

Küresel Kriz Sonrası Maliye Politikalarında Değişim ve Mali Tuzak Riski

Zeliha GÖKER¹

Özet: 2008 yılından bu yana maliye politikası uygulamalarına ilişkin üç farklı dönemden söz edilebilir. Birinci dönem, kriz sonrası Büyük Buhran döneminin bir benzerinin yaşanmaması için canlandırma paketlerinin uygulandığı dönemdir. İkinci dönem 2010 yılından sonra ortaya çıkmıştır. Bu dönemde artan kamu borçları nedeniyle canlandırma paketlerinin yerini kemer sıkma politikaları almış, mali konsolidasyonu hedefleyen politikalar uygulanmaya başlamıştır. Ancak söz konusu politika değişiklikleri global ekonominin durgunluktan çıktığı ancak cılız bir iyileşmenin sağlandığı bir dönemde yapılmıştır. Üçüncü dönem ise günümüzde yaşanmaktadır. Düşük büyüme oranları vergi gelirlerinin azalmasına neden olduğu için sıkı maliye politikası uygulamaları daha fazla daralma ihtiyacı yaratmakta, mali tuzak olasılığı ekonomileri tehdit etmektedir. Çalışmanın amacı esas olarak bu üç dönemin teorik gerekçelerini ortaya koymak ve mali tuzak riskini açıklanmaktır.

Anahtar Kelimeler: Maliye Politikası, Mali Tuzak, Mali Konsolidasyon

Abstract: Since 2008, the fiscal policy debate has gone through three phases. The first phase was dominated by a call for fiscal stimulus to avoid another Great Depression. The second phase, from 2010 onward, saw the focus shift to fiscal consolidation as high public debt started to loom large. This policy shift occurred despite a global economy that has not yet on a firm recovery path. The third phase may have begun, with weak growth fiscal austerity threatens to create a fiscal trap in which fiscal austerity lowers growth, thereby lowering tax revenues and necessitating more austerity. The purpose of this paper is to explain theoretic causes of these three phases and to clarify the fiscal trap.

Key Words: Fiscal Policy, Fiscal Trap, Fiscal Consolidation.

Giriş

1970'li yılların sonlarından itibaren uygulanan neoliberal politikalar ile maliye politikası, makroekonomik bir araç olarak önemini yitirmiş, etkisiz, uygulanamaz ve

¹ Doç.Dr. Akdeniz Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

gereksiz olduğu kabul edilmiştir. Maliye politikasının, kamu harcamalarındaki bir değişikliğin özel harcamalarda ortaya çıkan ters yönlü bir değişiklik ile telafi edildiği için etkisiz; tasarlanması, uygulamaya konması ve etkilerinin ortaya çıkması, herhangi bir durgunluk döneminden daha uzun süre gerektirdiği için uygulanamaz; düşük enflasyon ve istikrarlı üretim için para politikası yeterli görüldüğünden dolayı da gereksiz olduğu iddia edilmiştir.

Ancak global finansal kriz, devletin ekonomideki rolüne ve maliye politikasının önemine ilişkin görüşlerin değişmesine neden olmuştur. Devletin ekonomideki payının azaltılmasını hedefleyen neoliberal politikaların aksine kriz, finansal sektörü kurtarmak ve azalan özel sektör talebini telafi etmek üzere devletin ekonomilere geniş kapsamlı ve yoğun müdahalesini gerekli kılmıştır. Daha önceki dönemlerde söz konusu olan denk bütçe ve mali hedefler ısrarı geçici bir süre unutulmuştur. Fakat Lehman Brothers yatırım bankasının iflasından iki yıl sonra pek çok ülkede yeniden sağlanan pozitif büyüme oranları ile birlikte bütçe açıkları ve kamu borçlarındaki artış gündeme getirilerek finansal piyasaların, maliye politikalarının problemi çözmek yerine kendisinin problemin bir parçası olduğuna ilişkin görüşü yeniden yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Ekonomik canlanma için anahtar rol oynadığı düşünülen finansal piyasaların güvenini yeniden kazanmak amacıyla özellikle gelişmiş ülkelerde mali canlandırma paketlerinin yerini kemer sıkma politikaları almıştır. Kriz finansal piyasaların başarısızlığı nedeniyle ortaya çıkmış olmasına rağmen, finansal piyasa aktörlerinin değerlendirmelerine fazla önem verilmesine ilişkin yapılan yanlışlardan çok az ders alındığı anlaşılmaktadır.

2002-2007 yılları arasında pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin mali dengelerinde, yüksek büyüme oranları ve düşük faiz oranları ile önemli ölçüde iyileşme sağlanmış olmasına rağmen kriz, bütçe dengelerinde önemli ölçüde bozulmaya neden olmuş, gelişmiş ülkelerde 2007-2010 yılları arasında kamu borcu/GSYİH oranı ortalama iki kat artmıştır. Kriz kamu harcamalarında artışları ve/veya vergi indirimlerini içeren mali teşvik paketlerinin yanı sıra farklı kanallardan bütçe dengesini ve kamu borçlarını etkilemiştir. Özellikle gelişmiş ülkelerde kamu borçlarının artması krizin doğrudan bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Sorunlu finansal kuruluşların devlet tarafından kurtarılması amacıyla özel sektör borcunun kamu borcuna dönüştürülmesi kamu borçlarını artırırken, bu kurtarma paketlerinin ekonomiyi canlandırıcı etkisi sınırlı olmuştur. Kamu açıklarının ve kamu borçlarının artmasının sebeplerinden bir diğeri ise otomatik dengeleyicilerdir, özellikle ekonomik faaliyetlerin azalmasıyla kamu gelirleri azalırken, işsizlik ödemesi gibi sosyal harcamaların artması bütçe dengesi ve kamu borçlarını olumsuz etkilemiştir. Dolayısıyla krizin nedeni kamu harcamalarının veya kamu bütçe açığının aşırı büyümesi değildir, tersine kriz *nedeniyle* pek çok ülkede bütçe açıkları artmış ve/veya kamu borcu/GSYİH oranları yükselmiştir.

Bu çerçevede 2008 yılından bu yana, özellikle gelişmiş ekonomilerde maliye politikası uygulamalarına ilişkin üç farklı dönemden söz edilebilir. Birinci dönem, kriz sonrası dünya ekonomilerinin daha önce yaşadığı Büyük Buhran döneminin bir

benzerinin yaşanmaması için kurtarma paketlerinin ve harcama artışı/vergi indirimini içeren canlandırma paketlerinin uygulandığı dönemdir. İkinci dönem 2010 yılından sonra ortaya çıkmıştır. Bu dönemde artan kamu borçları ve bütçe açıkları nedeniyle canlandırma paketlerinin yerini kemer sıkma politikaları almış, maliye politikası ekonomik faaliyetleri desteklemek yerine borçların azaltılmasına yönlendirilmiş, mali konsolidasyon yani mali dengede iyileşmeyi hedefleyen politikalar ön plana çıkmıştır. Ancak söz konusu politika değişiklikleri global ekonominin durgunluktan çıktığı ancak cılız bir iyileşmenin sağlandığı, sıfır ya da çok düşük faiz oranları nedeniyle para politikasının etkisinin sınırlı olduğu bir dönemde yapılmıştır. Üçüncü dönem ise günümüzde yaşanmaktadır. Düşük büyüme oranları söz konusu iken sıkı maliye politikası uygulamalarının kendi kendini besleyen bir işleyişle mali tuzak (fiscal trap) sürecine neden olabileceği bir dönem günümüz ekonomilerini tehdit etmektedir. Tehdit, harcama kesintileri ve/veya vergi artışları ile bütçe açığı/GSYİH oranının düşürülmesi hedeflenmesine rağmen, bu uygulamanın talebin düşmesine yol açmasıyla GSYİH'nın, ve dolayısıyla vergi gelirlerinin azalması sonucu, hedeflenenin aksine bütçe açığı/GSYİH oranının artması, durgunluğun devam etmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmanın amacı esas olarak bu üç dönemin teorik gerekçelerini ortaya koymak ve mali tuzak riskini açıklanmaktadır. Bu çerçevede dönem uygulamalarına da Keynesyen bakış açısıyla kısaca değinilmektedir. Çalışma dört bölüme ayrılmıştır. İlk bölümde, 2007-08 küresel kriz sonrasında uygulanan maliye politikaları ele alınmaktadır. İkinci bölümde 2010 yılından sonra uygulanan konjonktür yanlı maliye politikaları incelenmektedir. Durgunluk döneminde daraltıcı maliye politikası uygulamalarının yarattığı tehlike olan 'mali tuzak' üçüncü bölümün konusunu oluşturmaktadır. Son bölümde ise kriz sonrası uygulamaların Keynesyen bakış açısıyla kısa bir değerlendirmesi yer almaktadır.

Kriz Sonrası Dönemde Uygulanan Maliye Politikaları

Global finansal kriz ortaya çıktığında hem gelişmiş ve hem de gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomiye müdahalesi genel kabul görmüştür. Bu dönemde faiz oranlarının sıfır ya da sıfıra yakın olması, yüksek ve artan işsizlik oranları konjonktür karşıtı (counter cyclical) maliye politikalarını kaçınılmaz kılmıştır.

Faiz oranlarının sıfır ya da sıfıra yakın olduğu durumda -likidite tuzağı- insanlar ellerinde nakit para tutmayı tercih ederler. Say yasaının -her arz kendi talebini yaratır- aksine likidite tuzağı durumunda herhangi bir malın arzı, başka bir mala yönelik talep yaratmak yerine nakit paraya talep yaratır. Dolayısıyla talep yetersizliğini telafi etmek için para politikasının kullanılmadığı bu özel durumda maliye politikası tam etkilidir (Christiano,

Eichenbaum and Rebelo 2009; Woodford, 2011).

Durgunluk dönemlerinde maliye politikası ile ekonomiyi canlandırmak için

vergilerin azaltılması yerine kamu harcamalarının artırılması daha etkilidir çünkü bu durumda doğrudan talep artışı yaratılmış olmaktadır. Bu noktada daha çok istihdam yaratacak harcamaların artırılmasının tercih edilmesi gerekir. Böylece harcama artışı, bir yandan toplam talebi doğrudan artırırken diğer yandan da işsizliğin azalmasıyla dolaylı olarak talep artışı yaratmış olur, üstelik işsizlik yardımları niteliğindeki harcamaların da azalmasını sağlar. Ancak vergi indiriminde azalan vergi ödemelerinin harcamalara yönlendirilmesi, özellikle de özel sektörün borç yükü yüksek iken kesin değildir. Kişi ve kurumların vergilerden tasarruf ettiği tutarı borç ödemelerinde kullanması halinde, beklenen tüketim ve yatırım harcama artışı sağlanamayacağı için vergi indiriminin ekonomiyi canlandırıcı etkisi zayıf olacaktır.

Tanım gereği ancak birileri harcama yaparsa gelir yaratılabilir. Derin durgunluk dönemlerinde ise sadece devlet harcamalarını artırabilir, böylece gelir ve istihdam artışı sağlanabilir. Bu durumda devletin harcadığı bir lira karşılığında, başka bir birimin bir lira daha az harcaması gerekmediği, dışlama etkisi ortaya çıkmadığı için de çarpanın değeri görece olarak daha yüksek olmaktadır (IMF 2012:45-48). Harcamaların artması kamu borçlarının da artmasını gerektirir. Ancak eğer kamu harcamalarındaki artış ekonomik faaliyetlerin canlanmasına yol açarak GSYİH'nın artmasını sağlarsa bu hem vergi gelirlerinin artmasına hem de borç/GSYİH oranının düşmesine neden olacağı için kamu borçları herhangi bir sorun oluşturmaz. Bu noktada faiz ödemelerinin bütçe açığına aşırı yük getirmemesi ise para politikasına bağlıdır. Eğer merkez bankası faiz oranlarını düşük tutarsa maliye politikasının etkinliği daha da artar.

Bu dönemde uygulanan canlandırma paketlerine bakıldığında gelişmekte olan ülkelerin görece olarak harcama artışlarına, gelişmiş ülkelerin ise vergi kesintilerine ağırlık verdiği görülmektedir². Gelişmiş ülkeler içinde ABD, hem nominal hem de GSYİH'ya oran olarak en büyük canlandırma paketini uygulamıştır. Sıralamada daha sonra Japonya ve Almanya yer almaktadır. Paketlerde ağırlık finansal sisteme verilmiştir. G20 ülkelerinin iflasları önlemek üzere kurtarma operasyonlarına harcadığı tutar 11,7 trilyon dolar (IMF 2010b) iken, 22 AB ülkesinin finansal sektöre yaptığı yardım 27 AB ülkesinin 2009 yılındaki toplam GSYİH'sının %39'u kadardır. Bu büyüklük diğer tüm sektörler (tarım, balıkçılık, sanayi, ulaşım, diğer hizmetler) yapılan yardımın beş katına karşılık gelmektedir (UNCTAD 2011:42). Bu dönemde yüksek kamu borcu/GSYİH oranlarına rağmen, para politikasının faiz oranlarını düşük tutacak şekilde kullanılması ile faiz ödemeleri sabit kalmıştır³ (UNCTAD 2011:45).

² 2008-2010 yılları arasında gelişmiş ülkelerin 1129 milyar dolarlık toplam canlandırma paketinin %38,3'ü vergi kesintileri, %61,7'si harcama artışları ile ilgili iken, gelişmekte olan ülkelerin toplam 937 milyar dolarlık canlandırma paketinin %4,7'si vergi kesintileri, %95,3'ü harcama artışlarını içermektedir (UNCTAD 2011).

³ Borç oranı hızla artan İzlanda ve risk primi artışı nedeniyle Yunanistan ve İrlanda hariç tutulmuştur.

2010 Yılından Sonra Uygulanan Konjonktür Yanlı Maliye Politikaları

Mali konsolidasyon başka bir deyişle mali dengede iyileşme, kararlı bir şekilde bütçe açığını düşürmeye yönelik ekonomi politikalarının fiili sonucunu ifade etmektedir. İyileşme sıkı maliye politikaları (vergi artışı ve/veya harcama kesintileri) ile sağlanabileceği gibi genişletici maliye politikaları (vergi indirim ve/veya harcama artışı) ile de sağlanabilir. Bu nedenle politikaların sonucunu ifade eden mali konsolidasyon ile daraltıcı ya da genişletici politikaları ayrı değerlendirmek gerekmektedir (UNCTAD 2011:57). Hangi yöntemin seçileceği mali araçların makroekonomik etkilerine, özellikle de ekonomik büyümeyi dolayısıyla da kamu gelirlerini ve istihdamı nasıl etkilediğine, ekonomik konjonktüre ve devletin ekonomideki rolüne ilişkin farklı görüşlere dayanmaktadır.

Genişletici maliye politikası büyüme üzerinde *doğrudan* etkili olmaktadır. Alt yapıya, eğitime yönelik harcamalar ve doğrudan kamunun yarattığı istihdam, ekonomide ilave talep ve istihdam yaratmaktadır. Benzer şekilde transfer harcamaları veya vergi kesintileri de insanların harcanabilir gelirlerini artırmak suretiyle talep ve iş yaratılmasını sağlamaktadır. Genişletici maliye politikasının ekonomiyi durgunluktan çıkarabilecek en uygun araç olduğunu savunan Keynesyen görüşe göre, hane halkı daha az harcamak suretiyle tasarruflarını artırabilir çünkü harcama kesintisi hane halkının gelirini etkilemez. Ancak aynı şey devlet için geçerli değildir, durgunluk döneminde kamu harcamalarının azaltılması, talep yetersizliği nedeniyle ekonomik büyümeyi ve istihdamı olumsuz etkilerken, dolaylı olarak vergi gelirlerinin düşmesine, transfer harcamalarının artmasına ve dolayısıyla bütçe açığının daha da artmasına neden olmaktadır.

Ancak sıkı maliye politikaları ile mali konsolidasyonun sağlanabileceğini savunan ana akım iktisadi görüş ise kamu harcamaları ile özel harcamalar arasında bir değiş-tokuş (trade-off) olduğundan hareketle genişletici maliye politikasının etkisinin zayıf ya da tamamen etkisiz olduğunu öne sürmektedir. Sıkı maliye politikası taraftarları, yüksek vergiler ve/veya harcama kesintileri şeklindeki politikaların büyüme üzerindeki *dolaylı* etkilerine güvenmektedirler. Sıkı maliye politikaları ile bütçe açıklarının azaltılmasının ve böylece borç/GSYİH oranının düşürülmesinin ekonomiyi canlandırması, büyümeyi uyarması “genişletici mali daralma”⁴ hipotezi

⁴ 1990’lı yıllarda daraltıcı maliye politikalarının genişletici etkileri üzerinde duran pek çok çalışma yapılmıştır. Ancak bu çalışmalarda hangi koşullarda mali bir daralmanın durgunluğa ya da genişlemeye neden olduğu konusunda görüş birliği yoktur. Daraltıcı politikaların genişletici sonuçlar yaratması Perotti (1999) ve Sutherland (1997)’in çalışmasında yüksek kamu borç düzeyi ile açıklanırken, Alesina ve Perotti’de (1997) daraltıcı politikaların kompozisyonu, Giavazzi vd. (2000) çalışmalarında ise mali daralmanın büyüklüğü ve sürekliliği ile açıklanmıştır. Sutherland (1997), Bertola ve diğ.(1993), Blanchard (1990) daraltıcı maliye politikalarının özel tüketime etkisini, Giavazzi vd. (2000) ise özel tasarruflara etkisini, Alesina vd. (1999) ise özel yatırımlara etkisini analiz etmişlerdir.

olarak adlanılmaktadır. Genişletici etkiler hem arz yönlü hem de talep yönlü ortaya çıkmaktadır (Alesina 2010:4). Talep yönlü etkiler, daraltıcı politikalar ile yüksek faiz oranlarının düşürülmesi ve uluslar arası ticarete ülke payının artırılması ile sağlanmaktadır. Özel sektörün harcama artışını sağlayan faiz oranlarının düşmesidir. Şimdiki mali daralma politikalarıyla gelecekte daha büyük ve daha bozucu mali daralmanın önleneyeği ve kamunun borcunu ödeyememe riskinin ortadan kalkacağına ilişkin beklenti kamu borçlanma faizinin düşmesine neden olmaktadır. Böylece faize duyarlı yurt içi yatırım⁵ ve tüketim harcamaları teşvik edilirken aynı zamanda paranın değerinin düşmesinin de ticaret dengesinin iyileşmesini sağlayacağı ön görülmektedir. Paranın değerinin düşmesi ihracatı teşvik ederken, ithalatı caydırıcı etkide bulunmakta, ithalatın azalıp, ihracatın artması ise büyümeyi olumlu yönde etkilemektedir. Düşük faiz oranı bir yandan yatırımcılar için makine teçhizat ya da yeni binalar, araştırma-geliştirme faaliyetleri için borçlanma maliyetini azaltırken, diğer yandan da tasarrufların cazibesinin azalmasına neden olacağı için tüketimi teşvik etmektedir. Dolayısıyla eğer faiz oranlarındaki düşme nedeniyle net ihracatta, yurt içi yatırım ve tüketim harcamalarında meydana gelen talep artışı, vergi artışları ve harcama kesintileri nedeniyle ortaya çıkan talep azalışından daha büyük ise bu durumda sıkı maliye politikası ile genişletici etki yaratılmış olmaktadır (Baker 2010:6). Arz yönlü etkiler ise emek piyasasından kaynaklanmaktadır. Vergi artışlarına dayalı bir mali konsolidasyonun kısa ömürlü olacağından hareketle, daha kalıcı iyileşmeler için kamu istihdamında ve kamu ücretlerinde kesintilerin gerekli olduğu savunulmaktadır (Alesina ve Ardagna 1998). Sıkı maliye politikaları çerçevesinde kamu istihdamında azalma ve kamu ücretlerinde yapılan indirimler bütün emek piyasasını etkileyerek, çalışmak istediği halde iş bulamayan insanların daha düşük ücretleri kabullenmesine, çalışanların taleplerinin sınırlandırılmasına yol açarak üretim maliyetlerinin düşmesini sağlamaktadır. Böylece düşük birim üretim maliyetleriyle uluslar arası piyasalarda rekabet avantajı yaratılarak büyümenin teşvik edileceği ön görülmektedir.

2010 yılından itibaren ekonomik iyileşme yetersiz ve işsizlik oranları hala yüksek olmasına rağmen mali konsolidasyon için konjonktür yanlı (pro cyclical), daraltıcı maliye politikaları tercih edilerek⁶, istihdama değil mali dengeye öncelik verilmiştir.

⁵ Yatırımların faize duyarlı olmadığına ilişkin olarak Chirinko (1993)'ya bakılabilir.

⁶ Genişletici mali daralma etkisinin ortaya çıkabilmesi için başlangıçta çok yüksek olan faiz oranlarının uygulanan daraltıcı politikalarla düşürülebilmesi ve ülkenin uluslararası ticarete payının artırılabilmesi gerekir. Etkinin kısa dönemde ortaya çıkıp çıkmayacağı konusunda literatürde uygulamalı çalışmalar farklı sonuçlar ortaya koymaktadırlar. Broadbent ve Daly (2010), Giavazzi ve Pagano (1990, 1996), Alesina ve Perotti (1995, 1997) ve Alesina ve Ardagna (1998,2009) harcama kesintilerine dayalı mali daralmanın kısa dönemde bile genişletici etkileri olduğunu öne sürmektedir. IMF (2010a)'nin çalışması ise uzun dönemde bütçe açıklarının azalmasının büyüme üzerinde olumlu etkiler yarattığını ancak kısa dönemde Keynesyen etkilerin söz konusu olduğunu ortaya koymaktadır. Söz konusu

Bu amaçla subvansiyonlar azaltılmış ya da kaldırılmış, işten çıkarmalar ve ücretlerde kesintiler yapılmış, tüketim vergileri artırılmış, emeklilik ve sağlık hizmetlerinde yeni düzenlemelerin yanı sıra emek piyasalarının esnekliğini artırmaya yönelik işlemlere ağırlık verilmiştir (Ortiz ve Commis 2013:24-34). 2010 yılından sonraki uygulamalarda daraltıcı politikaların genişletici etkilerine güvenilmekle beraber, global durgunluk devam ederken, gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkenin aynı anda daraltıcı politikalar uygulaması nedeniyle bu politikaların başarılı olması beklenemez. Mali daralmanın genişletici etkilerini araştıran çalışmaların pek çoğu 1990'lı yıllarda Norveç, İrlanda, Finlandiya, İsveç ve Hollanda gibi küçük, faiz oranlarının yüksek olduğu ülkeleri esas almıştır. Bu ülkelerin daraltıcı politikalar uyguladığı dönem, dünya ekonomisinin sağlıklı bir şekilde büyüdüğü döneme karşılık gelmektedir. Bu durum uluslar arası ticaret payı yüksek bu küçük ülkeler için önemli bir avantaj sağlamıştır çünkü dış talebin ülkedeki harcama kesintisi veya vergi artışına duyarlılığı yoktur. Ancak 1990'lı yıllardan farklı olarak bu dönemde faiz oranları çok düşüktür. Bu nedenle faizlerin düşürülmesi yoluyla özel harcamaların uyarılması çabası sınırlı bir yarar sağlamaktadır. Diğer yandan tüm ülkelerin emek maliyetlerini düşürerek daha çok ihracat yapabilme çabası ise global durgunluk döneminde hem “komşuyu” hem de “evdeki çalışanları” fakirleştiren bir uygulama olarak beklenen etkinin tersi bir sonuç yaratmaktadır. 1990'lı yıllardan çok farklı koşulların varlığı nedeniyle daraltıcı politikaların bu dönemde genişletici etkiler yaratması mümkün görünmemektedir (Baker 2010; Jajadev ve Konczal 2010).

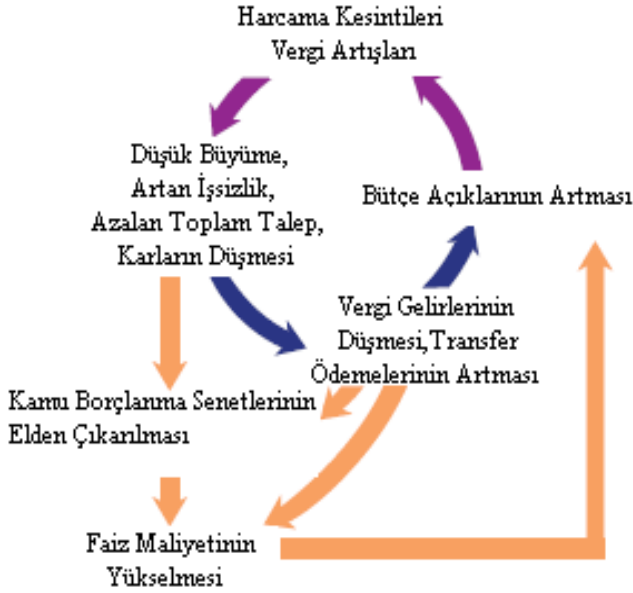
Durgunluk Döneminde Daraltıcı Maliye Politikası Uygulamalarının Yarattığı Tehlike: Mali Tuzak

2010 yılından itibaren pek çok ülkede uygulanan kemer sıkma politikaları iki türlü olumsuzluk yaratmaktadır. Birincisi, krizin sorumlusu finans sektörü olmasına, finans sektöründe yoğun reform ihtiyacı olmasına rağmen sanki sorun kamu sektörümü gibi yanlış bir algının kamuoyunda yaratılması, ikincisi ise sosyal güvenlik harcamalarında, sağlık harcamalarında kesintiler için zemin hazırlamasıdır (Palley 2009). Keynes, ekonomik durgunluk döneminde değil, genişleme döneminde kemer sıkma politikalarının uygulanması gerektiğini savunmuştur. Çünkü kemer sıkma politikaları ekonomi durgunluk döneminde iken bir kısır döngüye sebep olmaktadır. Bütçe açıklarını azaltmaya yönelik politikalar nedeniyle

çalışmaya göre GSYİH'nın %1'ine eşit bir mali konsolidasyon, GSYİH'yı iki yıl içinde %0.5 azaltırken, işsizlik oranını %0.3 artırmaktadır. Çalışmada harcama kesintilerine dayalı bir politikanın, vergi artışlarına dayalı bir politikadan daha az daraltıcı olduğu belirtilmekte, ancak tüm dünya ülkelerinin aynı anda mali konsolidasyon taahhüt etmesi halinde GSYİH'daki daralmanın ilk iki yıl %2 olması ve olumsuz etkinin 5 yıl devam etmesi öngörülmektedir.

büyümenin yavaşlaması sonucu vergi gelirleri azalır, transfer harcamaları artacağı için artan bütçe açıkları nedeniyle daha fazla kemer sıkma ihtiyacı ortaya çıkmaktadır (Calcagno 2012; Krugman 2012). Bu durum devlet ile hane halkının davranışlarını bir tutmaktan kaynaklanmaktadır. Hane halkı harcamalarını azalttığında tasarruflarını artırabilir, bu davranışının hanehalkı geliri üzerinde olumsuz bir etkisi söz konusu değildir. Ancak devlet daha az harcama yaptığında, eğer ekonomi durgunluk döneminde ise bu, gelirin de azalacağı anlamına geleceği için takiben vergi gelirlerinin azalmasına, transfer harcamalarının ve işsizliğin artmasına neden olur. Ekonominin zayıf olduğu dönemlerde maliye politikasının rolünü ve fonksiyonunu yanlış anlamaktan kaynaklanan ve kendi kendini besleyen bu ekonomik daralma sarmalı mali tuzak (fiscal trap) olarak adlandırılmaktadır (Hannsgen ve Papadimitriou 2012; Palley 2009; UNCTAD 2011).

Şekil I: Mali Tuzak



Kaynak: Hannsgen ve Papadimitriou (2012).

Mali tuzak, basit tuzak ve büyük mali tuzak olarak iki aşamada incelenebilir. Basit mali tuzak şekilde koyu renkli oklarla gösterilmektedir. Kriz nedeniyle uygulanan canlandırma paketleri ve finansal sektörü kurtarma operasyonları sonucu özel borçların kamu borcuna dönüştürülmesiyle bütçe açıkları artmakta, kamu borcunun /GSYİH'ya oranı yükselmektedir. Bütçe açıklarını kapatmak, ekonomide artan kamu sektörü payını düşürmek için mali canlandırmadan vazgeçilmesi,

harcama kesintileri ve vergi artışlarına gidilmesi ise büyümeyi yavaşlatırken, işsizliğin artmasına, toplam talebin azalmasına ve karların düşmesine sebep olmaktadır. Alttaki okların gösterdiği gibi düşük veya negatif büyüme oranları ise, bir yandan kamu gelirlerinin azalmasına, diğer yandan transfer harcamalarının artmasına yol açarak bütçe açıklarını daha da artırmak suretiyle basit mali tuzakın kısır döngüsünü pekiştirmektedir.

Basit mali tuzak, bağımsız para sisteminin yokluğunda daha kötü sonuçlar yaratabilmekte, büyük mali tuzağa dönüşebilmektedir. Düşük büyüme ve yüksek işsizlik, azalan vergi gelirleri ve artan transfer harcamaları sonucu devletin borçlarını ödeyemeyeceği korkusuyla kamu borçlanma senetlerinin elden çıkarılması, faiz maliyetinin yükselmesine neden olarak hem faiz ödemelerini hem de anapara ödemelerini artırmaktadır. Borç servis ödemelerindeki artış ise bütçe açığını daha da artırmaktadır. Açık renkli oklarla gösterilen bu durum büyük mali tuzak olarak ifade edilmektedir (Hannsgen ve Papadimitriou 2012:5).

Büyük mali tuzak esasen metalist sistemin geçerli olduğu ekonomilerde ortaya çıkmaktadır. Çünkü mali problemler metalist parasal sistemlerde ve chartalist parasal sistemlerde farklılaşmaktadır. Metalist sistemde para arzı bazı *diş* faktörler tarafından kısıtlanmaktadır. Söz konusu kısıt, paranın arzı sınırlı altın ya da gümüş gibi madenlere dayalı olarak artırılması durumunda ya da devletin para basma yetkisinin denk bütçe yasaları, Maastricht rejimi veya sabit döviz kuru hedefi ile sınırlandırılması durumunda ortaya çıkmaktadır. Oysa Chartalist ya da vergiyeye dayalı para sisteminde ise para arzına ilişkin herhangi bir kısıt söz konusu değildir. Bu sisteme göre esnek döviz kuru uygulandığı durumda kendi parasını basabilen bir devlet için kendi parası cinsinden borçlarını ödeyebilme gücü üzerinde durulması gerekmeyen, önemsiz bir konudur. Bu özgürlük, maliye politikasının tam istihdamın sağlanması için yönlendirilebilmesine olanak sağlamaktadır (Tcherneva 2006, Wray 2003).

Bu noktada kriz sonrası kendi parasını basabilen ABD, İngiltere, Kanada, Japonya gibi ülkelerle, bağımsız para politikası izleyemeyen, kendi parasını basamayan AB ülkelerinin durumunun farklı olduğu açıktır. Kendi parasını basabilen ülkelerde basit mali tuzak büyük mali tuzağa dönüşmemektedir. Çünkü bu ülkeler (esnek döviz kuru geçerliken) açık piyasa işlemleri yoluyla kısa dönem faiz oranlarında istikrar sağlayabilmekte, uzun dönem faiz hedeflerini tutturabilmekte ve büyük mali tuzaktan kaçınabilmektedirler. Merkez bankaları açık piyasa işlemleri yoluyla faiz oranlarını dengeleyerek borç servis maliyetini kontrol altında tutmakta ve böylece büyük mali tuzak döngüsü kırılmaktadır. Bu ülkeler hem bağımsız para politikası uygulayabilmektedirler hem de bu ülkelerin merkez bankaları, bankalar ve hükümetler için “en son borç veren mercii” işlevi görmektedir (UNCTAD 2011)

Avrupa Birliğinde bazı ülkeler için borçlarını ödeyememe riskinin ortaya çıkması bu ülkelerin yüksek borç/GDP oranına sahip olmalarından değil, bağımsız para politikası uygulayamamalarından kaynaklanmaktadır. Pek çok Birlik ülkesinin

borç oranı, ABD, Japonya ve İngiltere'den düşüktür. AB'nde üye ülkeler için iki problemin kaçınılmaz olduğu söylenebilir. Birincisi, eğer derin bir durgunluk ortaya çıkarsa, ülkelerin bütçelerinin otomatik olarak büyük açıklar vermesi kaçınılmazdır. Sorun, Maastricht kriterleri ya da durgunluğun kamu gelirlerini azaltması, sosyal güvenlik harcamalarını artırmasından kaynaklı değil fakat piyasaların borçlar üzerindeki risk primini artırması ile ilgilidir. Risk priminin artması faiz oranlarının hızla artmasına yol açarak, bütçe açığını daha da artırmakta, bir kısır döngü ortaya çıkmaktadır. Bu durum ancak Avrupa Merkez Bankası'nın (ECB) merhameti(!) ile çözülebilir. İkinci ve daha önemli problem ise, her ülkenin kendi banka sisteminden sorumlu olmasına rağmen, bankaları kurtarma yetkisine sahip olmamasıdır. ABD olduğu gibi, özel borçların kamu borcuna dönüştürülmesi işlevi gören kurtarıcı bir "uncle sam" yoktur (Papadimitriou ve Wray 2012).

Pek çok eleştiriye rağmen (UNCTAD 2011; CESR 2012; ILO 2012; UN 2013) 2010 yılından itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede uygulanan daraltıcı maliye politikaları durgunluğun süresini ve yoğunluğunun artmasına neden olarak sürekli üretim kayıplarına yol açmakta, işsizliği artırmakta, borçların sürdürülebilirliğini zorlaştırmaktadır. Kriz sonrası 2010 yılına kadar uygulanan genişletici politikalarla hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde büyüme oranları ve istihdam göreceli iyileşme sağlamış olmasına rağmen 2010 yılından sonra uygulanan daraltıcı politikalar, bu olumlu gidişi tersine çevirmiştir. Tablo-I bu durumu kısaca özetlemekte, özellikle AB'nde daha yoğun uygulanmakta olan kemer sıkma politikalarının büyüme işsizlik oranları üzerindeki olumsuz etkisini ortaya koymaktadır.

Tablo-1 Gelişmiş Ülkelerde Büyüme ve İşsizlik Oranları (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Gelişmiş Ülkeler Ort.	2,0 (5,5)	-0,7 (5,8)	-4,1 (8,0)	2,5 (8,3)	1,1 (7,9)	0,9 (8,0)	0,7 (8,1)
US	0,8 (4,6)	-1,2 (5,8)	-3,6 (9,3)	1,7 (9,6)	1,1 (8,9)	2,0 (8,1)	0,8 (7,6)
Avro Bölgesi	2,4 (7,6)	-0,2 (7,6)	-4,7 (9,6)	1,7 (10,1)	1,3 (10,2)	-0,9 (11,4)	-0,6 (12,3)

*Tahmin

Koyu renkli rakamlar reel GSYİH büyüme oranını, parantez içindeki rakamlar ise işsizlik oranlarını göstermektedir.

Kaynak: IMF (2013) World Economic Outlook

AB ortalaması yerine GIPSI (Yunanistan, İrlanda, Portekiz, İspanya, İtalya) ülkeleri dikkate alındığında durumun daha da kötü olduğu görülmektedir. Örneğin Yunanistan'da 2012 yılı için işsizlik oranı % 27 olmuştur ve bunun %62'sini genç işsizler oluşturmaktadır. Aynı ülkede 2011 yılı sonunda %170 olan borç/GSYİH oranı 2012 yılı sonunda %156'ya düşürülmüş, ancak 2013'ün ilk çeyreğinde tekrar %160 olarak gerçekleşmiştir (Polychroniou 2013:2).

Sonuç Yerine

IMF ve ana akım iktisat tarafından finansal piyasalardaki güven krizinin, çift-dipli bir durgunluktan daha tehlikeli bulunması sebebiyle, kamu borcu/GSYİH oranını düşürmek için 2010 yılından sonra uygulanan kemer sıkma politikalarının amacı özel sektör talebinde kamu sektörü talebini telafi eden sürdürülebilir bir iyileşme sağlamaktır. Daraltıcı politikaların genişletici etkiler yaratabilmesi için başlangıçta faiz oranlarının çok yüksek olması ve net ihracatın artırılabilmesi gerekir. Ancak günümüzde faiz oranlarının düşük olması ve ekonomilerin birbiri ile bütünleşmiş yapısı nedeniyle net ihracat artışı sağlamanın zorluğu, genişletici etkilerin ortaya çıkmasını engellemektedir.

Durgunluk döneminde uygulanan daraltıcı politikalar ekonomiyi ve özellikle işsizleri olumsuz etkilerken, bütçe dengesini iyileştirmekte, borç oranını düşürmekte de başarısız olmaktadır. Daraltıcı politikalar harcama ve vergiler üzerinden bir kısır döngü yaratarak, mali tuzığa zemin hazırlamakta, bağımsız para politikası ile faizlerin kontrol edilemediği durumlarda faiz ödemelerinin de artmasıyla daha büyük bir açmaza neden olmaktadır.

Kriz döneminde kurtarma operasyonları sonucu özel borçlar kamu borcuna dönüştürülmek suretiyle zarar vergi mükelleflerine aktararak topluma yansıtılırken, krizin yükünü en çok işini kaybedenler çekmiştir, bu dönemde işsizlik ve eksik istihdam hızla artmıştır. Ancak kemer sıkma politikaları nedeniyle ekonomilerin potansiyel düzeylerinin altında çalışması yine bu kesimi etkilemektedir. Bir yandan büyüme oranları yetersiz olduğu için yeni iş yaratılamazken diğer yandan ücretler ve esnek emek piyasaları üzerinden ihracatta rekabet avantajı yaratabilme çabaları hem işsizleri hem de çalışanları olumsuz etkilemekte, daha az iş, daha düşük gelir, daha az kamu hizmetlerine daha zor erişimle bir kez daha mağdur edilmektedirler. Öte yandan kurum karlarının 2007 yılının ikinci çeyreğine göre, 2010 yılının ikinci çeyreğinde %7'den daha fazla arttığı görülmektedir (UNCTAD 2011). Burdan hareketle devletlerin finans piyasası ile emek piyasasına yaklaşımlarının çok farklı olduğu söylenebilir. Ekonomik durgunluğa rağmen 2010 yılından bu yana uygulanan politikalar esas olarak borç servisini ve mali dengenin sağlanmasını birinci öncelik olarak ele almakta, istihdam ikinci plana itilmektedir. Devlet finansal sistemin işleyişinin devam etmesi için “en son borç veren mercii” rolünden kaçınmazken, emek piyasasına yönelik “en son işveren mercii” rolünü unutmuş görünmektedir. Fakat aslında uygulanan politikaların önceliği bütçe açığını kapatmak değil, “iş açığını” kapatmak olmalıdır.

KAYNAKLAR

- Alesina, Alberto (2010) "Fiscal Adjustments: Lessons from Recent History"
http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments_lessons-1.pdf
- Alesina, A. ve S.Ardagna (2009)."Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending" **NBER** WP no.15438.
- Alesina, A. ve S. Ardagna (1998). "Tales of Fiscal Contractions," **Economic Policy**, 27,487-545.
- Alesina, A.,S.Ardagna, RPerotti ve F. Schiantarelli (1999) "Fiscal Policy, Profits and Investment" **NBER** WP no.7207.
- Alesina,P.ve R.Perotti (1997) "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects" **International Monetary Fund Staff Papers** 44, 210-48.
- Alesina, A. and Perotti, R. (1995). "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD countries," **Economic Policy**, 21, 205-248.
- Baker, Dean (2010) "The Myth of Expansionary Fiscal Austerity" **CEPR**
- Bertola, Giuseppe ve A. Drazen (1993) "Trigger Points and Budget Cuts: Explaining The Effects of Fiscal Austerity" **AER**, Vol.83(1), p.11-26.
- Blanchard, Oliver (1990) "Comments on Giavazzi and Pagano" **NBER Macroeconomics Annual**, 111-116.
- Broadbent, B. ve K. Daly (2010) "Limiting the Fall-Out from Fiscal Adjustments." **Goldman Sachs Global Economics**, Global Economics Paper 195.
- Calcagno, AF (2012) "Can Austerity Work?" **Review of Keynesian Economics**, 0(1): 24–36.)
- CESR. (2012) "Fiscal Fallacies: 8 Myths about the 'Age of Austerity' and Human Rights Responses." **Rights in Crisis Series Briefing Paper**, July 2012. New York: Center for Social and Economic Rights.
- Chirinko, R. (1993) "Business Fixed Investment Spending: A Critical Survey of Modeling Strategies, Empirical Results and Policy Implications" **Journal of Economic Literature**, 31,1875-1911.
- Christiano L, Eichenbaum M and Rebelo S (2009) "When is the Government Spending Multiplier Large?" NBER Working Paper No. 15394, **NBER**, Cambridge, MA.
- Giavazzi,F.,T.Jappelli ve M.Pagano (2000) "Searching For Non-Linear Effects of Fiscal Policy: Evidence From Industrial and Developing Countries" **NBER Working Papers** no.7460.
- Giavazzi, F. ve Pagano, M. (1990). "Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries," in Blanchard, O. and Fischer, S. (eds.), **NBER Macroeconomics Annual 1990**, MIT Press.
- Giavazzi, F. ve Pagano, M. (1996) "Non-keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience," **Swedish Economic Policy Review**, 3 (1), 67-103.

- Hannsgen,G. ve D.Papadimitriou (2012) “Fiscal Traps and Macro Policy After The Eurozone Crisis”, **Levy Economics Institute**, Public Policy Brief, no.127.
- ILO (2012) **World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy**. Geneva: ILO.
- International Monetary Fund (2012) **Fiscal Monitor, April 2012: Balancing Fiscal Policy Risks** (World Economic and Financial Surveys).
- International Monetary Fund (2010a) “Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation.” **Economic Outlook**, Chapter 3.
- International Monetary Fund (2010b) **Financial Sector Taxation. IMF’s Report to the G20**. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Jajadev, A. and M. Konczal (2010) “The Boom not the Slump: the Right Time for Fiscal Austerity”, **The Roosevelt Institute**.
- Krugman, Paul (2012) “Blunder of Blunders”, **The New York Times** blog, 22 March.
- Ortiz,I ve M.Cummins (2013) “The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustmet Measures in 181 Countries” **South Centre WP**.
- Palley, Thomas (2009) “ The Fiscal Austeriy Trap” http://www.newamerica.net/files/Thomas_Palley-The_Fiscal_Austerity_Trap.pdf
- Papadimitriou, D.ve R.Wray (2012) “Euroland’s Original Sin” **Levy Economics Institute**, Policy Note (8)
- Perotti, R. (1999) “Fiscal Policy in Good Times and Bad” **Quarterly Journal of Economics** 114(4),1399-1436.
- Polychromiou, C.J (2013) “A Failure by Any Other Name: The International Bailouts of Greece” **Levy Economics Institute**, Policy Note (6)
- Sutherland, Alan (1997) “Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy?” **Journal of Public Economics**, vol.65, p.147-62.
- Tcherneva R.P.(2006) “Chartalism and the Tax-Driven Approach to Money”, **Handbook of Alternative Monetary Economics** içinde (edt. Philip Arestis & Malcolm Sawyer) 69-84,Elgar Publishing.
- UN (2013) **World Economic Situation and Prospects 2013**. New York: United Nations.
- UNCTAD (2011) **Trade and Development Report, Post-Crisis Policy Challenges in the World Economy**, United Nations Publications, New York ve Geneva.
- UNCTAD (2013) **Trade and Development Report, Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy**, United Nations Publications, New York ve Geneva.

- Wray, L.R.(2003) **Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability**. İngiltere: Edward Elgar.
- Woodford M (2011) “Simple Analytics of the Government Spending Multiplier” **American Economic Journal: Macroeconomics**,3(1): 1–35.