orta Vadeli Program (2010-2012)’in¹² “Temel Amaç ve Reform Alanları” başlığı altında 2011 yılı bütçe döneminden itibaren mali kural uygulamasına geçileceği ifade edilmiştir (2009/15430 Karar Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı).

Mali Kural Kanunu Tasarısında Türkiye’de genel yönetim için uygulanması planlanan mali kural şu şekilde belirlenmiştir (Mali Kural Kanunu Tasarısı, 2010):

$$a_{(t)} \leq a_{(t-1)} - y(a_{(t-1)} - a^*) - k(b_{(t)} - b^*)$$

Buna göre;

$a_{(t)}$: Cari yıldaki genel yönetim açığının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı,

$a_{(t-1)}$: Bir önceki yıl genel yönetim açığının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı,

a^* : Genel yönetim açığının gayri safi yurtiçi hasılaya oranının orta-uzun vadedeki hedef değeri,

$b_{(t)}$: Cari yıldaki reel gayri safi yurtiçi hasıla büyüme oranı,

b^* : Reel gayri safi yurtiçi hasıla büyüme oranı (uzun dönemli ortalaması),

y : Yakınsama hız katsayısı,

k : Konjonktürel etkiyi yansıtma katsayısıdır.

Formülde bulunan $-y(a_{(t-1)} - a^*)$, açık etkisini; $-k(b_{(t)} - b^*)$ ise konjonktürel etkiyi göstermektedir. (Mali Kural Kanunu Tasarısı, 2010). Mali kural formülünde, yakınsama hız katsayısı (y), 0.33 olarak belirlenmiştir. Buna göre, bir önceki yıl gerçekleşen açığın yüzde 1 olarak belirlenmiş olan orta-uzun vadeli bütçe açığı hedefini aşan kısmının yaklaşık olarak üçte biri için cari yıl içinde uyarılma yapılması planlanmıştır. Olası bir uygulamada söz konusu uyarılmanın reel kamu harcamalarının kısılması ve/veya dolaylı vergilerin artırılması şeklinde olması ihtimal dahilindedir. Konjonktürel dalgalanmalara karşı formüle esneklik kazandırılması amacıyla konjonktürel etkiyi yansıtma katsayısı (k), 0.33 olarak belirlenmiş olup; cari yıldaki reel büyüme hızının yüzde 5 olarak hedeflenen reel büyüme hızından sapsması durumunda konjonktür karşıtı etkinin ortaya çıkması beklenmektedir.

IV. MALİ DİSİPLİN VE MALİ KURAL UYGULAMALARINA İLİŞKİN ELEŞTİRİLER

Mali disiplinin sağlanmasında iradi ve kuralla bağlı maliye politikalarından hangisinin daha işlevsel olduğu; sıkı maliye politikaları uygulayan, bu politikalarda ısrarlı ve “başarılı” olan bir ülkenin yeni mali kurallara gereksinim duyup duymayacağı (Kopits, 2001: 6) gibi konular üzerinde yoğunlaşan anaakım yaklaşımlar tarafından, mali kuralın uygulanabilirliği ve etkinliği temelinde teknik noktalara odaklanan eleştiriler geliştirilmiştir. Uygulamada kuralların işlevsizliğinin etmenleri arasında, mali sapmanın (fiscal bias) oluşum nedenlerine işaret etmemeleri; kuraldan sapma ve kuralı değiştirmenin maliyetinin olmaması (Drazen, 2002: 24); “yaratıcı muhasebe” (creative accounting) uygulamaları yönündeki eğilimin artması¹³ ve böylece saydamlık ilkesinin zedelenmesi (Kopits, 2001: 7) gibi noktalar sayılmaktadır. Kopits’e göre, iyi planlanmış ve sürekliliği olan bir mali kural uygulamasının başlıca yararı, tıpkı “başarılı” bir enflasyon hedeflemesi uygulamasında para politikasının politik etkilerden arındırılmasını sağlamasıdır. Bu yaklaşıma göre, sadece kamusal harcama öncelikleri ve vergi yapısı kamusal tartışmalara açıktır; kurallar tarafından önceden belirlenmiş olan bütçe dengesi ya da harcama düzeyi tartışma konusu değildir¹⁴ (Kopits, 2001: 8).

Dünya genelinde, özellikle 1990’lı yıllardan itibaren hızla yaygınlaşan mali kural uygulamalarının

ardından, 2007 yılında ilk sinyallerini vererek asıl şiddetini 2008 yılının sonlarında gösteren kriz boyunca Keynesyen ve Post-Keynesyen yaklaşımlar ve politika önerileri yeniden gündeme gelmeye başlamıştır. Bu süreçte giderek artan bütçe açıkları ve kamu borçları hem birer kriz belirtisi hem de krizi aşmanın aracı olarak görülmüştür. (Vila Maior, 2010: 4).¹⁵ 2007-2009 krizi sırasında gelişmiş kapitalist ekonomilerde bütçe denkliliğini sağlama konusunda bir çaba gösterilmemiş; hatta bazı ülkelerde bütçe açıkları ya da borçlanma üzerine getirilen sınırlamalardan vazgeçilmiş ve durgunluğun etkisiyle giderek artan bütçe açıklarına karşın iradi maliye politikaları yeniden gündeme gelmiştir. (Arestis ve Sawyer, 2010: 330-331). Özetle, anaakım yaklaşımlar tarafından 1980’li yıllardan itibaren savunulmakta olan kuralla bağlı maliye politikalarının kapitalizmin son krizi ile birlikte söylem düzeyinde -tamamıyla- terkedilmemiş olmakla birlikte, uygulamanın -zorunlu olarak- tersi yönde olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte, iradi maliye politikaları lehinde görülen değişimlerin hâkim paradigmadaki bir dönüşüm olarak yorumlanmasına şüphe ile yaklaşılması gereklidir. (Arestis ve Sawyer, 2010: 331).

Post-Keynesyen yaklaşım tarafından, ağırlıklı olarak, mali kural uygulamalarının ekonomik ve sosyal etkilerini birlikte değerlendiren, sıkı maliye politikaları sonucunda ortaya çıkacak maliyetlerin toplumun hangi kesimlerince yüklenileceğine odaklanan eleştiriler geliştirilmiştir. Bu kapsamda sıkı maliye politikalarına yöneltile eleştirilerden bir tanesi; ipotekli konut kredisi piyasasında başlayan ve yaygınlaşan özel sektör kaynaklı kriz nedeniyle uygulanan teşvik programları sonucunda kamu borçlarının hızla yükselmesine karşın, kamuoyunda krizin oluşum koşullarının gözardı edilerek, kamu borçlarının sürdürülebilirliğinin temel sorun olduğu yönünde yanlış bir izlenim uyandırılmasıdır. (Palley, 2009). 2007-2009 krizi sırasında iflastan kurtarılan finans kuruluşları, ülkelerin kamu borç stokunun artışında önemli bir paya sahiptir. Özel sektörde faaliyet gösteren söz konusu kuruluşların “kurtarılması” ve böylece özel maliyetlerin toplumsallaştırılması süreci boyunca mali kural uygulamaları, kamuoyuna, hesap verebilirlik, popülist politikaların önlenmesi, saydamlık, sürdürülebilirlik gibi kavramlar tarafından perdelemek sunulmuştur. Diğer bir ifade ile, özel sektör krize girdiğinde devlet müdahalesinin gerekliliği savunulmaktadır; bu müdahaleler sonucunda bütçe açıkları ve bağlantılı olarak kamu borçları arttığında -özel kesimin krizi kamu kesimine aktarıldığında¹⁶ - ise, mali disiplin hatırlanmakta ve mali kural uygulamaları gündeme gelmektedir. 2007-2009 krizinin de göstermiş olduğu gibi, bütçe açıkları ve yüksek kamu borçları finansal

krizin nedeni değil; sonucudur. (Mathieu ve Sterdyniak, 2010: 30).

Bu süreçte, neoliberal ekonomi politikaları çerçevesinde, emek aleyhinde ve sermaye lehinde düzenlemeler dikkat çekmektedir: ücret paylarının düşürülmesi ve iş güvencesizliğinin artışı, emek aleyhindeki düzenlemeler açısından en önemlileridir; devletin ekonomideki rolünün, özelleştirme ve kural dışılaştırma uygulamaları ekseninde, yeniden tanımlanması; para politikası amaçlarının değiştirilerek maliye politikasının tam istihdam hedefini desteklemekten çıkarılması ve enflasyon hedeflemesi doğrultusunda fiyat istikrarı amacına yöneltilmesi yaşanan dönüşümün önemli unsurlarını oluşturmaktadır. (Stockhammer, 2007: 5-6).

Kapitalizmin yapısal olarak istikrarsız olduğunu savunan Post-Keynesyen yaklaşımı, Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği'nin (EMU) neoliberal politika önerileri ile karşılaştıran Whyman, Burkitt ve Baimbridge, toplam talebi yönetebilmenin temel aracı olan maliye politikalarının neoliberal politikalar tarafından dikkate alınmadığına, konjonktür karşıtı politikaların Maastricht Anlaşmasının yakınsama kriterleri ile İstikrar ve Büyüme Anlaşması tarafından sınırlandırıldığına dikkat çekmektedirler. (Whyman vd., 2005: 263). Bütçe açığı ile ilgili kurallar -örneğin tavan belirlenmesi-, bütçe açığının otomatik istikrar sağlayıcı olarak işlev görmesini engellediği ve bütçeyi "otomatik istikrarsızlaştırıcı"ya dönüştürdüğü için özellikle eleştirilmektedir. (Palley, 2010).

Van Treeck, İstikrar ve Büyüme Anlaşmasının temel sorununun, ekonominin sadece tek bir sektörünün -orta vadede bütçe denkliliği sağlanması hedefi ile bütçe açığı ve kamu borcu üzerine getirilen sınırlamalarla kamu kesiminin- finansal durumuna odaklanması olduğunu ileri sürmektedir (van Treeck, 2010: 1). Bu yaklaşıma göre, bütünlüklü bir bakış açısı olmadan, özel sektörü ve dış sektörleri dışarıda bırakarak, sadece devletin bütçe açığına üst sınır getirmek anlamlı bir çözüm değildir. Çünkü, söz konusu üç sektörün açık veya fazlaları toplamı sıfır olacağından, sektörlerden bir tanesinin açık vermesi diğer ikisinden en az birinin fazla vermesi ile mümkündür (Nersisyan ve Wray, 2010: 13; van Treeck, 2010: 1).

Van Treeck, yukarıdaki yaklaşım doğrultusunda İrlanda, İspanya ve Almanya'yı karşılaştırmaktadır. Buna göre, krizin ortaya çıktığı 2007 yılına kadar söz konusu ülkelerden ilk ikisi, bütçe açığı ve borç yükü kriterleri açısından sınırlar dahilinde olmalarına karşın, özel kesimin verdiği açık ve bağlantılı olarak dış ticaret dengesinin dikkate alınması ile birlikte ekonomik durumlarının ciddiyeti ortaya çıkmaktadır. Almanya ise, İstikrar ve Büyüme Anlaşması ile belirlenen sınırları aşmış olmasına karşın, özel kesimin verdiği fazla ve

bununla bağlantılı dış ticaret fazlası sayesinde yüksek kredibiliteye sahiptir. Almanya'nın yüksek dış ticaret fazlası, enflasyon düzeyi ile yakından ilişkili olan birim emek maliyetlerinin oldukça düşük olması ile açıklanmaktadır; bu sayede, uluslararası piyasalarda yüksek rekabet gücü -ülke içinde eşitsizlik ve yoksulluğun giderek artması pahasına- elde edilmektedir (van Treeck, 2010: 1-2).

Bir diğer çalışmada; cari açık, bütçe açığı ve işsizlik olmak üzere başlıca üç temel noktada toplanan Avrupa Birliği'nin ekonomik sorunlarının, 2010-2013 dönemi için hazırlanan İstikrar ve Uyum Programları (Stability and Convergence Programs) tarafından ortaya koyulduğunun aksine, "birarada" çözümlenebilmelerinin olanaksızlığına dikkat çekilmektedir. Bu kapsamda, özellikle cari işlemler fazlası veren ülkelerde gelecek dönemlerde açık bütçe politikaları uygulanmaması durumunda işsizliğin daha da şiddetleneceği ileri sürülmektedir (Brecht vd., 2010).

Uluslararası kuruluşlar, krizin aşılabilmesi için, genellikle, ekonomik büyümenin sağlanması, istihdamın artırılması temelinde hedefler ortaya koymaktadırlar. Bu kuruluşların önerileri arasında, aynı zamanda, kamu açıklarının ve kamu borçlarının azaltılması hedefi önemli bir yere sahiptir. Ancak, söz konusu hedefler arasındaki çatışma çoğu kez gözden kaçırılmaktadır: Belirli bir büyüme sağlandığı durumda GSYH'nın yüzdesi olarak borç stoku zaten düşüş gösterecektir; ancak, başlıca hedef borçların azaltılması ise, durağan bir ekonomide borçların geri ödenebilmesi için uygulanabilecek olan daraltıcı politikaların büyüme ve istihdam artışı sağlaması mümkün olmayacaktır. Murray ve Wilkes (2009: 2-3), çeşitli gelişmiş ülkeleri inceleyerek, 1997-2007 yılları arasında borçların azalmasında herhangi bir yaptırım olmayan mali kuralların değil; büyüme hızının artmasının etkili olduğunu ileri sürmektedirler.

ABD'nin uzun yıllardır yüksek seviyelerde seyreten ve özellikle son yıllarda sürdürülemez düzeylere yaklaşmış olduğu ileri sürülen kamu borçlarının, enflasyonun artması ve doların devalüasyonu durumunda ülkenin borç yükümlülüklerini yerine getirememesi (default) ile sonuçlanacağı görüşünü eleştiren Galbraith (2011), söz konusu iki unsurun da bir geri ödeyeme tehlikesi oluşturmadığını ve faiz oranları yükselmediği sürece kamu borçlarının sürdürülemez olmayacağını belirtmektedir.¹⁷ Dolayısıyla Galbraith'in ABD örneğinde dikkat çekmekte olduğu enflasyon ve devalüasyon tehdidi söylemleri aslında yapay olarak oluşturulan ve sıkı maliye politikalarına dayanak olmak üzere üretilen başlıca yaklaşımlar olarak görülebilir. Crotty'nin (2011), ABD ekonomisinin krizi aşabilmesi için önerdiği politika önerilerinden bir tanesi; yüksek düzeyli

bütçe açıkları ile bağlantılı olarak yüksek gelirlilerden ve büyük şirketlerden alınan vergilerin artırılmasıdır.

1970 sonrasında sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ile birlikte devletin sermayeyi vergilendirme olanağı, söz konusu üretim aracının daha düşük vergi oranları uygulayan bölgelere kolayca hareket edebilmesi sayesinde kısıtlanmıştır. Bu süreçte, vergi gelirlerinin bileşiminde ağırlığın dolaylı vergilere kaydığı görülmektedir. (bkz. European Commission, 2010: 130; 183; Lapavitsas vd., 2010: 40-41). Avrupa Birliği'nde tüketim vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının giderek artması; buna karşılık kurumlar vergisi ile kişisel gelir vergisi paylarının azalma eğilimi söz konusudur. 2010 yılında kişisel gelir vergisinin ortalama en yüksek oranı, 1995 yılında ödenen oranın 10 puan altındadır. Bu bağlamda, vergi yükünün dağılımı konusundaki adaletsizlik dikkat çekmektedir (European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe - EuroMemo Group, 2011: 35; ayrıca bkz. Albo ve Evans, 2011: 287). Türkiye'de de özellikle 2000 yılı sonrasında gelir vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı düşmüştür. (Telli vd., 2009: 209).

Kapitalist sermaye birikiminin finansallaşması¹⁸ sürecinde para politikasının maliye politikası karşısında öncelik kazanması anlaşılabilir bir "gelişme"dir. Ancak sorunlu olan nokta, enflasyon hedeflemesi odaklı para politikasının kurala bağlı maliye politikası ile birlikte işlevselliğini savunan yaklaşımlar tarafından, finansallaşma sürecinde esasen sermayenin ihtiyaç duyduğu uygulamaların, toplumsal ihtiyaçlar ve sorunların çözümü açısından -örtülü olarak- vazgeçilmez olduklarını ileri sürülmesidir.

SONUÇ

Mali disiplin ve mali kural uygulamalarının, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Bretton Woods sistemi ile oluşturulan kurumsal yapıların ve bu yapıları teorik olarak destekleyen Keynesyen yaklaşımın eleştirilmeye başlandığı 1970'li yıllardan sonra ağırlık kazanmış olmaları tesadüf değildir. 1980 sonrasında hâkim hale gelmeye başlayan neoliberal ekonomi politikaları ile birlikte iradi politikalar yerine kurala bağlı para ve maliye politikaları hızla yaygınlaştırılmıştır. Bu süreçte kamu kesiminin başlıca işlevleri, özel sektör faaliyetlerini destekleyecek, piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlayacak yasal ve kurumsal çerçevenin oluşturulması temelinde tanımlandığından, devletin ekonomideki rolünü mümkün olduğunca küçültmek hedefi doğrultusunda ortaya çıkan uygulamalar, söz konusu dönüşüm süreci açısından tutarlıdır.

Anaakım yaklaşımlar tarafından, mali kuralların, bütçe açıklarının ve borç stokunun kontrol altına alın-

masında, işlevsel olduğu ileri sürülmektedir. Kamu borçlarının sermaye birikimi sürecinden bağımsız olarak arttığını varsayan ve bu süreçte neredeyse işlevsel bir zorunluluk haline geldiğini gözardı eden anaakım yaklaşımlar; borçların azaltılması için "sorumsuzca" harcama yapılmasına yol açan iradi maliye politikalarının terkedilerek maliye politikasının çeşitli kurallarla sınırlandırılması gerektiğini savunmaktadırlar. Mali kurallar sayesinde mali disiplinin sağlanacağı görüşü, söz konusu uygulamaların toplumsal yükünün gözardı edilmesinde önemli bir etmendir. Mali kurallarla ilgili tartışmalarda, sadece, kuralın belirlenen hedefi gerçekleştirip gerçekleştirmediğine odaklanılması, bu uygulamanın yükünün toplumun hangi kesimleri tarafından üstlenildiği sorusunun gözden kaçırılmasına yol açmaktadır.

Bu çalışmada ortaya çıkan sonuçlardan bir tanesi, kapitalist sermaye birikimi sürecinin gerekleri açısından, kurala bağlı politikalar lehinde bir yaklaşımın sürekli olarak savunulamayacağıdır. Özellikle 2007-2009 krizi ile birlikte iradi maliye politikalarının yeniden gündeme gelmesi ve geniş uygulama alanı bulması bunun önemli bir göstergesidir. İkinci olarak, kurala bağlı maliye politikalarının politik etkilerden bağımsız olduğu görüşü oldukça tartışmalıdır; aksine, mali kurallar krizin maliyetlerinin toplumsallaştırılması gibi çok önemli bir işleve sahip olduklarından politikadan bağımsız değildirlere. Türkiye özelinde değerlendirecek olursak, maliye politikasının birincil bütçe fazlası hedefi çerçevesinde belirlenmesi; kamu yatırım harcamaları üzerinde önemli bir kısıtın oluşturulduğu, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaştırıldığı, bütçenin çok önemli bir kısmının faiz ödemelerine ayrılarak gelir dağılımının sermaye lehine yeniden düzenlendiği politika uygulamaları olmuştur.

Kamu borçlarının hızlı artışından iradi maliye politikalarını sorumlu tutmak yerine; maliye politikalarının belirlenmesinde, hem iradi maliye politikalarının yaygın olarak kullanıldığı "altın çağ" boyunca hem de söz konusu politikaların hızla terkedilerek kurala bağlı politikaların ağırlık kazanmaya başladığı 1980'li yıllar sonrasında, kapitalist sermaye birikimi sürecinin gereklerinin ve bu süreçte yaşanan krizlerin etkili olduğunu ileri sürmek daha açıklayıcı olacaktır. Bu çerçevede, birikim sürecinin finansallaşması ile birlikte kamu borçları da artış göstermiştir; 2007-2009 krizinde görüldüğü gibi, özel sektör kaynaklı finansal kriz sırasında devletlerin uygulamak zorunda kaldıkları teşvik programları sonucunda kamu açıkları ve kamu borçları hızla yükselmiştir. Özel kesimin krizinin kamu kesimine aktarılması ile birlikte, yüksek bütçe açıkları ve kamu borçlarının gerçek oluşum koşulları gözardı edile-

rek, mali disiplin ve mali kurallar başlıca çözüm önerileri olarak yeniden gündeme gelmiştir.

DİPNOTLAR

¹ 2010-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda, 2011 yılı itibariyle mali kural uygulamasına geçileceği belirtilmiş; ancak söz konusu uygulama gerçekleştirilmemiştir.

² Birleşik Krallık'taki altın kural uygulaması 2008 yılında ekonomik krizin şiddetlenmesi ile birlikte terkedilmiştir. (Murray ve Wilkes, 2009: 7).

³ Yaratıcı muhasebe uygulamalarının eleştirisi için ayrıca bkz. Hemming ve Kell, 2001: 443-444; 447; Kopits, 2001: 7.

⁴ Kopits (2001: 4-5), mali kural uygulamalarını üç dalgada incelemektedir. Birinci dalga, 19. yüzyılın ortalarından itibaren yerel yönetimler düzeyinde uygulanmış olan altın kural; ikinci dalga, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Almanya, Hollanda, İtalya, Japonya gibi ülkelerde uygulamaya koyulan denk bütçe kuralları olarak sınıflandırılmıştır. Kopits'e göre, ilk iki dalga saydam olmayan süreçleri içermektedir; 1994 yılında Yeni Zelanda'da Mali Sorumluluk Yasası ile başlayan son dalga ise öncelilere kıyasla daha saydam bir süreç olarak tanımlanmaktadır ve bu özelliği ile ilk iki dalga-dan ayrıldığı ileri sürülmektedir.

⁵ Hemming ve Kell'e göre, yüksek kredibilitesi olan bir ülkenin mali disiplini sağlayabilmesi için saydamlık yeterlidir; ancak kredibilite konusunda sorunlar var ise, mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasında işlevsel olabilirler. (Hemming ve Kell, 2001: 455-456).

⁶ Bu süreçte yeni mali kuralların gündeme gelmesinin yanında; giderek şiddetlenen borç krizi ile birlikte, 2010 yılında Avrupa Merkez Bankası, ilk kez, devlet tahvili almaya başlayacağını duyurmuştur. (European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe - EuroMemo Group, 2011: 8).

⁷ Toparlanmanın unsurları arasında istihdam artışı bulunmamaktadır. (European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe - EuroMemo Group, 2011).

⁸ Söz konusu kısaltma, kimi zaman İtalya'nın da eklenmesiyle PIIGS şeklinde ifade edilmektedir.

⁹ ABD'de Sorunlu Varlıkları Kurtarma Programı (TARP - Troubled Asset Relief Program) nedeniyle vergi yükümlülerinin ödemekte oldukları vergilerin artışı karşısında finansal krizin maliyetlerini gerçek sorumlularına yansıtma girişimi Finansal Kriz Sorumluluk Primi (FCRF - Financial Crisis Responsibility Fee) adı altında olmuştur.

¹⁰ Anaakım yaklaşımlar tarafından piyasa aksaklıkları teorisi çerçevesinde incelenen "negatif dışsallıklar" sorununun vergi ile içselleştirilmesi, başlıca çözüm önerileri arasındadır; ancak, bu yaklaşımda krizin yıkıcı sosyal etkileri dikkate alınmamaktadır.

¹¹ 2007-2009 krizi sonrasında İspanya, Portekiz ve Yunanistan'da uygulanan sıkı maliye politikalarının ücretli emek üzerindeki etkileri için bkz. Lapavitsas vd., 2010: 41.

¹² Orta Vadeli Program, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 16. maddesine göre düzenlenmektedir.

¹³ Drazen (2002: 2), prosedürel kurallar yerine sayısal kurallara ağırlık verilmesi durumunda "yaratıcı mali muhasebe" uygulamalarının artacağını belirtmektedir. Hemming ve Kell (2001: 443-444) ise, açık kurallarının yaratıcı muhasebe uygulamalarını artırabileceği yönündeki eleştiriye dikkat çekmektedirler.

¹⁴ Ancak, mali kurallar, seçmenlerin son derece önemli vergi ve borçlanma kararları üzerindeki kontrollerini ortadan kaldıracabilecekleri gerekçesiyle eleştirilmektedirler. (Murray ve Wilkes, 2009: 12).

¹⁵ Vila Maior (2010), kriz sırasında Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği'nin bir yandan aktif maliye politikalarını teşvik eden, diğer yandan bu uygulamaların kamu borçlarını artırması ile birlikte yeniden mali disiplinin savunulmasını izleyen politikalarını şizofrenik bir durum olarak değerlendirmektedir.

¹⁶ Finansal krizin kamu kesimi krizine dönüştürülme süreci için bkz. Albo ve Evans, 2011: 283-284.

¹⁷ ABD'de borç tavanı sınırına varılması nedeniyle bu sınırın genişletilmesi konusunda 2011 yazında ciddi tartışmalar yaşanmıştır.

¹⁸ Sweezy (1997), 1970 sonrasında dünya ekonomisinin; büyüme hızlarının yavaşlaması ve/veya düşmesi, çokuluslu şirketlerin hızla çoğalması ve sermaye birikimi sürecinin finansallaşması olmak üzere üç temel eğilimine vurgu yapmaktadır.

KAYNAKÇA

ALBO, Greg ve Bryan EVANS: (2011), "From Rescue Strategies to Exit Strategies: The Struggle over Public Sector Austerity", **Socialist Register**, ss. 283-308.

ARESTIS, Philip ve Malcolm SAWYER: (2010), "The Return of Fiscal Policy", **Journal of Post Keynesian Economics**, 32(3), ss. 327-346.

BALKAN, Neşecan: (1994), **Kapitalizm ve Borç Krizi**, Bağlam Yayınları, İstanbul.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS: (2011), "International Banking and Financial Market Developments", **BIS Quarterly Review**, March, İnternet Adresi: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 01.07.2011.

BRECHT, Michael, Silke TOBER, Till VAN TREECK ve Achim TRUGER: (2010), "Squaring the Circle in Euroland? Some Remarks on the Stability and Convergence Programmes 2010-2013", **IMK Working Paper**, 3/2010, İnternet Adresi: <http://www.boeckler.de>, Erişim Tarihi: 26.03.2010 .

CIZRE-SAKALLIOĞLU, Ümit ve Erineç YELDAN: (2000), "Politics, Society and Financial Liberalization: Turkey in the 1990s", **Development and Change**, 31(2), ss. 481-508.

CROTTY, James: (2011), "The Great Austerity War: What Caused the Deficit Crisis and Who Should Pay to Fix It?", **Political Economy Research Institute Working Paper Series**, No: 260, İnternet Adresi: http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_251-300/WP260.pdf, Erişim Tarihi: 13.07.2011.

DRAZEN, Allan: (2002), "Fiscal Rules From A Political Economy Perspective", İnternet Adresi: http://econweb.umd.edu/~drazen/Hard_To_Find_Papers/PE%20of%20Fiscal%20Rules62002.pdf, Erişim Tarihi: 24.05.2010.

EICHENGREEN, Barry ve Charles WYPLOSZ: (1998), "The Stability Pact: More Than a Minor Nuisance?", **Economic Policy**, 13(26), ss. 67-113.

EUROPEAN COMMISSION: (2010), **Public Finances in EMU - 2010**, European Union, Brussels.

EUROPEAN ECONOMISTS FOR AN ALTERNATIVE ECONOMIC POLICY IN EUROPE - EUROMEMO GROUP: (2011), "Confronting the Crisis: Austerity or Solidarity", **EuroMemorandum 2010/2011**, İnternet Adresi: <http://www.euromemo.eu>, Erişim Tarihi: 24.05.2011.

GALBRAITH, James K.: (2011), "Is the Federal Debt Unsustainable?", **Levy Economics Institute of Bard College**, Policy Note, 2011/2.

HEMMING, Richard: (2008), "Fiscal Discipline, Stabilization and Institutional Reform", **Fiscal Policy: Fiscal Elements of Growth and Development**, Proceedings of a G-20 Workshop, Central Bank of the Republic of Turkey, Ankara, ss. 251-268.

HEMMING, Richard ve Michael KELL: (2001), "Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules

and Independent Fiscal Authorities", **Fiscal Rules**, Paper Presented at the Banca D'Italia Research Department Workshop, İnternet Adresi: http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fisc_rules/session3/433-460_hemming_and_kell.pdf, Erişim Tarihi: 21.12.2010.

INTERNATIONAL MONETARY FUND: (2010), "Navigating the Fiscal Challenges Ahead", **Fiscal Monitor**, May, İnternet Adresi: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 29.06.2010.

KOPITS, George: (2001), "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", **IMF Working Paper**, WP/01/145, İnternet Adresi: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf>, Erişim Tarihi: 02.06.2010.

KOPITS, George ve Steven SYMANSKY: (1998), "Fiscal Policy Rules", **Occasional Paper**, No: 162, International Monetary Fund, Washington D.C.

KYDLAND, Finn E. ve Edward C. PRESCOTT: (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", **The Journal of Political Economy**, 85(3), ss. 473-491.

LAPAVITSAS, Costas, A. KALTENBRUNNER, G. LAMBRINIDIS, D. LINDO, J. MEADWAY, J. MICHELL, J.P. PAINCEIRA, E. PIRES, J. POWELL, A. STENFORS, N. TELES: (2010), "The Eurozone Between Austerity and Default", **Research on Money and Finance**, Occasional Report, İnternet Adresi: <http://www.researchonmoneyandfinance.org/media/reports/RMF-Eurozone-Austerity-and-Default.pdf>, Erişim Tarihi: 18.09.2010.

MALİ KURAL KANUNU TASARISI: (2010), İnternet Adresi: <http://www.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0891.pdf>, Erişim Tarihi: 15.06.2010.

MATHIEU, Catherine ve Henri STERDYNIK: (2010), "European Debt Crisis and Fiscal Exit Strategies", **OFCE Working Paper**, No: 11, İnternet Adresi: <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2010-11.pdf>, Erişim Tarihi: 26.11.2010.

MURRAY, Alasdair ve Giles WILKES: (2009), "Fiscal Rules OK?", **CentreForum**, İnternet Adresi: <http://www.centreforum.org/assets/pubs/fiscal-rules.pdf>, Erişim Tarihi: 24.05.2010.

NERSISYAN, Yeva ve L. Randall WRAY: (2010), "Deficit Hysteria Redux? Why We Should Stop Worrying About U.S. Government Deficits", **Levy**

Economics Institute of Bard College, Public Policy Brief, No: 111.

O'CONNOR, James: (1973), **The Fiscal Crisis of the State**, St. Martin's Press, New York.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: (2002), "Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules", **Economic Outlook**, İnternet Adresi: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/2/2483962.pdf>, Erişim Tarihi: 24.05.2010.

PALLEY, Thomas: (2009), "The Fiscal Austerity Trap", **New American Contract Policy Paper**, September, İnternet Adresi: http://www.newamerica.net/files/Thomas_Palley-The_Fiscal_Austerity_Trap.pdf, Erişim Tarihi: 25.09.2010.

PALLEY, Thomas: (2010), "The Simple Macroeconomics of Fiscal Austerity, Public Sector Debt and Deflation", **IMK Working Paper**, 8/2010, İnternet Adresi: <http://www.boeckler.de>, Erişim Tarihi: 30.06.2010.

SCHICK, Allen: (2008), "Managing Public Expenditure", **Fiscal Policy: Fiscal Elements of Growth and Development**, Proceedings of a G-20 Workshop, Central Bank of the Republic of Turkey, Ankara, ss. 191-219.

SCHUKNECHT, Ludger: (2004), "EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy", **European Central Bank Working Paper Series**, No: 421, İnternet Adresi: <http://www.ecb.int>, Erişim Tarihi: 02.06.2010.

STOCKHAMMER, Engelbert: (2007), "Some Stylized Facts on the Finance-Dominated Accumulation Regime", **Political Economy Research Institute Working Paper Series**, No: 142, İnternet Adresi: http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_101-150/WP142.pdf, Erişim Tarihi: 09.10.2007.

SWEEZY, Paul M.: (1997), "More (or Less) on Globalization", **Monthly Review**, 49 (4), ss. 1-4.

T.C. KALKINMA BAKANLIĞI: **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2010**, İnternet Adresi: <http://www.dpt.gov.tr>, Erişim Tarihi: 05.08.2011.

TAYLOR, John B.: (1993), "Discretion versus Policy Rules in Practice", **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, 39, ss. 195-214.

TAYLOR, John B.: (2000), "Reassessing Discretionary Fiscal Policy", **Journal of Economic Perspectives**, 14(3), ss. 21-36.

TELLİ, Çağatay, Ebru VOYVODA, A. Erinc YELDAN: (2009), "A General Equilibrium Assessment of Twin-Targeting in Turkey", **Beyond Inflation Targeting**, Gerald A. EPSTEIN ve A. Erinc YELDAN (Ed.), Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom, ss. 203-226.

VAN TREECK, Till: (2010), "Why the Stability and Growth Pact Does Not Work", **Global Labour Column**, 25, İnternet Adresi: <http://column.global-labour-university.org>, Erişim Tarihi: 03.07.2010.

VILA MAIOR, Paulo: (2010), "The Schizophrenic European Monetary Union: Between Orthodoxy and Financial Crisis' Transformative Potential", Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, İnternet Adresi: <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/107.pdf>, Erişim Tarihi: 12.05.2011.

VON HAGEN, Jürgen: (2005), "Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan", **Institute for Monetary and Economic Studies Discussion Paper**, No. 2005-E-5, İnternet Adresi: <http://www.imes.boj.or.jp>, Erişim Tarihi: 28.01.2010.

WHYMAN, Philip, Brian BURKITT ve Mark BAIMBRIDGE: (2005), "Post-Keynesianism and a Neo-Liberal EMU: The Case for Economic Independence", **Contemporary Politics**, 11(4), ss. 259-270.

YELDAN, Erinc A.: (2001), **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi**, İletişim Yayınları, İstanbul.

YELDAN, Erinc A.: (2004), "The Impact of Financial Liberalization and the Rise of Financial Rents on Income Inequality: The Case of Turkey", **Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization**, Giovanni Andrea CORNIA (Ed.), Oxford University Press, New York, ss. 355-375.

YELDAN, Erinc A.: (2011), "Ekonomide İkiz-Hedefleme Dönemi: Enflasyon Hedeflemesi ve Mali Kuralın Sınıfsal Kökenleri", **Kriz ve Maliye Düşüncesinde Değişim "İzzettin Önder'e Armağan"**, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, ss. 129-136.

2009/15430 KARAR SAYILI BAKANLAR KURULU KARARI, Orta Vadeli Program (2010-2012), **Resmî Gazete**, 16 Eylül 2009, Sayı: 27351, İnternet Adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr>, Erişim Tarihi: 07.06.2010.

4316 SAYILI 1998 MALİ YILI BÜTÇE KANUNU, **Resmî Gazete**, 27 Aralık 1997, Sayı: 23213,

İnternet Adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr>, Erişim Tarihi: 09.08.2010.

4651 SAYILI TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN, **Resmî Gazete**, 05 Mayıs 2001, Sayı: 24393, İnternet Adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr>, Erişim Tarihi: 09.08.2010.

4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN, **Resmî Gazete**, 09 Nisan 2002, Sayı: 24721, İnternet Adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr>, Erişim Tarihi: 09.08.2010.

5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU, **Resmî Gazete**, 13 Temmuz 2005, Sayı: 25874, İnternet Adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr>, Erişim Tarihi: 09.08.2010.