

Ceyhun GÜRKAN\*

Yiğit KARAHANOGULLARI\*\*

## Neoliberalizmin Krizi ve Kamu Maliyesi

*The Crisis of Neoliberalism and Public Finance*

### Özet

2008 sonrası süreçte neoliberalizmin son finansal krizi birçok ülkede kamu mali krizine dönüşmüştür. Söz konusu kamu mali krizi, krizdeki ülkelerin ana politik gündemini şekillendiren bir süreci doğurmuştur. Bu süreç hükümetlerin siyasal iktidarının meşruiyet krizine ve kamu maliyesinin siyasallaşmasına işaret etmektedir. Bunun başlıca nedeni neoliberalizme karşı geniş toplumsal eylemlerin yükselmesidir. Bu çalışmada 2008 sonrası süreçteki son mali kriz ele alınırken, vergi devletine ve neoliberal kemer sıkma politikalarına karşı sergilenen kitlesel hareketler de göz önünde bulundurulur. Ayrıca krizin bu toplumsal yönünün maliyedeki kuramsal yansımaları eleştirel maliye kuramları ışığında yorumlanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Mali Krizi, Neoliberalizm, 2008 Finansal Krizi, Eleştirel Maliye Kuramları

**JEL Kodları:** H12, H30, H50, H61, H81

### Giriş

1980'lerden beri yaşamakta olduğumuz neoliberal dönüşümün maliye politikası ayağında yarattığı değişim bir dizi gelişme ile sonuçlanmıştır. Hükümetlerin neoliberal birikim rejimine uygun şekillenen maliye politikalarına bir bütün olarak bakıldığında, bu politikaların merkez ve çevre ekonomileri arasındaki finansal, ticari ve üretim ilişkileri bağlamında konjonktürel olarak neoliberal birikim rejimine uygun biçimde geliştirildiğini görmekteyiz. Merkez ülkelerde 1980'den itibaren geniş bütçe açıkları verilmiş ancak bu kamu açıkları Keynezyen bütçe politikasında olduğu gibi, örneğin, kamu istihdamını ve/veya sosyal harcamaları finanse etmek için değil, özellikle reel üretimden finansal birikime doğru sermaye birikimini yeniden yapılandıracak şekilde gerçekleştirilmiştir. Buna göre merkez ülkelerde kamu açıkları daha çok finansal sermayenin kârlılığını korumak için uygulanan faiz ve para politikalarının tamamlayıcı unsuru olarak kullanılmıştır. Finansal krizlerin ve sarsıntıların maliyetinin toplumsallaştırılması neoliberal maliye politikasının harcama ve gelir ayağındaki temel ilkesi olmuştur. Bu bağlamda, sermaye üzerindeki vergi indirimleri ve muafiyetleri, dolaylı vergilerin artışı neoliberal maliye politikasının diğer bir ayağıdır. Çevre ülkelerde ise maliye politikaları, neoliberal birikim rejimi gereğince, 1980'lerin ve 1990'ların döviz ve dış borç krizi baskısı altında kamu borcunun ödenmesine ve birincil bütçe fazlası yaratılmasına odaklanmıştır. 2000 sonrası döneme gelindiğinde çevre ülkelerde yaşanan krizlerle birlikte neoliberal maliye politikaları esas olarak 'kemer sıkma politikaları'yla

\*Yard. Doç. Dr. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, ceyhungurkan@gmail.com

\*\*Yard. Doç. Dr. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, yigitkarahanogullari@gmail.com

biçimlendirilmiştir. Kemer sıkma (*austerity*) politikaları şu uygulamaları içerir: Vergilerin artışı (özellikle katma değer vergisinde ve tüketim vergilerinde artış), sermaye üzerindeki vergilerin düşürülmesi, emeklilik ödemelerinin düşürülmesi, emeklilik yaşının yükseltilmesi, sosyal harcamaların kısılması, kamuda ücretlerin düşürülmesi (böylece özel sektördeki ücretler de düşürülebilir), kamusal istihdamın azaltılması ve kamuda işten çıkarmalar, toplu pazarlıkların yerine bireysel ücret sözleşmeleri, kamuda iş süreçlerinin esnekleştirilmesi, sendikasılaştırma, kamuda ücretlerin dondurulması, özelleştirmeler, piyasalaşma (RFM, 2010). Ayrıca 2000 sonrası dönemde devlet maliyesinin krizlerine rağmen çevre ülkelerin merkez bankaları uluslararası rezervlerini artırarak uluslararası finansal sermayenin kârlılığını desteklemiştir. Vergi politikaları açısından bakıldığında ise çevre ekonomileri vergi rekabeti baskısıyla finansal sermaye için ekonomisini vergi cenneti olarak yeniden inşa eden, ekonomisi için önemli bir gelir kapısı olduğu halde uluslararası sermayenin üretim, finans ve ticari yatırımları için gümrük ve benzeri vergilerinden önemli derecede vazgeçen, ekonomisinde dolaylı vergilere ağırlık veren, özelleştirme ve kamusal mülkiyetin satışı ile gelir yaratmaya dönük bir neoliberal maliye politikası paketi uygulamaktadır.

Merkez ve çevre ülkelerin neoliberal maliye politikalarının kökenine bakıldığında, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Fordist birikim rejimine uygun biçimde hayata geçirilen Keynezyen politikaların 1970'lerde sürdürülemez hale gelen iktisadi krize karşı büyük sermaye kesimlerinin geliştirdiği sınıfsal tepkilerin belirleyiciliği açıkça görülür. Sermayenin içine düştüğü aşırı birikim ve kârlılık krizi, 1970'lerde kamu maliyesini de krize sürüklediğinde ortaya çıkan tablo hâlihazırdaki modelin sürdürülemezliğini açıkça göstermekteydi. Kârlılık kriziyle birlikte reel ücretleri düşürmeye dönük tutumunun yanında sermaye kesimi aynı zamanda krize karşı politik tepkisini kamu maliyesi üzerinden de biçimlendirmekteydi. Buna göre, sermaye kesimi özellikle 1980'den itibaren sosyal refah yönleri güçlü Keynezyen kamu maliyesi politikalarının finansmanını reddetmiştir. Keynezyenizmin kurduğu sınıf ittifakının bozulması anlamına gelen bu politik tepkinin üzerine inşa edilen neoliberal birikim rejiminde sermayenin üzerindeki vergi yükü böylelikle azaltılmıştır. Bu dönüşüm basit bir mali politika dönüşümü olmakta kalmamıştır. Dönüşüm esas olarak 1970'lerin sonunda yaşanan krize karşı büyük sermayenin gündeme getirdiği politik ve iktisadi tepkilerle şekillenen yeni bir sermaye birikim modeline ve buna uygun biçimlendirilen bir neoliberal toplum modeline işaret etmekteydi. "Sermayenin birikim modeli" sermayenin kârlılık hedefi doğrultusunda yatırım alanlarının seçimini, çalışma koşullarının yapılandırılmasını ve bu bağlamda devletin iktisadi ve maliye politikalarının bütününe kapsar.. Neoliberal dönem öncesi birikim modeli Fordist birikim modeli olarak tanımlanmaktaydı. Fordist birikim modeline göre sermayenin üretim ve yatırım süreci Henry Ford'un kitle üretimi ve kitle tüketimi ilkelerine göre, emek süreci Taylor tarafından geliştirilmiş "emeğin bilimsel örgütlenmesi" olarak adlandırılmış ilkelere ve mekanik çalışma rasyonelitesine göre, devletin iktisadi düzenlemesi de Keynes'in yaklaşımına uygun şekilde tüm ekonomideki efektif talebin bütünsel kontrolüne göre yapılandırılmıştı (Altwater, 1988: 90-91). Ancak sermayenin birikim modeli, kârlılık koşulları gereğince devletin ve toplumun sosyolojik ve siyasal dokusunun da biçimlenmesi ile ilişkilidir.

2008 sonrası yaşanan kriz süreci, daha çok 1980'e işaretlenen neoliberalizme doğru geçişin tüm toplumsal sancılarını ve kapitalizme özgü kriz koşullarını açıkça göstermesi

bakımından önemlidir. Neoliberalizm yalnızca iktisadi ve mali politikalar bütününden ibaret olmayıp, yukarıda da belirttiğimiz gibi, iktisadi ve mali alanın ötesine taşan, toplumun kültürel ve politik yapılarını ve ilişkilerini dönüştüren bir politik tutum ve ideolojidir. 2008 krizi, 1980'lerden itibaren uluslararası siyaset ve ekonomi alanında inşa edilen neoliberalizmin bu kapsamlı içeriğini göstermiştir. Bundan dolayıdır ki, otuz yıllık neoliberal birikim rejiminin krizi 2008 krizinde yaygın olarak neoliberalizmin krizi olarak da tarif edilmeye başlanmıştır. Neoliberalizmin krizinden bahsedildiğinde artık odak noktasında yalnızca iktisadi ve mali politikalar değil, bu politikaların içine yerleştiği geniş toplumsal ve politik çerçeveyi de görmek gerekir. Bu bağlamda, kamu maliyesinin neoliberalizmin krizi sürecinde nasıl bir işleve sahip olduğu ve bu süreçteki konumunun değerlendirilmesi gerekmektedir. Yazında bu konudaki büyük eksiklik karşısında bu çalışma, neoliberalizm bağlamında kamu maliyesini yeniden değerlendirme çabasını şu nedenlere bağlamaktadır: İlk olarak 2008 krizi neoliberalizmin son finansal krizini tanımlamakla beraber, 2008 sonrası süreç, en açık ifadesini Avrupa Devlet Borcu Krizi'nde gördüğümüz, devletin mali krizine dönüşmüştür. Bu bakımdan neoliberalizmin krizi uygulanan kamu maliyesi politikalarıyla beraber yeniden değerlendirilmesi gerekir. İkinci olarak, belirttiğimiz üzere, neoliberalizm, iktisadi ve mali politikaların ötesinde, toplumların kültürel ve politik yapılarının ve sınıfsal ilişkilerin 1980 sonrası küresel düzeyde yeniden biçimlendirilmesiyle inşa edilmiştir. Bu bakımdan neoliberalizmin krizi, kamu maliyesinin bu sosyolojik ve politik dönüşümlerle beraber ele alınmasını gerektirir. 2008 krizi sonrası merkez ve çevre ülkelerde, yukarıda sıraladığımız hükümetlerin uyguladığı neoliberal maliye politikalarına karşı yükselen politik kitlesel karşı çıkışlar bu dönüşümün en temel noktalarından birine işaret etmektedir. Çünkü farklı ülkelerde çeşitlenerek neoliberal vergi devletine karşı gelişen bu toplumsal hareketler hükümetlerin siyasal gücünün politik meşruiyetini krize sokmuştur. Bu politik meşruiyet krizinin en temel süreci kitlesel hareketlerin toplumsal haklara dönük taleplerini kamu maliyesi üzerinden dile getirmeleri olmuştur. Bu durum kamu maliyesinin siyasallaşması olarak tarif ettiğimiz bir süreci doğurmuştur. Dolayısıyla, neoliberalizmin krizinde kamu maliyesinin oynadığı rolü ve konumunu değerlendirebilmek için neoliberal maliye politikalarına karşı toplumsal karşı çıkışın hesaba katılması gerekir. Üçüncü olarak, tüm bu tarihsel kriz açıklamalarının maliye teorisi açısından değerlendirilmesi gerekir. Maliye disiplininin kapitalizmin krizleri içinde şekillenen bir kuramsal gelişim süreci vardır. Neoliberalizme geçiş sürecinde maliye teorisindeki neoliberal akımlar son derece önemli rol oynamıştı. Şimdiki kriz sürecinde de maliye teorisinde yeni kırılmalar ve gelişmeler gözlemlenmektedir. Dolayısıyla, son kriz süreci aynı zamanda maliye teorisi açısından da bir dönüşüme işaret etmektedir.

Çalışma sıraladığımız bu üç amaç doğrultusunda neoliberalizmi kamu maliyesi kapsamında ele almaktadır. Bu amaç doğrultusunda ilk olarak krizin tarihsel ve kuramsal çerçevesine ilişkin değerlendirmelerimizi sunacağız. Ardından 2008 krizinin kamu maliyesiyle ilişkili bulgularımıza yer vereceğiz. Son bölümde, eleştirel maliye teorileri açısından neoliberalizmin krizinin nasıl bir dönüşüme işaret ettiğini değerlendireceğiz.

## 1. Olgusal ve Kuramsal Çerçeve

Neoliberal politikalar, 1980 sonrası süreçte, hegemonik bir iktisadi birikim ve toplumsal model olarak inşa edilebilmiş ve geniş halk kitleleri nezdinde siyasal desteğini bulmuştur. Ancak 1970'lerden 40 yıl sonra benzer bir kriz, bu sefer neoliberalizmin krizi olarak ilk önce merkez ülkede (ABD) patlak verdiğinde, sınıfsal reflekslerin aynı şekilde tarih sahnesinde hızla yerini aldığı görüldü. Büyük sermaye kesimleri kendisinden daha çok vergi alınmasını gündeme getirmeksizin, bir taraftan devletin sosyal yönlerinin daha çok törpülenmesini ve borçlu ülkelerde kemer sıkma politikalarının uygulanmasını krize bir çözüm modeli olarak önerdi. Diğer taraftan, finansal sermayenin kârlılığının, banka kurtarma operasyonları ile garanti altına alınmasında bir beis görmemiştir. Bunlardan başka bu çözümleri sistemin sürekliliği için bir zorunluluk olarak gösterdi. Finansal sermayenin krizi olarak ortaya çıkan olgu, tıpkı 1970'lerin sonunda olduğu gibi, hızla kamu mali krizine dönüştü.

2008 sonrası sürecin 1980'lerden farklı olan önemli bir boyutu vardır. Son kriz sürecinde geniş halk kitlelerinin neoliberal dönemde daha önce hiç gözlemlenmeyen bir biçimde kamu maliyesinin politik gündeminde söz sahibi olmak istemeleridir. Pek çok ülkede kitleler, sokaklarda geniş katılımlı büyük protestolar düzenleyerek, neoliberal politikalara destek vermediklerini göstermiştir. Toplumlar toplumsal haklara dönük kamu mali taleplerini geliştirmeye ve politik alanda dile getirmeye başlamıştır. Sadece gelişmekte olan ülkelerde değil, başta kapitalizmin merkez ülkelerinde, ABD'de ve Avrupa'da, özellikle Avrupa Para Birliği ülkelerinde, sokaklardaki protestoların temel konusunu kamu maliyesi, kemer sıkma politikaları, vergilerin artışı, gelir dağılımındaki adaletsizlik ve işsizlik oluşturmaktadır. Dolayısıyla, 2008 krizi finansal bir kriz olarak ortaya çıkmış, kamu maliyesinin vergi ve harcama politikalarını biçimlendirerek pek çok ülkeyi büyük bütçe açıklarıyla, ağır borç yükleriyle karşı karşıya bırakmış ve kamu mali krizine dönüşmüştür. Belirttiğimiz üzere, geniş halk kitleleri bu krizin, 1980'lerden farklı olarak, neoliberal politikalarla çözülemeyeceğini, bilakis bu politikaların krizin yükünü kendilerine yıktığını açıkça görerek, kitlesel/örgütlü eylemlerle, sokaklarda ve seçim sandıklarında bu tepkilerini siyasallaştırmaktadır. Bu eylemliliklerle birlikte "kamu maliyesi", kamunun kendi politik gündemine girebilmiş ve gerçek anlamda neoliberal politikaların karşısında, uygulamada olmasa da, toplumsal bilinçte kamunun maliyesine dönüşmeye başlamıştır. Sıradan bir gözlemde bile kamu maliyesinin "kamu"sunun politik ve çelişik bir toplumsal alan haline gelmesi şüphesiz maliye teorisi alanında da yansımaları bulmuştur. Buna göre devletin mali politikalarına karşı başlayan kamusal (toplumsal) itirazlar klasik teoride yer aldığı biçimiyle devlet ve sivil toplum arasındaki çelişkiyi de su yüzüne çıkarmıştır. Ancak klasik liberal teorinin devlet ve sivil toplum arasında ele aldığı uzlaşmaz çelişkinin sınıfsal içeriğinin açığa çıkarılması eleştirel kuramsal bir yaklaşım için elzemdir. Eleştirel ekonomi politik perspektiften kamu maliyesi teorisine devlet-sivil toplum ayrılığının formülasyonunu James O'Connor yapmıştır. Devlet ve kamu arasındaki, dolayısıyla "devlet maliyesi" ile "kamu / kamunun maliyesi" arasındaki kavramsal ayrıştırma kapitalizmde devlet maliyesinin işlevi ile yakından ilgilidir. O'Connor'a göre, birikimin devamlılığını ve meşruiyeti sağlamak zorunda olan kapitalist devletin kriz eğilimi, "kamu maliyesi" yerine "devlet maliyesi" kavramı etrafında kurgulanmalıdır. O'Connor, "kamu maliyesi" kavramının, örtük/dolaylı olarak bir yanılısamayı dayattığını, bu anlamda ideolojik olduğunu düşünmektedir. Yani, "kamu"

maliyesi kavramı mali sistemin varlık gerekçesini sanki her zaman ve her koşulda ortak çıkarı gözetiyormuş ve bu bakımdan “kamusal”mış gibi bir izlenimi öncül olarak barındırmaktadır. Oysa kamusal yatırımların birçoğu özel yatırımın bir biçimidir ve her devlet yatırımı ve harcaması ortak toplumsal çıkarı gözetmesi bakımından kamusal değildir (O’Connor, 1973: 10). Burada “kamu” yerine kullanılan “devlet” kavramı, tarihsel olarak biçimlenen ve toplumsal yapının çelişkili dinamiklerini barındıran bir örgütlenmeye işaret etmektedir. Çünkü devlet sınıflar arası bir ilişkidir.

Belirttiğimiz üzere, 1980’den itibaren kriz koşullarındaki sermaye kesimleri neoliberal politikaları daha da derinleştirilerek uygulanmasını talep ederken, yani kendi siyasal tepkisini geliştirirken, diğer taraftan günümüze değin süregelen neoliberal dönem içinde geniş halk kitleleri de neoliberal politikalara karşı kendi kamu mali taleplerini ortaya koymaktadır. Birbiriyle çelişen bu sınıfsal pozisyonlar, kamu maliyesini giderek artan şekilde siyasallaştırmaktadır. Bu beklenmedik dönüşüm, sürece ‘meşruiyet krizi’ ve ‘vergi devletinin krizi’<sup>1</sup> boyutlarını kazandırmıştır. Sermaye, uluslararası kuruluşların ve hükümetlerin kemer sıkma programlarının hayata geçirilmesi için; geniş halk kesimleri ise sokakta ve sandıkta, kamu maliyesini yeniden biçimlendirmek için mücadele etmektedir. Tarihsel olarak bu siyasal çatışmanın gündeme gelmiş olması bir dönüşüm olasılığına, hatta zorunluluğuna işaret etmektedir. Bu dönüşümün seyrini ve hızını belirleyecek önemli unsur ise kitlesel muhalefet hareketlerinin, finansal sermayenin hâkim sermaye gücü olduğu küresel sermaye bloğuna ve bunun koruyucusu haline gelmiş vergi devletine karşı sergilediği politik direncin sürekliliği ve gücü olacaktır. Gerçekten 2008 sonrası son kriz sürecine bakıldığında devletlerin içine sürüklendiği mali krizler ve toplumların vergi devletine, kemer sıkma politikalarına karşı sergilediği dirençler olgusal ve kuramsal boyutlarıyla anlamlandırılması gerekir. Yaşanan bu krizin günümüzde yeni kuramsal açılımlara ihtiyaç duyduğu bir gerçek olmakla birlikte, tarihsel olarak bakıldığında maliye literatüründe her biri mali krizle birlikte geliştirilmiş eleştirel kuramsal perspektiflerin<sup>2</sup> de neoliberalizmin mali krizini anlamlandırabilmek için yararlı olacağını düşünmekteyiz. Ancak son kriz sürecinin eleştirel maliye teorisi açısından bütünlüklü bir analizi için krizin tarihsel köklerini 1970’lere uzatarak finansal sermayenin krizde oynadığı öncü rolün açığa çıkartılması gerekir. Dolayısıyla, neoliberalizmin krizi ve kamu maliyesi ilişkisinde, eleştirel maliye teorisi finansal sermayenin kamu mali krizinde oynadığı öncü rolü ve krize karşı yükselen toplumsal dirençleri göz önüne alarak, kuramsal bir açıklama getirmek durumundadır. Yazının kapsamı bakımından aşağıda bu eleştirel kuramsal yapının ilk boyutunu ele alıp açıklayacağız. Son bölümde de halihazırdaki maliye teorileri açısından neoliberalizm ve kamu maliyesi ilişkisini yorumlayacağız.

<sup>1</sup> J.A. Schumpeter’e (1991) ait bir kavram olan “vergi devletinin krizi” devletin mali krizinin bir yorumudur. 1’nci Dünya Savaşı sonrası Avusturya’nın içine düştüğü mali krizi vergi devletinin krizi olarak yorumlayan Schumpeter kapitalizmde vergi devletinin genel ilkelerini saptamaktadır. Schumpeter’in (1950; 1961) kapitalizm ve kapitalist gelişme teorisiyle birilikte düşünülmesi gereken bu kavramsallaştırma ve yorum bugün finansallaşmış kapitalizm çağda neoliberalizmin krizindeki vergi devletinin krizini ve devletin mali krizini açıklama gücü yeterli olmamakla beraber kamu maliyesi düşüncesindeki eleştirel yaklaşımların gelişmesinde öncü bir rol oynamıştır.

<sup>2</sup> Son bölümde işaret edeceğimiz gibi maliye teorisinde ‘vergi devleti krizi’ bağlamında krizlere tepki olarak ortaya çıkmış şu teorileri kast ediyoruz. Rudolf Goldscheid (1958), Joseph Schumpeter (1991), James Buchanan ve Geoffrey Brennan (2000), James O’Connor (1973, 2009).

## 2. Bulgular

Belirlediğimiz bu amaçlar doğrultusunda 1970'lere dönüldüğünde şu temel gelişmeyle karşılaşılır: Aşırı sermaye birikimi sonucu kâr oranının düşmesi ve bu eğilime karşı bir eğilimin gündeme getirilememesi ile ekonomik durgunluğun ve enflasyonun ortaya çıkması, kapitalist birikim rejiminde yeni bir evreyi gerekli kılmıştır. Sermaye, kendi karlılık krizini aşabilmek için karlılığını arttıran devlet harcamalarına ihtiyaç duymuş, diğer taraftan kamu sosyal harcamalarını artık kendi üretimi için dolaylı bir talep unsuru olarak görmek yerine bir maliyet olarak görmeye başlamış ve bu harcamaların kısılması için politik ağırlığını koymuştur. 1970'lerin sonunda ortaya çıkan kamu mali krizinin sürdürülemez hale geldiği görülünce sermaye yeni bir birikim rejimi ve kamu mali politikası arayışına yönelmiştir. Kamunun kitlesel talep yaratan politikalarına bağımlı bir birikim rejimi yerine üretim maliyetlerini düşürmeyi hedefleyen, finansallaşmış bir büyüme modeli bu noktada ortaya çıkmıştır. Yeni neoliberal birikim modeli büyük oranda "ilk sermaye birikimi"ne ve finansal birikime dayanmıştır. Bu modele David Harvey "mülksüzleştirerek birikim" tanımını getirmektedir. Harvey'e (2005: 159) göre neoliberalizmin temel başarısı zenginlik ve gelir yaratmaktan ziyade bunları yeniden dağıtmak olmuştur.<sup>3</sup> Bu politikalarla kamusal üretimin daraltılarak ve daha önce kamuya ait olan üretim kapasitesinin, menkul ve gayrimenkul değerlerin özel kesime devredilmesi ile sermaye için büyük bir "ilkel birikim" olanağı yaratılacaktır.

Sermayenin karlılık krizinin neoliberal politikalarla çözümü, emek maliyetlerinin düşürülmesi ile sağlanmıştır. Bozulan birincil bölüşüm deseninin yaratacağı talep açığının tamamlanması için kamu maliyesi politikaları yerine finansal sermaye işlevsel hale getirilmiştir. Çokuluslu büyük sermaye finansal alana kaymış, piyasaların devlet tarafından serbestleştirilmesiyle birlikte, finans alanında, hiçbir sermaye birikim modelinde daha önce görülmeyen, neredeyse sınırsız kârlılık ve büyüme olanakları ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, ayrıca kamu maliyesinin gelir politikaları yeniden şekillendirilirken, sermayenin, Keynezyen refah iktisadına karşı geliştirdiği siyasal tepkinin belirleyiciliği önemli olmuştur. Buna göre sermaye, artık, kamu sosyal harcamalarını finanse etmek istememektedir; sermayenin üzerindeki vergi yükü düşürülmelidir, ki bunun yansıması doğrudan karlılık artışı olacaktır. Bu hedef doğrultusunda ABD'de Reagan'ın danışmanlığını yapan Laffer'in politik iddiasına, yani vergi oranlarının düşürülmesi ile toplam vergi gelirlerinin artacağı beklentisine kamuoyu ikna edilmeye çalışılmıştır.<sup>4</sup>

---

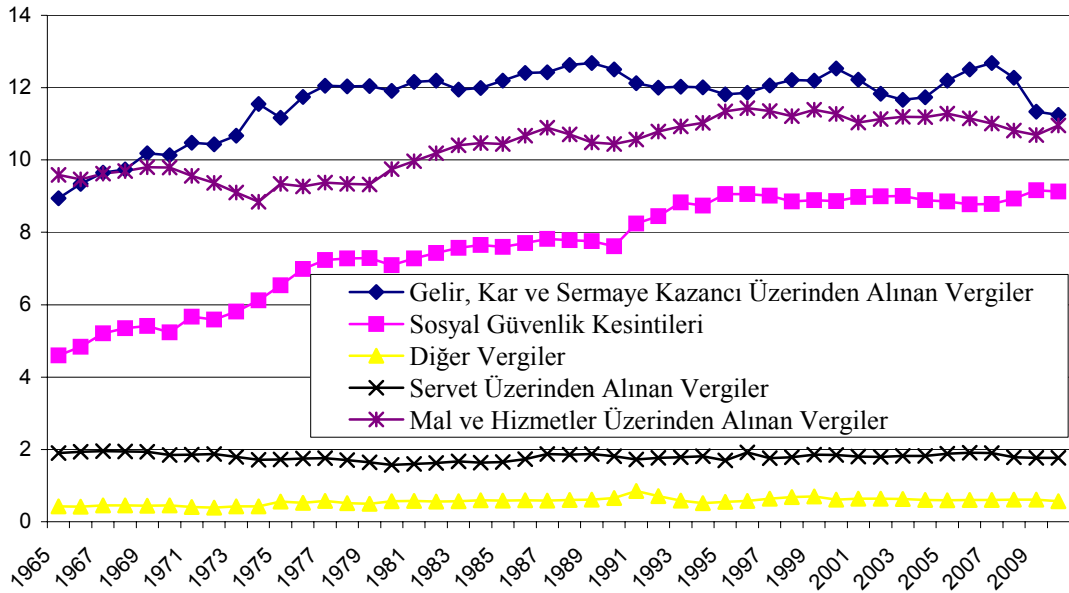
<sup>3</sup> Harvey'in "mülksüzleştirerek birikim" adını verdiği bu neoliberal süreç bir dizi mekanizmayla gerçekleştirilmektedir. Özelleştirme ve metalaştırma, finansallaşma, krizlerin yönetimi ve manipülasyonu, devletin yeniden dağıtımcı politikaları bu mekanizmaları tanımlamaktadır.

<sup>4</sup> Vergi oranlarının düşürülmesiyle toplam vergi gelirlerinin artacağını savunan Laffer'in kuramının 1980'lerde ortaya çıkması şaşırıcı değildir. Laffer kuramını geliştirirken aynı zamanda Reagan'ın danışmanlığını yapmıştır. Neoliberal dönemde neoliberal iktisatçılar siyasi otoritelerin iktisadi politikalarına yön veren danışmanlıklar yapmıştır. Bir diğer örnek Milton Friedman'ın Şili'de askeri diktatör Augusto Pinochet'e yaptığı hizmettir. Resmi olarak danışmanlık yapmamış olsa da, Friedman'ın önerileri doğrultusunda Şili'de hiperenflasyonu önlemek ve piyasalaşmayı hayata geçirmek için Pinochet şok program uygulamış ve Şili ekonomisini büyük bir iktisadi krize sürüklemiştir.

Neoliberal dönüşümün temel belirleyicileri büyük oranda sermayenin söz konusu bu sınıfsal tepkileri olmuştur. Bu dönüşümün tamamlanabilmesi için gerekli olan meşruiyet zemininin sağlanabilmesi, neoliberal mali politikalara kitlesel desteğin alınabilmesiydi. Dönüşümden zararlı çıkacak işçi sınıfından bile önemli bir siyasal desteğin gelmiştir. Bu durum siyaset biliminin ve özel olarak da hegemonya teorilerinin açıklamalarını gerekli kılmaktadır. Ancak bu tür bir çözümleme bu yazının çerçevesini aşmaktadır. Bizim için bu inceleme, dönüşümün iktisadi boyutları ve kamu maliyesindeki yansımaları ile sınırlı kalsa da aşağıda verilen ışığında ele alacağımız kriz süreci politik süreçlerin içinde değerlendirilmektedir.

Aşağıdaki grafikte, OECD ülkelerinde 1965-1980 döneminde toplam kamu gelirleri içinde “gelir, kâr ve sermaye kazancı üzerinden alınan vergiler”in GSYİH’ye yüzde oranı artma eğiliminde iken 1980’lerle birlikte belli bir ortalama da sabitlendiği ve onun etrafında dalgalanmaya geçtiği görülmektedir. Buna karşılık neoliberalizmle birlikte artış eğilimine giren kamu gelir türünün “mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler” olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum, vergi yükünü, en adaletsiz vergi biçimi olan dolaylı vergiler yolu ile geniş halk kitlelerine yıkmaya tercihinin bir sonucudur. Bu dönüşüm kuşkusuz ki işçi sınıfının değil, sermayenin mali politikalarıyla uyumludur. Servet üzerinden alınan vergilerin oranında önemli bir değişiklik olmamakla birlikte, Keynezyen döneme kıyasla gelir tahsilât oranlarının daha da düşük gerçekleştiği görülmektedir.<sup>5</sup>

**Grafik 1: OECD Ülkelerinde GSYİH’ye Oranla Vergi Gelirlerinin Zaman İçinde Değişimi**



<sup>5</sup> Grafikte gözlemlenen sosyal güvenlik kesintilerindeki artış eğilimini de kısaca yorumlamakta yarar var. Kesintiler tam olarak vergi anlamı taşımamaktadır. Zira karşılığında doğrudan bir hizmet tüketimi söz konusudur. Söz konusu olan şey, bir çeşit ‘sosyal güvenlik fiyatıdır’. Yaşanan artış da bu hizmetin maliyetinin artışına ve tahsilâtına ilişkindir.

Kamu harcamalarına ilişkin dönüşümün verilerin ışığındaki yorumumuz ise verilerin yetersizliği nedeniyle sadece yakın dönemle sınırlı kalmaktadır. Ancak bu veriler üzerinden neoliberal dönemde kamu maliyesinin dönüşümüne ilişkin önemli bulguları gözlemlemekteyiz. Özellikle 2008 krizinin etkisi ve genel olarak 2000'lerde yaşanan eğilim aşağıdaki tabloda gözlemlenebilmektedir. Tabloda Almanya dışında tüm ülkeler için artış eğilimi gözlemlenmektedir. Ülkelerin ortalamalarına baktığımızda (Almanya hariç), 2000 ile 2010 arasında merkezi idare kamu harcamalarının arttığını ve bu artışın GSYİH'nin %10'unun üzerinde olduğu görülmektedir- ki bu artış oranı bu kadar kısa bir dönem için olağanüstü bir dönüşüme işaret etmektedir.

**Tablo 1:** Bazı OECD Ülkelerinde Toplam Merkezi Yönetim Kamu Harcamalarının GSYİH'ye Oranı

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Fransa</b>	51,7	51,7	52,9	53,4	53,3	53,6	53,0	52,6	53,3	56,8	56,5
<b>Almanya</b>	45,1	47,6	47,9	48,5	47,1	46,9	45,3	43,5	44,0	48,1	47,5
<b>Yunanistan</b>	47,1	45,7	45,5	45,1	45,9	44,6	45,3	47,5	50,5	53,9	51,4
<b>İzlanda</b>	41,9	42,6	44,3	45,6	44,0	42,2	41,6	42,3	57,7	51,0	51,5
<b>İrlanda</b>	31,1	32,9	33,2	33,0	33,3	33,6	34,2	36,5	42,7	48,6	66,6
<b>İtalya</b>	45,9	47,7	47,1	48,1	47,5	47,9	48,5	47,6	48,6	51,9	50,4
<b>Portekiz</b>	41,0	42,4	42,2	43,6	44,5	45,6	44,4	44,4	44,8	49,9	51,3
<b>İspanya</b>	39,2	38,7	38,9	38,4	38,9	38,4	38,4	39,2	41,5	46,3	45,7
<b>Birleşik Krallık</b>	36,8	40,2	41,4	42,2	43,0	43,8	44,0	43,7	47,6	51,1	50,2
<b>ABD</b>	33,9	35,0	35,9	36,3	36,1	36,3	36,0	36,8	39,1	43,0	42,6
<b>Ortalama (Almanya Hariç)</b>	40,9	41,9	42,4	42,9	43,0	42,9	42,8	43,4	47,3	50,3	51,8

Kaynak: OECD istatistiklerinden derlenmiştir.

Harcamalara ilişkin bu desen O'Connor'ın kuramsal çerçevesinde devletin işlevsel dönüşümü ile anlamlandırılabilir. Hem sistemin meşruiyetiyle hem tekeli sermayenin kârlılığı için gerekli devletin sosyal işlevleri tasfiye edilirken, kamu maliyesi sermayenin güçlenen yeni fraksiyonunun (finansal sermayenin) birikim gereksinimiyle ilişkilendirilmiştir. O'Connor'ın kuramında gösterdiği devletin büyük tekeli sermayenin kârlılığını garanti etme işlevi, neoliberalizmde finansal sermayenin güçlü bir aktör olarak devreye girmesiyle, finansal kârlılığa örtük ya da açık bir garanti verme işlevine dönüşmüştür. Elmar Altvater'in (1997) çözümlemesi O'Connor'ın modelini finansal sermayenin birikim rejimini göz önüne alarak



genişletme olanağını sağlar.<sup>6</sup> O'Connor'ın kapitalist üretimin kârlılığının özelleşmesine karşın üretimin maliyetinin toplumsallaşmasına dair tespiti, Altvater'in çözümlemesinde finansal sermayenin kârlılığı için borçların toplumsallaşması meselesine dönüşür. Altvater'in temel tezi reel sermaye ile finansal sermayenin ayrışması (ya da kopuşu) olgusuna dayanır. Finansal sermayenin daha fazla kârlılık için reel (sanayi) sermayesinden kopuşu aynı zamanda Keynezyen ekonomik işleyişi ve mali devleti zayıflatarak mümkün olmuştur.<sup>7</sup>

2008'de patlak veren kriz esas olarak merkez ülkelerde 35 yıllık genel bir kâr ve faiz oranlarındaki düşüş eğiliminin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır; girişimci kârı faiz oranlarının düşüşü ile 1980 sonrasında bir canlanma dönemine girmiş ancak faiz oranlarının düşük tutulması ekonominin parasallaşması ve yeni finansal araçlarla finansallaşması için uygun ortamı yaratmıştır (Shaikh, 2012). Bu ortamda reel sermaye kâr arayışını ya finansal sermaye alanına yönelerek ya da neoliberal düzenlemelerle sömürü oranlarını artırarak, reel ücretleri bastırarak ve devleti piyasalaşma alanını genişletmesini zorlayarak gerçekleştirebilmiştir. Finansal kârlılığın esas kaynağı reel ücretlerdeki düşüşle, hane halkının borçlanmasının artışı ve devletin bu borç ekonomisinin sürekliliğini sağlayacak harcama ve borçlanma politikalarını yüklenmesi olmuştur. Devletin finansal sermayenin kârlılığı için yüklediği açık işlevler göstermiştir ki, neoliberalizmin iddiasının aksine, kamu borçları bir dışlama (*crowding out*) yaratmamıştır. Tam tersine, devlet borçları kapitalist finansal birikimin temel taşlarından biri olmuştur. Devletler finansal sermayenin en büyük borçlusu haline geldikçe ve finansal sermaye için kârlılık alanı yarattıkça reel ve finansal birikimin kopuşu da hızlanmıştır. Bu durum devletleri küresel üretim artışı üzerinde finansal sermayenin çıkarı için daha fazla rekabete itmiştir (Altvater, 1997: 68).

Sonuçta küresel ölçekte üretim ve ticari ilişkilerin dengesi bozulmuş ve çevre ülkeleri cari işlemler açığını dışarıdan banka borçları ve portföy akımları ile finanse etmeye başlayarak borç biriktirmiştir. Kamu maliyesi de içerde ve dışarıda özel finansa değer aktarımı yapan ve borçların toplumsallaşmasını sağlayan en önemli kapitalist payanda haline gelmiştir (1997:

<sup>6</sup> Türkiye ekonomisi üzerine Altvater'in ve O'Connor'ın çerçevesinden hareketle yapılan kapsamlı bir çalışma için bkz. Arın (2003).

<sup>7</sup> Altvater Keynezyen bir çerçevede parasal ve reel birikimin kopuşunu şöyle özetler: Esas olarak ekonominin kapitalist birikiminin iki rotası vardır. Bunlar finansal varlıklara yatırım ve gerçek sermayeye yatırım olarak belirir. Keynezyen bir birikim modelinde gerçek sermayeye yatırım esastır ve bu üretkenlik potansiyelinin artışı hedefler ve bu süreç üretim, gelir ve istihdam artışı ile sonuçlanır. Diğer taraftan, finansal varlıklara yatırım kâr oranının faiz oranından düşük olmasına bağlıdır ve bu koşul altında finansal varlıklara yatırım artar. Küresel ölçekteki bu finansal yatırımlar yine küresel ölçekte üretilmiş artığın bir bölümü üzerinde finansın rekabetini yaratır. Bu bağlamda faiz Altvater için üretime konmuş bir vergidir (1997: 61). Bu, gerçek varlıkların kâr oranları üzerindeki baskısıyla sonuçlanır ve bütçe ile ilgili zorluklar ve transfer problemleri baş gösterir. Faiz oranlarının artışı, parasal ve bütçesel kısıtlar nedeniyle kredi riskinin artışı reel üretim alanı üzerindeki diğer olumsuz sonuçlardır. Bununla birlikte faiz oranlarının artışı finansal yatırımları daha çekici hale getirir ve finansal sermayenin kârlılığının artışı devam eder. Bu ise ekonominin genelinde kâr oranını faiz oranının altında tutar ve finansallaşmayı daha da derinleştiren bir kısır döngü yaratılmış olur (1997: 54). Altvater için sonuç "evrensel para fetişizmi"dir ve bu küresel para fetişizmin sonuçları şunlardır: i) Üretimsel sermayenin yerine, mülkiyet olarak sermayenin (yani finansal sermayenin/faiz getiren sermayenin) dayattığı iktisadi davranışların ve vizyonunun yayılması; ii) gerçek iktisadi ilişkilerin finansallaşması, sanayisizleşme, gelir dağılımının varlıklı sınıflar lehine yeniden dağılımı, toplumsal uzlaşının bozulması ve ekolojik dengenin yıkılması; iii) toplumsal adalet ve insanlık onuruna saldırı (1997: 70).

65). Finansal sermaye için temel iki maliye politikası da vergilerin finansal sermaye üzerindeki yükünün azaltılması ve borçların toplumsallaşması olmuştur (1997: 66). Kamu maliyesi finansal sermayenin kârlılığı için yeniden yapılandırıldığından uluslararası sermaye kuruluşlarının, çevre ülkelerin bütçe açıklarına ve borç servisinin yerine getirilebilmesine olan duyarlılığı 2008 kriziyle daha da artmıştır. İşin tuhafı, bütçe açıkları, sermayenin üzerindeki vergi yükünün düşürülmesinin, finansal sermaye için borç servisini yerine getirmenin, finansal sermayenin iflas maliyetlerinin toplumsallaştırmasının bir sonucuyken, neoliberal söylemler açıkların sürekli artışını devletin kötü yönetim politikalarına bağlamaya devam etmesidir. Kemer sıkma politikalarının, özelleştirmelerin, kamusal mülkiyetin satışının ve piyasalaşmanın neoliberal ideolojik zemini gerçek dışı bir devlet eleştirisine dayanmaktadır.

Finansal sermaye neoliberal birikim rejiminde her zaman reel birikime ve devlet maliyesine bağımlı kalmıştır. Küresel finansal sermayenin yüksek kazançları reel ekonomide üretilmek zorundadır ve finansal sermaye lehine finansal getiriler ve faiz oranları yükseldiğinde üretkenlik oranlarının da artması gerekir. Bu bakımdan finansallaşma varolan aşırı birikim sürecini daha da derinleştirir.<sup>8</sup> Ama finansal hizmetlerin yükü toplumun doğal ve toplumsal sınırlarını aştıkça yüksek teknolojik kapitalizm mutlak artı-değer üretimine daha fazla dayanmaya başlar. Ayrıca, Harvey'in tabiriyle, "mülksüzleştirilen birikim" süreci birikim esasını oluşturmaya başlar. Diğer bir deyişle, finansallaşma ile reel ekonomi arasındaki kazançlar finansın lehine farklılaştıkça, reel ekonomi mutlak artı değer üretimi ile bir sömürü düzeni içine girer. Bu durum, finansal kazançların sürdürülebilmesi ve finansal varlıkların parasal değerlerinin korunması için üretimsel bir değere karşılık gelmesi gerektiğinden kaynaklanır (2007: 28)<sup>9</sup>. Bu karşılık olmadığında krizin yapısal koşulları ekonomide yaratılmış olur. 2008 krizine giden süreçte ABD'de ikincil kalite ipotek<sup>10</sup> karşılığı borçlanmadaki artış, kredi piyasasındaki finansal genişlemeyle, özellikle bankaların likidite ve ödeme güçlüğü sorununu aşmak için ipotekle dayalı menkul kıymetleşmeyle ve bunun yarattığı spekülative konut balonuyla devam etmiştir (Lapavitsas, 2009). Kredi kullanan yoksul kesimlerin reel bir alım gücünün olmaması, bunun yerine ipotekle aldıkları konutların fiyatının artacağı

<sup>8</sup> Bu da fosil yakıtın, özellikle petrolün tedarikiyle mümkündür. Altvater (2007) finansal birikimin ve fosil yakıtın kapitalizmde birlikte bir bütün oluşturduğunu düşünür ve ekolojik yıkımın en önemli sorumlusunun finansal sermaye olduğunu vurgular.

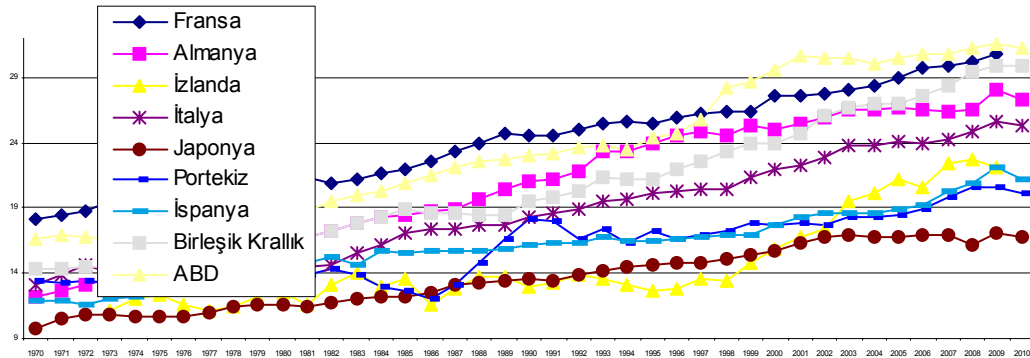
<sup>9</sup> Robert Boyer de son çalışmalarından birinde aynı vurguyu tekrarlar: Uzun dönemde finansal kârlar üretken sermayenin başarısından kaynaklanır. Paradoks şu ki, finansal kazanç arayışı reel ekonominin dinamizmine zarar verir. Sonuç ekonominin krizi olarak görünür. Boyer son kriz sürecinin altında yatan nedenleri şöyle özetler: 1) Uluslararası rekabet ve Fordist kitle üretimi/kitle tüketimi rejiminin yerini alan finansallaşmaya dayalı büyüme tarafından ateşlenen savaş sonrası sermaye düzeni bozulmuş, gelir eşitsizliği artmış ve bu birikim rejiminde yapısal bir dengesizlik ortaya çıkmıştır. Hanehalkları kredilerle borçlandırılmış, diğer taraftan finansal sektör kamu kontrolünden ve düzenlemelerinden kaçırılmıştır. 2) Menkul kıymetleşme kapitalizmin temel (sosyal) ilişkisini bozmuştur. Borç sözleşmesinde kreditorlerin sorumluluğu ortadan kalkmıştır. 3) ABD'de aşırı krediye temellenmiş dengesiz bir büyüme yaşanmıştır. Bu da Asya ülkeleri, özellikle Çin tarafından temin edilmiştir. ABD finans sisteminin çöküşü dünya ekonomisi için bir dönüm noktası olmuş ve bu Avrupa para bölgesindeki krizi tetiklemiştir (Boyer, 2012: 34-5).

<sup>10</sup> İkincil kalite ipotek (*subprime mortgage*) düşük gelirli ve dolayısıyla alınan ipotek kredisini geri ödeme gücü (yani kredi notu) düşük olan kişilere daha yüksek faizle verilen kredi türüdür.

beklentisi ile giderek daha fazla borçlanmış olmaları ya da kendilerine manipülatif ve spekülatif bir şekilde borç verilmesi, küresel ölçekte zaten ayrımakta olan finans ve reel birikim ilişkisini bir taraftan daha da derinleştirerek kalıcı hale getirmiş, diğer taraftan sürecin hızla yapısal bir finansal krize ve kamu mali krizine dönüşmesinin tetikleyicisi olmuştur. İleri teknoloji firmalarının hisse senetlerinde 2000 yılında oluşan balonun patlamasının ardından ABD’de Merkez Bankası faizleri düşürme yönünde tepki vererek, kredi genişlemesi yaşanmasına izin vermişti. 2008 krizine giden süreçte, kökü 1970’lerin krizine giden, ama esas olarak 2000 sonrası konut piyasaları etrafında gelişen finansal genişlemenin etkisi büyüktür. Borçlanarak ipotekli konut alımının yaygınlaşması, ikincil kalitede kredilerin de ortaya çıkması, bunların menkul kıymete dönüştürülerek tüm dünyada yatırımcılara yüksek kaliteli senetmiş gibi pazarlanması, ayrıca bu yeni finansal değerlerin de sigortalanarak yeni bir finansal meta yaratılması (*credit default swaps*) tüm bu süreci bir sarmal halinde beslemiştir.

Finansal sermaye ve kâr, diğer hiçbir sermaye biçiminde olmadığı ölçüde sınırsız bir genişleme dinamiği taşımaktadır. OECD ulusal gelir istatistiklerinden hareketle yaptığımız hesaplamalara göre, 2008 krizinden etkilenen bazı büyük ekonomiler için finansal hizmetlerin GSYİH’ye oranı 1970’lerde ortalama %13’lerdeyken neoliberalizmle birlikte ortalama %24’lere çıkmaktadır (Grafik 2’de gösterildiği üzere ABD için bu oran %30’ların üzerindedir). Bu rakamlar ekonomideki egemen sermaye fraksiyonunun finansal sermaye olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.<sup>11</sup> Finans alanında diğer hiçbir ekonomik faaliyet alanında olmayan bir parasal katma değer yaratma potansiyeli söz konusudur. Hükümetlerin bu alandaki kârlılığı desteklemesi ve örtük ya da açık olarak garanti etmesi, devletleri belki de kamu maliyesinin tarihinde olmadığı kadar büyük bir yükün altına sokmaktadır. Dev finansal kuruluşların kurtarma operasyonları, kamu maliyesinin neoliberal politikalarla içine sürüklendiği kriz eğilimini pekiştirmiştir.

**Grafik 2:** Bazı OECD Ülkelerinde “Finansal Aracılık Faaliyetleri ve Gayrimenkul Kiralama Hizmetleri” Sektörünün GSYİH’ye Oranındaki Değişim



<sup>11</sup> Aynı ülke grubu için yine yaptığımız hesaplamalara göre imalat sanayinin GSYİH’ye oranının 1970’lerde %23,7’lerden 2010’da %13,7’ye düştüğü gözlemlenmektedir. Neoliberal dönemde, sermayenin imalat sanayindeki faaliyetlerinin güç yitirdiğini bu verilerden de gözlemleyebilmekteyiz.

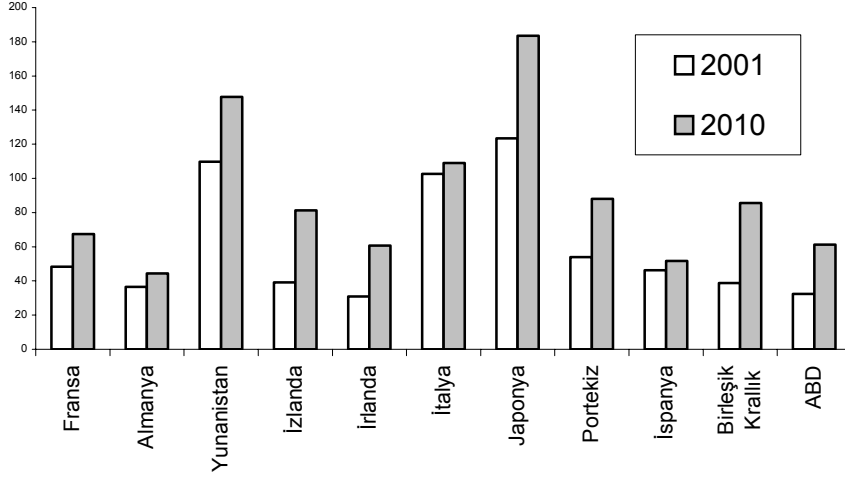
2008 krizi sonrasında dünyada uygulanan en büyük kamu mali kurtarma paketini devreye sokan ülke ABD olmuştur. İki büyük kurtarma paketi olan Olağanüstü Ekonomik İstikrar Yasası (*Emergency Economic Stabilization Act*) ve Amerika Kurtarma ve Yeniden Yatırım Yasası (*American Recovery and Reinvestment Act*) da dahil olmak üzere 2008-2009 yıllarında yürürlüğe sokulan mali yasaların ABD federe devlet bütçesinde 2008-2010 dönemi için yarattığı etki şu şekilde tahmin edilmektedir: Yaklaşık 460 milyar dolarlık bir kamu gelirinden vazgeçilmiştir. 340 milyar dolarlık kamu harcaması artışı söz konusudur. Bütçe üzerinde ilk elden doğrudan etkisi olmayacağı düşünülen düzenlemeler arasında finansal kuruluşlar için yaklaşık 420 milyar dolarlık sermaye artırımı yapılmıştır. 100 milyar dolar zarar eden varlıkların alımları gerçekleştirilmiş ve 429 milyar dolar finansal kurumların sigorta faaliyetlerinin kurtarılması için harcama yapılmıştır.

Bir başka çalışma ise, 2009 yılında ABD dahil 32 ülkede devreye sokulan kurtarma paketlerinin, kamunun harcaması artışı ve kamunun vazgeçtiği gelirler bakımından toplam etkisinin yaklaşık 2 trilyon dolar olduğu, bunun yaklaşık 1,2 trilyon dolarının gelişmiş ekonomilerde, geriye kalan 0,8 trilyon dolarının gelişmekte olan ekonomilerde devreye sokulduğunu hesaplamaktadır (Khatiwada, 2009: 15).

Literatürde bu paketlerin rakamsal büyüklükleri konusunda farklı tahminlerle karşılaşılabilir. Önemli olan nokta, bu düzenlemelerin doğrudan etkisinin, ekonomik büyüme sağlanana kadar, kamu harcamalarını artırma, kamu gelirlerini azaltma yönünde olması, yani kamu kesiminin açıklarını artırmasıdır. İlginç olan şey ise, bu kamu açıklarının finansman modelinin, uluslararası piyasada yine finansal sermayenin birikim modelini beslemekte olmasıdır. Avrupa'daki krizin en ağır şekilde vurduğu Yunanistan ekonomisinin 2008 sonrası içine düştüğü durum bu tespitin en açık örneğidir. 2011 sonu itibarıyla sürekli artan kamu borcu yaklaşık 350 milyar Avro'ya ulaşmış ve devlet borcunun GSYİH'ye oranı yüzde 170'e yükselmiştir-ki bu oran Avrupa ekonomilerindeki en yüksek orandır (Eurostat, 2012: 13). Bu borcun üçte ikisi dış borç olup, Alman ve Fransız bankaları en büyük alacaklılardır. Yunanistan örneği devletin finansal sermaye için ne denli büyük bir kârlılık alanı oluşturduğunu açıkça ortaya koyar. Düşen vergi geliri karşısında borçların toplumsallaşması ve ödenmesinin temel maliye aracı dolaylı vergi artışları ve kemer sıkma politikaları olmuştur.

Aşağıdaki grafikte krizden etkilenen bazı OECD ülkelerinin 2001 ve 2010 yıllarındaki merkezi devlet borçlarının GSYİH'ye oranı verilmektedir. Grafikte açıkça görüldüğü gibi kamu borçlanması hızla artmaktadır. Üstelik bu olgu, devletler için net borçlanma faiz maliyetinin neredeyse yarı yarıya azalmış olduğu bir konjonktürde ortaya çıkmaktadır. OECD verilerine göre net borçlanma faizleri tüm OECD ülkelerinin ortalaması için 2001'de %2,3 iken, 2010'a kadar eğilimsel olarak azalmakta ve 2010'da kriz konjonktürüne rağmen %1,6'ya gerilemektedir. Bu gerilemenin nedeni kuşkusuz ki muazzam boyutlardaki parasal genişleme ve reel sektörde kâr oranının düşüşüdür.

**Grafik 3: Bazı OECD Ülkelerinde Merkezi Devlet Borçlarının GSYİH'ye Oranında 2001-2010 Yılları Arasında Yaşanan Değişim**



Kaynak: OECD verilerinden derlenmiştir. (Japonya'nın verisi 2009 yılına aittir.)

Kamu açıklarının, kısa vadede borçlanarak karşılanırsa bile orta vadede vergilerle finanse edilmesi gerektiği ortadadır. Devletlerin harcama artışlarını ve açıklarını kapitalist bir üretim modelinde, KİT gelirleriyle finanse etmeleri yapısal olarak olanaksızdır. O'Connor'ın, Keynezyen dönem için yaptığı tespit kuşkusuz ki neoliberal piyasa ekonomisi için daha güçlü bir şekilde geçerlidir. Kamu işletmeleri, özel kesim için ucuz ara-girdi üretimi gibi özel sermaye kârlılığını doğrudan teşvik eden işlevler üstlenebilir ancak bu tür faaliyetler kârların toplumsallaştırılması amacıyla yönelik olarak genişletilemez. Kamu borçlarının tekrar borçlanılarak karşılanması ise Ponzi finansman olarak adlandırılan, ivmeli bir borç artışını doğurur. Açıktır ki, geriye kalan tek alternatif kamu gelirlerinin vergi artışları ile karşılanmasıdır. Ancak sorun şudur ki, 1970'lerin sonundaki Keynezyen refah devletinin krizinden farklı olarak 2008'deki neoliberalizmin krizinde sadece sermaye değil, geniş halk kitleleri de vergi politikalarına dair kendi politik taleplerini gündeme getirmeye başlamıştır. O'Connor'ın çözümlemesinden ilerlersek, neoliberal kamu maliyesi için meşruiyet krizi de artık gündemdedir.

### Tartışma ve Sonuç

2008'den beri karşılaştığımız süreç derin bir finansal kriz olarak ortaya çıkmış ve hızla "devletin mali krizi"ne dönüşmüş durumdadır. Bu krizin iktisadi çelişkileri kamu maliyesine doğrudan ve güçlü bir şekilde yansımıştır. Ancak toplumların krize ve devletlerin neoliberal maliye politikalarına gösterdikleri karşı dirençler dönüşümün henüz tamamlanmamış olduğuna işaret etmektedir. Neoliberalizmin krizi büyük tekelci finansal sermayeden gelen tepki ile biçimlenmektedir, ancak kriz içerisinde birikimin devamlılığını sağlayacak toplumsal kontrol biçimlerine geniş halk kitleleri sessiz kalmamaktadır. Belirttiğimiz gibi, neoliberalizmin krizi 1970'lerdeki Keynezyenizmin krizinden önemli bir açıdan farklıdır. Keynezyen refah devletinin krizinde tekelci sermaye kesiminin devletin iktisadi ve mali

politikalarına karşı siyasal refleksi belirleyici olmuştur. 2008 krizinin neoliberalizmin krizine doğru bir anlam kazanmasının önemli bir nedeni devletin özellikle tekelci finansal sermayenin lehine uyguladığı politikalara karşı geniş toplumsal kitlelerin kendi politik tercihini bu neoliberal politikalara karşı siyasal talepler biçiminde ortaya koymasında yatmaktadır. Son kriz sürecinde gözlemediğimiz bu toplumsal taleplerin gerek oluşumu gerek yöneldikleri hedefler maliye teorisi alanına da farklı yansımalarda bulunabilmektedir. Schumpeter'in mali kriz tespitinden ve Buchanan'ın kuramsallaştırdığı sermayenin liberal devlet talebini göz önüne aldığımızda iki teorinin de farklılaştığı yönleri bu bağlamda görebiliriz. Buna göre Schumpeter vergi devletini krize sokacak anti-kapitalist toplumsal hareketlerin ve değerlerin oluşumunu tespit etmekte ancak toplumların krize gösterdikleri tepkinin arka planında sermaye-emek çelişmesini göz ardı etmektedir. Günümüzde söz konusu anti-kapitalist toplumsal hareketler ve değerler yalnızca vergi devletine karşı değil, sermayenin ve sermayenin devletlerle kurduğu iktisadi-politik güce karşıdır. Sermaye ilişkisi bu toplumsal hareketlerin gittikçe daha fazla hedefi haline gelmektedir. Diğer taraftan Buchanan'ın birey odaklı ve soyut kuramsal bir model çerçevesindeki çözümü toplumsal hareketleri açıklamada bütünü yetersiz kalmaktadır. Buchanan ve anayasal maliye teorisi açısından kriz kötü bir mali yönetim performansına, politik yapının bir rant ve özel çıkar ekonomisine dönmüş olmasına bağlı kalmaktadır. Bu ise devletin mali krizini salt devlete bağlayan bir görüştür. Örneğin bu çerçeve içinde Yunanistan ekonomisinde devletin vergi gelirlerinin düşmesinin ardında devletin etkin bir vergi denetimi kur(a)mamasının, bürokraside yolsuzlukların önemli derecede artmasının ve toplumun geniş kesimlerinin vergiden kaçınmasının yattığı sıklıkla vurgulanmaktadır. Burada neoliberal ideoloji ve söylem yeniden gündeme oturtularak fatura sözde etkin olmayan ve ahlâk dışı davranan kamu kesimine çıkartılmaktadır. Oysa vergi gelirinin düşmesi ve sermayenin çıkarına etkin bir vergi denetimi kurul(a)maması, verginin en çok sermaye kesimi tarafından kaçırılması gözlerden uzak tutulur. Üstelik kemer sıkma politikalarının resesyonu derinleştirerek vergi gelirini arttırmaktan ziyade daha da düşürücü etkide bulunacağı öngörüsünde bulunmak zor değildir. Üretkenlikte ve büyümenin önündeki en önemli engelin kemer sıkma politikaları olduğu gerçeği neoliberal söylemlerde yine gözden kaçırılıp, toplumun geniş kesimlerinin istihdamdan düşürülüp, yoksullaştırılarak ve mülksüzleştirilerek "ilk birikim" süreci içerisinde hem devletin hem özel finans ile finans-dışı sektör işletmelerinin borçları topluma ödetilmeye çalışılmaktadır. Toplumun vergi ve vergi devletine karşı mücadelesi özünde neoliberalizmin finansal sermaye çıkarına uygun şekilde devlet maliyesini biçimlendirmesine bir eleştiridir.

Bu bağlamda O'Connor'ın yaklaşımının ve kuramının neoliberalizm ve kamu maliyesi ilişkisini yorumlamak için çok daha sağlam bir zemin sunduğunu söyleyebiliriz. Her ne kadar kitabının ilk baskısında (1973) finansal sermayeyi modeline tarihsel koşullar gereği dahil etmemiş olsa da, geliştirdiği kuram günümüz kamu mali krizini finansal sermayenin rolünü değerlendirebilmek yolunda bir olanak sunmaktadır. O'Connor'a göre kapitalist üretim biçimindeki çelişkili sermaye birikim modeli çözülmedikçe kamu maliyesinin kriz eğiliminden kurtulması olanaksızdır. Neoliberal dönemde reel birikim alanındaki kâr oranının aşırı sermaye birikimi nedeniyle daralmasının ardından, tekelci sermayenin finansallaşması ile sermayenin kendi iç çelişkisi de tekrar gündeme gelmiştir. 2008'de finansal sermaye krize girdiği anda, bu çelişki kamu maliyesinde aşırı derecede artan harcamalar ve neoliberalizmin tipik özelliği olarak vergi gelirlerinin arttırılmaması nedeniyle kamu mali

krizine dönüşmüştür. Kamu mali krizlerinin ardından sermayenin politik tercihleri doğrultusunda uygulamaya sokulan kemer sıkma programlarına karşı gündeme gelen kitlesel muhalefet neoliberalizm için son derece yeni bir olgudur ve sermaye ve geniş kitlelerin birbiriyle çelişen sınıfsal talepleri arasındaki gerilim çözülemediği/düzenlenemediği süreç sistemin meşruiyet krizine işaret etmektedir. Yine O'Connor'un öngörüsüyle, kamu harcamalarının ilerleyen dönemlerde meşruiyet krizi ile birlikte daha da artması kaçınılmazdır.

Belirttiğimiz üzere, 2008 krizi ardından yaşananlar O'Connor'un kuramında yeni bir yorumu gerektirmektedir. Daha önce belirttiğimiz gibi, O'Connor'a göre maliye kuramında "kamu" kavramının ideolojik ve söylemsel rolü vardır. O'Connor, "kamu maliyesi" kavramının, örtük/dolaylı olarak bir yanılısamayı dayattığını, bu anlamda ideolojik olduğunu düşünmektedir. Yani, "kamu" maliyesi kavramı mali sistemin varlık gerekçesini sanki her zaman ve her koşulda ortak çıkarı gözetiyormuş ve bu bakımdan "kamusal"mış gibi bir izlenimi öncül olarak barındırmaktadır (O'Connor, 1973: 10). O'Connor'a göre birikimin devamlılığını ve meşruiyeti sağlamak zorunda olan kapitalist devletin kriz eğilimi, "kamu maliyesi" değil "devlet maliyesi" kavramı etrafında kurgulanmalıdır. İlginçtir ki, 2008 krizi ardından ortaya çıkan politik tepkiler, maliye için O'Connor'un önerdiği devlet maliyesi kavramı yerine, tekrar kamu maliyesi kavramına dönüşmesini gerektirmektedir. Artık "kamu" için bu alan politik bir alandır ve yine kamu bu alanı kendi politik gündemine alarak tekrar kamusalılaştırmak istemektedir.

Avrupa'da yaygın politik protestolarla mali kriz siyasal yansımaları bulmaktadır ve bu yansımalar neoliberalizme karşı bir siyaseti inşa etmektedir. Goldscheid'in 1918'de kapitalizmin tarihsel çelişkilerinin toplumların üzerinde yol açtığı tahribata karşı kamu maliyesine teoride ve pratikte yüklediği işlevler, kuramsal yaklaşımının tüm sınırlılığına rağmen, bugün neoliberalizme karşı verilen toplumsal mücadeleler açısından bir destek noktası sunabilmektedir. Goldscheid kapitalizme karşı kamu maliyesi alanını politik bir mücadele alanı olarak inşa etmiş ve daha da ileri giderek devletin üretim sürecinde kamusal mülkiyeti hayata geçirecek yeni bir eleştirel maliye teorisinin geliştirilmesinin gerekliliğine işaret etmiştir. Benzer biçimde günümüzde birçok eleştirel yaklaşım da (ör. Bietel, 2012; Albo ve Evans, 2012; Chomsky, 2012) artık devletin sosyal işlevlerine toplum tarafından sahip çıkılmasını ve kamu maliyesi alanında toplumsal çıkara yönelik harcamaların daha fazla talep edilmesi yönündeki toplumsal taleplerin artırılmasını neoliberalizme karşı mücadelenin başlıca stratejisi olduğunu daha güçlü vurgulamaktadır. Bu bağlamda I. Dünya Savaşının kriz koşullarında devletin mali krizini çözümleyen Rudolf Goldscheid'in tespitlerini bir kere daha hatırlamalıyız. Goldscheid için devlet kapitalist bir devlettir ancak bu devlet, kendisine borç veren kreditorler tarafından süreç içerisinde sömürülerek yoksullaştırılmış bir devlettir. Goldscheid için devletin mali krizinin toplumun faydasına olacak şekilde çözümü ancak devletin yeniden toplumsal serveti ve sermayeyi geri almasıyla mümkündür. Goldscheid devletin ve özel ekonominin iktisadi akılcılık bakımından farkının kalmadığını, üstelik kamu ekonomisinin teknik üretime ve insan kaynakları ekonomisine yönelik daha hassas yöntemler uygulayabileceğini ileri sürmüştür. Bu bakımdan artı değer yaratılma biçimi ve bunun toplum çıkarı için kullanılmasıyla kamu ekonomisi özel ekonomiden farklılaşır. Devlet kapitalizmi altında gelişen kamu ekonomisi için asıl hedef kamusal sermaye birikiminin ve yoğunlaşmasının sağlanmasıdır. Kamusal gelirler dayanıklı kamusal yatırım mallarına ve yüksek nitelikli organik sermayeye dönüştükçe toplumsal gelişme gerçekleşir. Bu bakımdan

Goldscheid için devlet kapitalizmi ve insan kaynakları düzenli ve gelişkin bir ekonominin iki temel ayağıdır (1958: 212). Goldscheid vergi devletinin krizine yönelik politikalarından maliye teorisi için temel bir ilke çıkarmaktadır. Buna göre, kamu maliyesi bilimi kapitalist ekonomi ile toplumsal olarak üretken kamusal ekonomi arasında bir ayrımı gözetmeli ve bu bilim kamusal mülkiyet teorisi haline getirilmelidir. Kamusal mülkiyet teorisi haline getirilen maliye bilimi kamusal mülkiyeti koruyup yükselten ve üretkenliğini artıran hukuki düzenin temeli haline gelecektir. Böylece devlet toplumdaki çok daha az alıp topluma çok daha fazla verecektir. İyi yönetilen bir kamusal ekonomi toplumdaki tüm gelirin kaynağı haline gelecektir (1958: 212-213).

Son söz olarak, Avrupa toplumları 1968’de Fordist birikim rejiminin gereklerine uygun biçimlendirilmiş bürokratik devletin toplum üzerindeki baskıcı politik egemenliğine karşı verdikleri mücadeleye benzer şekilde, bugün yine belirli bir devlet formasyonuna –yani neoliberal devlete– karşı vermektedirler. Ancak bu sefer amaç devlete Fordist birikim rejiminin Keynezyen devlete özgü sosyal işlevlerini geri kazandırmak ve bunun maliyetini yalnızca çalışan sınıflara değil, özellikle sermayeye doğru toplumsallaştırmaktır. Bunun için toplumsal protestoların ilk hedefi krizin maliyetini krize neden olan sermaye kesimlerine fatura edilmesini sağlamaktır. Kemer sıkma politikalarına ve yüksek vergi artışlarına karşı çıkış bunun ilk adımıdır. Bu bakımdan şimdi kamu maliyesi, krize ve neoliberal birikim rejimine karşı bir toplumsal mücadele alanı haline gelmiştir. Maliye yazınında tartışlageldiği gibi vergi devletinin sonunun ne olacağı sorusu artık neoliberalizmin karşısında yükselen toplumsal karşı çıkışlar göz önüne alınarak yanıtlanmalıdır. Bir taraftan “saf” vergi devletinin, klasik liberal kuramın da kabul ettiği gibi, finansal birikimle yan yana olamayacağını, diğer taraftan geniş halk kesimlerinin kendi üzerlerine yeni vergi yüklerinin yıkılmasına ve devletin sosyal işlevlerinin ortadan kaldırılmasına karşı politik tepkiler örgütleyebildiklerini göz önüne aldığımızda, kapitalist vergi devletinin açıkça bir kriz içinde olduğu görülür. Bu krizin nereye evrilebileceği sorusuna yanıt geliştirebilmek bu bakımdan maliyeciler için yeni bir düşünsel çabayı gerektirmektedir.

### Kaynakça

- Albo, G., ve Bryan Evans (2012). “Kurtarma Stratejilerinden Çıkış Stratejilerine Geçiş: Kamuda Kemer Sıkma Kavgası”. *Socialist Register 2011: Bu Defaki Kriz*, L. Panitch, G. Albo ve V. Chibber (haz.), U. Haskan (çev.), İstanbul: Yordam, 310-335.
- Altwater, Elmar (1988). “The Two Sides of the Coin: The Relationship between Unemployment and Debt in the World Economic Crisis”. *International Journal of Political Economy*, Summer, 85-101.
- Altwater, Elmar (1997). “Financial Crises on the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century”. L. Panitch (edt.) *Socialist Register, Ruthless Criticism of All That Exists*, Suffolk: Merlin, 48-74.
- Altwater, Elmar (2007). “The Capitalist Energy System and the Crisis of the Global Financial Markets: The Impact on Labour”. *LABOUR, Capital and Society*, 40: 1&2, 18-34.



- Arın, Tülay (2003). "Türkiye'de Mali Küreselleşme ve Mali Birikim ile Reel Birikimin Birbirinden Kopması". İktisat Üzerine Yazılar I, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar (Korkut Boratav'a Armağan), A.H. Köse, F. Şenses, E. Yeldan (der.), İstanbul: İletişim, 569-609.
- Bietel, Karl (2012). "Kriz, Bütçe Açığı ve Doların Gücü: Kamu Sektörünün İtibarsızlaştırılmasına Direnmek". Socialist Register 2011: Bu Defaki Kriz, L. Panitch, G. Albo ve V. Chibber (haz.), U. Haskan (çev.), İstanbul: Yordam, 268-285.
- Boyer, Robert (2012). "The Present Crisis: A Trump for a Renewed Political Economy". Review of Political Economy, 25 (1), 1-38.
- Brennan, Geoffrey ve James M. Buchanan (2000). The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, The Collected Works of James M. Buchanan Vol. 9, Indianapolis: Liberty Fund.
- Chomsky, Noam (2012). "Merkez Tutunamıyor: Radikal Düşünceleri Harlamak". Socialist Register 2011: Bu Defaki Kriz, L. Panitch, G. Albo ve V. Chibber (haz.), U. Haskan (çev.), İstanbul: Yordam, 336-351.
- Eurostat (2012). Government Finance Statistics, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EK-12-002/EN/KS-EK-12-002-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-12-002/EN/KS-EK-12-002-EN.PDF)
- Goldscheid, Rudolf (1958 [1917]). "A Sociological Approach to Problems of Public Finance". Classics in the Theory of Public Finance. R. A. Musgrave ve A. T. Peacock (edt.), New York: St. Martin's Press, 202-213.
- Harvey, David (2005). A Brief History of Neoliberalism. Oxford: Oxford University Press.
- Khatiwwada, Sameer (2009). Stimulus Packages to Counter Global Economic Crisis: A Review, International Institute for Labour Studies. DP 196/2009.
- Lapavitsas, Costas (2009), "Finansallaşmış Kapitalizm: Kriz ve Finansal Müsadere". Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi. T. Öncel (çev.), İstanbul: Yordam, 25-74.
- O'Connor, James (1973). The Fiscal Crisis of the State. New York: California State University.
- O'Connor, J. (2009). The Fiscal Crisis of the State. New Jersey: Transaction Publishers, Forth Edition.
- Research on Money and Finance (RMF) (2010). Eurozone Between Austerity and Default. <http://www.researchonmoneyandfinance.org/media/reports/RMF-Eurozone-Austerity-and-Default.pdf>
- Schumpeter, Joseph (1950 [1942]). Capitalism, Socialism, and Democracy. New York: Harper&Brothers Publishers.

Schumpeter, Joseph (1961 [1934]). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*. R. Opie (çev.), Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Schumpeter, Joseph (1991 [1918]). "The Crisis of the Tax State". *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*, R. Swedberg (der.), Princeton: Princeton University Press, 99-140.

Shaikh, Anwar (2012). "Yüzyılın İlk Buhranı". *Socialist Register 2011: Bu Defaki Kriz*, L. Panitch, G. Albo ve V. Chibber (haz.), U. Haskan (çev.), İstanbul: Yordam, 60-79.

## THE CRISIS OF NEOLIBERALISM AND PUBLIC FINANCE

Ceyhun GÜRKAN\*

Yiğit KARAHANOGULLARI\*\*

### Abstract

In the post-2008 period, the recent financial crisis of neoliberalism has turned into a fiscal crisis in several countries. The fiscal crisis in question has brought about a process that shapes the main political agenda of countries in crisis. This process signifies the legitimisation crisis of the political power of governments and the politicization of public finance. This is mainly due to the rise of broad social acts against neoliberalism. In this work, as the recent fiscal crisis in the post-2008 period is examined, mass movements against tax state and neo-liberal austerity policies are considered as well. In addition, theoretical reflections of this social aspect of the crisis in public finance are interpreted in light of critical fiscal theories.

**Keywords:** Fiscal Crisis, Neoliberalism, 2008 Financial Crisis, Critical Theories of Public Finance

**JEL Codes:** H12, H30, H50, H61, H81

---

\* Asist. Prof. Dr., Ankara University, Faculty of Political Sciences, Department of Public Finances, ceyhungurkan@gmail.com

\*\* Asist. Prof. Dr., Ankara University, Faculty of Political Sciences, Department of Public Finances, yigitkarahanogullari@gmail.com