

Avrupa Birliği Ülkelerinde Kamu Harcamaları ve Refah Devleti Bağlamında Küresel Krizin Analizi

DOI NO: 02379220046520

Kamil GÜNGÖR¹

Geliş Tarihi: 04.01.2017

Kabul Tarihi: 07.12.2017

Özet

Küresel kriz kamu harcamaları ve bütçe açıkları üzerinde ağır bir etki meydana getirmiştir. Bunu tarihsel olarak iki nedene dayandırabiliriz. Bunlardan birisi Keynezyen ekonomik uygulamalar, diğeri ise sosyal refah devleti harcamalarıdır. Güncel neden ise küresel kriz yüzünden artan kamu harcamalarıdır. Zira ekonomik kriz özellikle işsizlikle mücadele ve diğer sosyal ihtiyaçlara dönük olarak kamu harcamalarını artırmıştır. Bu çalışmanın konusu refah devleti uygulamaları ile kamu harcamalarındaki artış arasındaki ilişkidir.

AB ülkeleri kriz sonrası refah devleti uygulamalarını gözden geçirmiştir. Bu politikaya sosyal devlet harcamalarının bütçeler üzerindeki baskısı neden olmuştur. Zira bu harcamalar ekonominin verimli kapasitesini etkilemektedir. Bu yüzden AB ülkelerinde refah devletinin bugünkü şekilde devam edip edemeyeceği konusunun sorgulanmaktadır. Konu Türkiye'yi de ilgilendirmektedir. Çünkü Türkiye sosyal güvenlik açıklarını bütçeden finanse etmek zorundadır.

***Anahtar Kelimeler:** Refah Devleti, Kamu Harcamaları, Küresel Kriz, Avrupa Birliği*

Analysis of the Global Crisis the Context of Welfare State and Public Expenditures in European Union Countries

Abstract

Global crisis in 2008 has had a severe impact on public expenditures and budget deficits. It can be argued that this issue arises from two historical reasons: Keynesian economic practices and the social welfare state spending. A more contemporary reason is that the increased public expenditures due to the global crisis, particularly those to tackle with the rising unemployment problems and other social needs. The purpose of this study is to analyze the correlation between the welfare state practices and the increase in public expenditures.

¹ Doç. Dr., Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, kgungor@aku.edu.tr

EU countries have revised their welfare state practices after the crisis as a result of the pressures on their public budgets because these practices have negative effects on productivity of national economies. This has triggered the question of whether European countries can still afford their traditional welfare state practices. The issue also concerns Turkey since it finances its social security deficits from the budget.

Key Words: *Welfare State, Public Expenditure, Global Crisis, European Union*

Giriş

Klasik iktisadi düşüncenin çıkmaza girdiği 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın ilk çeyreğinde devletin ekonomik fonksiyonları tekrar gözden geçirilmiş ve “zorunlu fena” olmadığı kanaati doğmuştur. İkinci Dünya Savaşının öncelerine kadar politikacılar, istisnai durumlar hariç vergi gelirlerinden daha fazlasının harcanmasını bir ahlaksızlık hatta bir günah gibi görüyorlardı. Olağan kamu harcamaları için devletin borçlanması kabul edilemez bir siyasi davranış idi. Bu yazılı bir anayasa hükmü olmadan moral değerler vasıtasıyla sağlanan bir ilke idi (Buchanan, 1997: 99). Ancak 1936’den itibaren bu kural değişti ve kamu harcamaları ekonomik istikrarla ilişkilendirilerek bu konuda devlete rol veren Keynezyen iktisadi teori etkinlik kazandı. Kamu harcamalarının artışında etkili olan ikinci bir etken ise “refah devleti” uygulamalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan sosyal güvenlik harcamalarıdır. Dünyada yaygın olarak kabul gören ve sosyal devlet olarak da bilinen refah devleti ilk olarak 19. yüzyılın son çeyreğinde uygulanmaya başlanmıştır. Yaygın uygulaması ise 1930’lu yıllardan sonra olmuştur. Devletler, sürekli artış gösteren bu harcamaları finanse etmek için vergiler yanında, özel finansal kaynaklar da geliştirmişlerdir. Günümüzde AB ülkelerinde devlet gelirleri arasında önemli yekûn teşkil etmesine rağmen, sosyal güvenlik açıklarının kapatılmasında yetersiz kalan ve parafiskal gelir olarak isimlendirilen kamusal kaynak bu şekilde doğmuştur.

Sosyal devletin gelişmesinde etkili olan diğer bir unsur ise, 19. yüzyılda altyapısı oluşan, 1917 Bolşevik devrimi ile güç kazanan, II. Dünya Savaşından sonra neredeyse bütün dünyada etkili olan ve Avrupa’yı ekonomik, siyasi ve askeri olarak tehdit eden sosyalizmdir. Nitekim Karl Marks, klasik iktisadi düşüncenin hâkim olduğu 19. yüzyıl içerisinde devlet korumasından yoksun olarak çalışan işçilerin durumunu dikkate alarak, işçi devriminin ilk sanayileşen ülke olan İngiltere’de olacağını ileri sürmüştür. Bahsi geçen devrim İngiltere’de değil ama Rusya’da gerçekleşmiş, bu durum Avrupa’yı ve ABD’yi 1990’lı yılların başında Doğu Bloğunun çöküşüne kadar geçen süre içerisinde derinden etkilemiştir. Diğer bir deyişle Batı dünyası sosyalist sistemi kendi varlığı için bir tehdit olarak algıladığı için bu

sistemin yayılmasını engellemek üzere çalışanların refah düzeyini artırıcı bir önlem olarak sosyal devlet uygulamasını yaygınlaştırmıştır.

1930'lu yılların ikinci yarısından itibaren kurumsallaşan Keynezyen iktisadi teori ile refah devleti uygulamalarının yaygınlaşması aynı döneme rastlar. II. Dünya Savaşının da etkili olduğu bu yıllarda kamu harcamaları sıçrama yapmıştır. Refah devleti uygulamalarının yaygınlaşması ile kamu kesimi sürekli olarak genişleme eğilimi göstermiştir. Halen AB'ye dâhil olup da kamu kesimi büyüklüğünün yüzde ellileri aşan ülkelerin varlığı bunun bir delilidir. 1980'li yıllardan itibaren Keynezyen iktisadın etkisi azalsa da sosyal refah devletine yapılan harcamalarda bir azalma olmamış, bu eğilim sosyal güvenlik harcamalarını zaman içerisinde yönetilemez bir hale getirmiştir.

Anlaşılmaktadır ki; kamu harcamalarının artışında iki temel etken belirleyici olmuştur. Bunlardan birisi Keynezyen iktisadi anlayışken, bir diğeri soysal devlet uygulamalarıdır. Savaşlar ve buna bağlı askeri harcamalardaki artışları da bu iki sebebe eklemek gerekir. Özellikle 1990'lı yılların başına kadar süren silahlanma yarışı (soğuk savaş) kamu kesiminin büyümesinde diğere önemli bir etken olmuştur. Elbette son dönemde yaşanan küresel ekonomik kriz yeni bir neden olarak eklenebilir.

1.Kamu Harcamalarının Artışı ve Kamu Sektörünün Büyümesi

Ekonomide istikrarı sağlamak adına Keynezyen iktisatçıların geliştirdiği müdahaleci devlet anlayışı, kamu kesiminin zaman içerisinde büyümesinin önemli nedenlerinden birisidir. Zira, Keynezyen iktisatçıların mali politikaları bir araç olarak kullanma düşüncesi kamu harcamaları lehine bir sonuç doğurmuş, vergilerin yetersizliği nedeniyle ekonomilerde bütçe açıkları oluşmuş ya da devletler borçlanmaya gitmek zorunda kalmışlardır. Meydana gelen aşırı açıklar konunun sadece politikacıların iradelerine bırakılamayacağı, yasal ya da anayasal olarak kurala bağlanması gerektiği düşüncesini doğurmuştur. Zira politikacılarda alışkanlık oluşturan açık bütçe yaklaşımı olağan hale dönüşmüştür. Bu sonuç uzun dönemde gelir dağılımında ve kaynakların kullanımında sapmalara sebep olmaktadır (Schneider, 1992: 22). Zaman içerisinde yönetilemez bir hal alan borç sorunu da konsolidasyon, konversiyon, moratoryum gibi uygulamalara neden olmuştur.

Kamu kesiminin büyümesinin bir sebebi de enerji fiyatlarındaki yükselmedir. Özellikle 1970'li yıllarda enerji fiyatlarında da ciddi artışlar yaşanmıştır. Enerji konusunda kaynakları yetersiz olan Avrupa ülkelerinin birçoğu bu ihtiyaçlarını ithalatla karşılamaktadır. Avrupa ülkeleri günümüzde de bu pozisyonunu korumaktadır. AB 2005'te kullandığı enerjinin % 52.3'ünü ithal etmiştir. AB gaz ihtiyacının yarısını Rusya, Norveç ve Cezayir'den karşılamaktadır. Artan enerji ihtiyacına bağlı olarak

AB enerji etkinliğini artırma, yenilenebilir kaynaklar temin etme ve enerji çeşitliliğini artırma politikaları yürütmektedir. Krizle birlikte tırmanan petrol ve doğalgaz ürünlerinin fiyatı bütçelere ek bir maliyet daha getirmiştir. Zira gelişmiş ülkelerin enerji ihtiyacı sürekli artmaktadır (European Parliament, *Key and Fact*)

1970’li yıllardan itibaren Neo-klasik iktisadi düşüncelere ilgi artmıştır. Bu iktisat okullarının ortak yanı devletin fonksiyonlarının azaltılması yönünde idi. Çünkü bunlar talep yönlü (Keynezyen) iktisadın verdiği imkânlarla vergilemeden harcama yapmaktadırlar. “Açık harcama” (deficit spending) olarak isimlendirdikleri bu politika kamu kesiminin büyümesi yanında enflasyon ve enflasyona bağlı sorunları da beraberinde getirmektedir.

1980 ve 1988 yılları arasında GSYH’ye oranlandığından rakamlar daha düşük çıkmasına rağmen, kamu kesimi büyümeye devam etmiştir. Bu dönemde sermaye gelirleri üzerindeki vergi oranlarında da ciddi yükselmeler olmuştur. Dolayısıyla yatırım için gerekli olan kaynaklar 1970’li yıllarda ciddi yükselmelerle karşı karşıya kalmıştır (Evans, 1983: 146- 147).

1990’lı yıllar çeşitli bölgesel ekonomik krizlerin yaşandığı yıllar olmuştur. Bu dönemde yaşanan iki büyük kriz; Asya ve Rusya krizidir. Avrupa Birliğinin büyümeye devam ettiği bu yıllarda Euro’ya geçişin ve Doğu Avrupa’ya genişlemenin planları yapılmıştır. Nisbeten sakin geçen 2003-2006 döneminden sonra krizin etkisinin hissedildiği 2007-2009 döneminde kamu borçlarında ve bütçe açıklarında rutin dışı artışlar yaşanmıştır. Krizin neden olduğu daralmayı sınırlamak için uygulanan sosyal harcamalar ve işsizlik ödeneği gibi konjonktür karşıtı maliye politikaları ile derin ve sürekli üretim kayıpları vergi açığına neden olmuş, kamu maliyesinde yaşanan olumsuzluklar ise borç krizini tetiklemiştir. Pek çok ülkede küresel krizle bağlantılı (krize karşı) kurtarma paketleri ve kamu gelirlerinde meydana gelen belirgin düşüş hem gelişmiş hem de gelişmekte olan piyasa ekonomilerini etkilemiştir (Karakurt Akdemir, 2016: 235).

Kriz ilk aşamada resesyon kaynaklıydı. Resesyon ise uluslararası yatırımcıların yatırım yapma isteklerinin azalmasından kaynaklanmıştı. Finansal sistemlerin birbirine bağlılığı otomatik olarak diğer ülkeleri ve bankacılık sistemini etkilemiştir. Avrupa Merkez Bankası bu süreçte faiz oranını düşürerek finans ve bankacılık sistemini istikrara kavuşturmaya yardımcı olmak istemiştir. Bankacılık sistemindeki yetersizlikler, tasarruf yetersizliği ve (kriz nedeniyle) hanehalkı harcamalarındaki düşüş krizi derinleştirmiştir. Kriz piyasalardaki oynaklığı ve kırılganlığı da artırmıştır. Avrupa Para Birliği’nin ise bu tür krizlere hızlı müdahale edecek araç ve kuralları mevcut değildi (Moisescu, s. 199-201). Bu yüzden Avrupa Birliği krizin derinleşmesini önlemek ve krizden çıkışa yardımcı olmak üzere

kuralları sıkılaştırmıştır. Bunlardan birisi de Maastricht kurallarını güçlendirmek olmuştur. Mali kural olarak da isimlendirilen bu düzenlemeler hükümetlerin sınırsız harcama yetkilerini bir kurala bağlanması anlamına gelmektedir. Teorik altyapısı kamu tercihi teorisine dayalı olarak oluşturulan anayasal iktisatçılar tarafından oluşturulmuştur. Keynezyen iktisadın hâkim olduğu dönemlerde daha sonra 1976 Nobel Ekonomi ödülüne de layık görülen Milton Friedman'ın öncülüğünde gelişen anayasal iktisat, yine 1986 Nobel Ekonomi ödülüne layık görülen J. Buchanan'ın ve Gordon Tullock'un öncülük ettiği kamu tercihi teorisinin varsayımları üzerine bina edilmiş ve 1980'li yıllarda uygulama alanı bulmuştur.²

2. Küresel Kriz Bağlantılı Kamu Harcamalarının Seyri

Euro Bölgesi'ndeki krizin en önemli iki nedeninden ilki, PIIGS³ ülkelerinin siyasi ve mali problemleri, ikinci ise, Avrupa entegrasyonu sürecinin en önemli adımlarından biri olan Euro Parasal Birliği aşamasının neden olduğu kırılmalardır (Ergün ve Cura, 2016: 269). Ancak burada krizin nedenleri üzerinde durulmayacak kamu harcamalarına yansımaları ele alınacaktır. Kriz hükümetlerin hem gelir tarafını hem de harcama tarafını etkilemiştir. Gelirdeki daralma kamu açığının artmasına neden olmuştur. 2008'den 2009'a kamu harcamalarının GSYH'ye oranı dört puan birden değişmiştir. Kamu harcamaları neredeyse bütün ülkelerde artarken, gelirdeki artışta tersi yaşanmıştır (EC, 2011: 18). Zira hükümetler krizle mücadele amaçlı olarak kimi zaman vergi indirimlerine gidip kullanılabilir geliri artırmayı hedeflerken, çoğu zaman da elindeki en büyük enstrüman olan bütçeyi kullanarak kamu harcaması yapma yolunu seçmiştir. Küresel krizin en etkili olduğu 2009 yılında da kamu gelirlerindeki düşüş devam etmiştir. Bu dönemde hükümetler kamu harcamalarına ağırlık verdiklerinden vergi gelirlerinin azalmasından ziyade kamu harcamalarında artış yaşanmıştır.

² Geniş bilgi için Kamil Güngör Küresel Kriz Mali Kural ve Türkiye, Nobel Yayıncılık, Nisan 2011.

³ PIIGS (Portugal, Ireland, Italy, Greece, Spain); borç krizinden en çok etkilenen beş ülke olan Portekiz, İrlanda, İtalya, Yunanistan ve İspanya'ya verilen ortak addır. (ULUSOY, s. 2)

Tablo 1: Genel Yönetim Bütçe Giderleri/GSYH

Ülkeler/ Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belçika	49.8	51.1	49.4	52.2	48.7	48.4	50.1	54.1	53.1
Bulgaristan	39.6	39.1	38.5	39.7	34.4	39.7	37.6	40.7	37.7
Çek Cum.	46.3	47.3	45.1	45.0	43.7	42.5	42.9	45.9	45.2
Danimarka	54.6	55.1	54.6	52.8	51.6	50.8	51.9	58.4	58.2
Almanya	48.1	48.5	47.1	46.8	45.3	43.6	43.8	47.5	46.6
Estonya	35.8	34.8	34.0	33.6	33.6	34.4	39.9	45.2	40.0
İrlanda	33.4	33.2	33.6	34.0	34.5	36.7	42.8	48.2	67.0
Yunanistan	45.1	44.7	45.5	44.0	45.2	46.6	49.7	52.9	49.5
İspanya	38.9	38.4	38.9	38.4	38.4	39.2	41.3	45.8	45.0
Fransa	52.6	53.3	53.2	53.4	52.7	52.4	52.9	56.2	56.2
İtalya	47.4	48.3	47.7	48.2	48.7	47.9	48.8	51.8	50.3
Kıbrıs	39.7	44.1	42.0	42.9	42.6	41.2	41.7	45.8	46.6
Letonya	35.6	34.8	35.8	35.6	38.2	35.8	38.8	44.2	42.9
Litvanya	34.7	33.2	33.3	33.3	33.6	34.8	37.4	44.0	41.3
Lüksemburg	41.5	41.8	42.6	41.5	38.6	36.2	36.9	42.2	41.2
Macaristan	51.2	49.4	48.7	50.2	52.0	50.0	48.8	50.5	48.9
Malta	43.2	47.9	45.6	44.6	44.3	42.6	43.5	43.2	42.3
Hollanda	46.2	47.1	46.1	44.8	45.5	45.3	46.0	51.4	51.2
Avusturya	51.0	51.7	54.2	50.3	49.5	49.0	49.3	53.0	53.0
Polonya	44.3	44.7	42.6	43.4	43.9	42.2	43.2	44.5	45.7
Portekiz	42.3	43.8	44.7	45.8	44.5	44.4	44.7	49.8	50.7
Romanya	35.0	33.5	33.6	33.6	35.5	36.3	38.3	40.6	40.8
Slovenya	46.3	46.4	45.9	45.3	44.6	42.5	44.1	49.0	49.0
Slovakya	45.1	40.1	37.7	38.0	36.6	34.3	35.0	41.5	41.0
Finlandiya	48.9	50.1	50.0	50.2	49.0	47.2	49.3	56.3	55.1
İsveç	55.6	55.7	54.2	53.9	52.7	51.0	51.7	55.2	53.0
İngiltere	41.1	42.1	42.9	44.1	44.2	44.0	47.4	51.4	50.9
AB-27	46.6	47.2	46.8	46.8	46.3	45.6	46.9	50.8	50.3
Euro Bölgesi	47.6	48.0	47.5	47.3	46.7	46.0	47.0	50.8	40.3

Kaynak: MB, 2011: 48.

Yukarıdaki tabloda yer alan rakamlar harcamaların ne kadar yüksek olduğu istisna da olsa İrlanda'da bu oranın % 67'ye tırmanması ile anlam kazanmaktadır. İrlanda'daki bu aşırı artışı krize bağlamak gerekir. Zira İrlanda krizden en fazla ve en önce etkilenen ülkelerden birisidir. Önceki yılların rakamları da bu düşüncüyü desteklemektedir. Danimarka (% 58.2), Fransa (% 56.2), Finlandiya (% 55.1), Belçika (% 53.2), İsveç (%53.0), Avusturya (% 53.0), Hollanda (% 51.2), İngiltere (% 50.9), Portekiz (% 50.7), İtalya (% 50.3) ve İzlanda (% 50) oranıyla krizin en etkili olduğu yıllardan olan 2010 itibariyle % 50 bandını aşmış ülkeler arasında yer almaktadır. AB-27 (henüz Hırvatistan'ın üye olmadığı, İngiltere'nin de ayrıldığı bu dönemde) ve Euro Bölgesi ülkeler için de aynı şey söz konusudur. Ayrıca Bulgaristan dışında hiçbir AB ülkesi % 40'ın altına inmemiş gözükmektedir.

Küresel krizin kamu harcamaları üzerinde meydana getirdiği baskı bu şekilde harcamaların GSYH'ye oranını artırmış, bunun sonucu olarak pek çok ülkede özellikle 2008-09 döneminde vergi gelirlerinde belirgin azalmalar yaşanmıştır. Örneğin AB'nin en yüksek gelirli ülkelerinden birisi olan ve krizden ciddi düzeyde etkilenen İrlanda'da temel üç verginin (gelir vergisi, katma değer vergisi ve ÖTV) oranı 2006'daki % 30 seviyesinden 2007'de % 27'ye ve 2008'de % 20'ye inmiş bulunmaktadır. Yine İrlanda'da 2008 içerisinde vergi gelirlerinde yaklaşık olarak % 14 düşüş yaşanmıştır. Öte yandan bu ülkede aynı dönemde kamu harcamaları da yükselmiştir. Buradaki oran ise hem 2007 hem de 2008'de % 11 olarak gerçekleşmiştir. Bunun bir yansıması olarak yüksek düzeyde borçlanan İrlanda krizden başarı ile çıkamamış, AB ve IMF'den yardım istemek zorunda kalmıştır (Honohan, 2009: 3-4). 2009'da Lüksemburg, Slovenya ve Slovakya'da kamu harcamalarının oranı azalmıştır. Estonya ve Bulgaristan'da ise acil bütçe konsolidasyonuna⁴ ihtiyaç vardır. Bu dönemde kamu harcamaları ile vergi oranlarında da değişim yaşanmıştır. Krizin etkili olduğu 2009 yılı içerisinde bazı ülkelerde kamu harcamaları artış diğerlerinden daha yüksektir. Ancak bu ülkelerin daha kötü bir etkiyle karşılaşmamak için hem gelir hem de harcama tarafına önem vermeleri gerekir. Küçük ülkelerde ise bu etki daha azdır. Gelir tarafı da makul olan bu ülkelerde konsolidasyon baskısı söz konusudur. Macaristan, Estonya gibi ülkelerin yer aldığı bu sınıfta, ilgili ülkeler krizle birlikte AB ve IMF'nin borç programı içerisinde yer almaktadır (EC, 2011: 18-19).

⁴ Mali Konsolidasyon, hükümetlerin (ulusal ve alt ulusal düzeyler) açıklarını ve borç stoğunu azaltmak için üstlendiği politikaları ifade eder. Bütçe konsolidasyonu bunun bütçe dengesine dönük tarafıdır. Malî konsolidasyonda başarı için; bazı şartlar gerekir. Bunlardan birincisi, borç stoğunu azaltma ve ekonomik büyüme hedefi ne ulaşan başarılı malî konsolidasyon deneyimlerinde vergilerin arttırılmasından ziyade devlet harcamalarının azaltılması gerekir. İkincisi, malî konsolidasyon politikası o ülkeye ilişkin kredibilitesi olan daha geniş bir reform paketinin parçası durumundadır. Üçüncüsü, bu politikalar uygulanırken reel faizlerin düşmesi gerekmektedir. Dördüncüsü, dünya ekonomisi resesyonda bulunurken malî konsolidasyon uygulaması istenen hedeflere ulaşmamaktadır (Aslanoğlu).

Tablo 2: Merkezi Yönetim Faiz Giderleri/Toplam Bütçe Giderleri

Ülkeler/Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belçika	19.8	17.5	16.4	13.5	14.2	13.3	12.5	11.7
Bulgaristan	8.8	8.1	7.1	6.3	5.3	4.0	3.3	2.6
Çek Cum.	3.5	2.8	3.4	3.5	3.3	3.7	3.3	3.8
Danimarka	8.8	7.8	7.1	5.9	5.1	4.0	3.3	4.1
Almanya	13.3	13.0	12.7	11.7	12.1	12.4	12.3	10.5
Estonya	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.6
İrlanda	4.9	4.5	4.1	3.9	3.5	3.7	4.0	5.4
Yunanistan	16.8	15.1	1.4	14.9	14.5	14.1	13.9	13.5
İspanya	14.2	13.8	11.5	10.9	9.5	9.3	8.2	8.2
Fransa	11.0	11.0	10.5	10.6	10.5	10.1	10.5	10.5
İtalya	20.2	18.6	17.4	16.8	16.1	17.5	17.8	17.8
Letonya	4.2	3.5	3.3	2.3	2.1	2.3	3.4	6.9
Litvanya	6.0	5.8	4.3	3.9	3.4	3.3	2.7	4.7
Lüksemburg	0.7	0.7	0.7	0.3	0.4	0.8	1.1	1.0
Macaristan	12.0	12.9	13.7	12.5	10.8	12.3	12.0	13.1
Malta	8.4	7.1	8.1	8.3	7.9	7.8	7.4	7.2
Hollanda	9.3	8.3	8.2	8.0	7.2	7.1	7.4	6.2
Avusturya	11.7	11.0	9.3	10.5	10.0	10.2	9.5	9.6
Polonya	9.8	10.5	10.6	10.6	10.0	9.0	8.4	10.0
Portekiz	8.9	8.3	7.8	7.0	7.9	8.8	9.1	7.9
Romanya	9.9	6.4	6.0	5.2	2.6	2.6	2.1	4.8
Slovenya	7.5	6.4	5.8	5.4	4.9	5.0	4.1	4.2
Slovakya	11.3	9.3	8.5	8.1	6.6	6.9	6.4	5.9
Finlandiya	8.7	7.7	7.0	6.6	6.0	5.9	5.3	4.6
İsveç	8.6	6.1	5.1	5.3	5.1	5.4	4.8	3.2
İngiltere	5.3	5.2	4.8	5.2	4.9	5.5	5.1	4.0
AB-27	11.0	10.6	9.8	9.4	9.1	9.2	9.4	8.3
Euro Bölgesi	13.8	12.8	12.3	11.9	11.7	11.8	11.6	10.1

Kaynak: MB, 2011: 77.

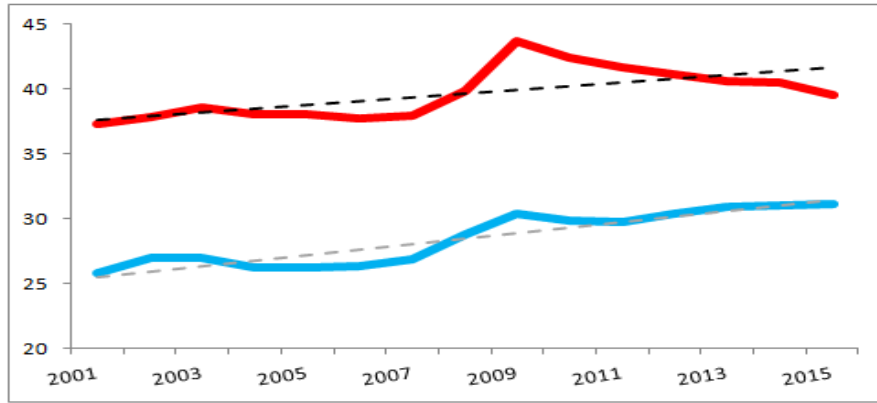
Yukarıda AB üyesi ülkelere ilişkin kriz dönemine dair faiz yüzdeleri yer almaktadır. Tabloda birçok AB ülkesi için trendin azalma yönünde olduğu dikkat çeker. Bunda AB ülkeleri için Maastricht kriterleri ve İstikrar ve Büyüme Paketi hükümlerinin etkisiyle alınan olağanüstü kararlar ve bu dönemde yaşanan gayri safi milli hâsıla artışı etkili olmuştur. Ancak yaşanan krizin durumu tersine çevirdiği de bir gerçektir.

Resesyonun başladığı 2008 yılında vergi oranlarının azaltılması krizin bu denli derinleşmesi ile ilgili olmamasına karşın, krizin etkisinin en fazla hissedildiği 2009 yılından itibaren krizle bağlantılı düzenlemeleri gerektirmiştir. Zira bu dönemde ülkeler bütçeleri ile ilgili gerçek tahminlerde bulunamamışlardır. Bütçelerde otomatik stabilizatörlerin çalışmasına izin verilmemiştir. 2009 yılına ilişkin tahminlerin isabetsizliği yüzünden ilgili ülkelerin daha fazla zarar görmesi söz konusu olabileceği için vergi oranlarında kademeli bir artış trendi yaşanmıştır. Diğer bir neden ise

vergilerin daraltıcı etkisi ile ilgilidir. Zira vergilerin artırılması büyüme üzerinde olumsuz bir etki meydana getirir (EC, 2011: 19).

Aşağıdaki grafik ise dünyada giderlerinin 2001-2015 yılları arasındaki gelişimini sergiliyor (kırmızı çizgi gelişmiş ülkelerde, mavi çizgi gelişme yolundaki ülkelerde bütçe giderleri / GSYH oranlarının gelişimini, kırıklı çizgiler ise eğilimleri gösteriyor).

Grafik 1: Kamu Giderlerinde Dalgalanma (2001-2015)



Kaynak: Eğilmez, 2015: 1.

Grafikten ve eğilim çizgilerinden görüleceği gibi bütçe giderleri, krizin etkisi gibi çeşitli nedenlerle dalgalanma içinde görünse de, genel olarak artış eğilimindedir. Bu artışın önemli bir bölümünün enflasyon ve kur artışı gibi nominal artışlardan, bir bölümünün sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılmasından kaynaklandığını söyleyebiliriz (Eğilmez, 2015: 1).

3. Refah Devleti (Sosyal Devlet) Uygulamaları

Refah devleti günümüzde sosyal güvenlik sistemi vasıtasıyla hayata geçirilmektedir. Sosyal güvenlik kavramının gelişimi üç aşamada açıklanabilir. Zorunlu sosyal sigorta tekniğine dayalı ilk sosyal güvenlik sisteminin esasları, sanayileşme sürecindeki Almanya'da, 1877'deki ekonomik bunalım nedeniyle yaşam koşulları ağırlaşan işçi sınıfını güvence altına almak için Bismark tarafından ortaya konulmuştur (Yılmaz, 2006: 42). Birinci aşaması Almanya'da atılan sosyal güvenliğin tarihsel oluşum sürecinde ikinci önemli aşamasını, ABD'de Başkan Roosevelt tarafından yürürlüğe konulan 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası oluşturmaktadır. Üçüncü aşamayı ise, sosyal güvenlik düşüncesinde çağdaş anlamda yenileşmenin öncüsü olarak İngiltere'de kabul edilen 1942 tarihli ünlü Beveridge Raporu temsil etmektedir. Beveridge, anılan Rapor'da, "yoksulluğun çağdaş bir toplumun yüz karası" olduğunu vurgulayarak, geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi ile yoksulluk sorununu

çözümleyebileceğini ifade etmiş ve sistemin yaslanacağı temel ilkeleri belirlemiştir (Güzel, 2005: 63).

Tablo 3: Refah Devleti Uygulamaları

Ülkeler için Başlangıç Yılı	Almanya	İngiltere	İsveç	Fransa	İtalya	ABD
Sosyal Sigorta Alanları						
İş Kazaları	1884	1906	1901	1946	1898	1930
Hastalık sigortası	1883	1911	1910	1939	1943	-
Emeklilik Ödemeleri	1889	1908	1913	1910	1919	1935
İşsizlik Sigortaları	1927	1911	1934	1967	1919	1935
Aile yardımları	1954	1945	1947	1932	1936	-
Sağlık sigortası/hizmetler	1880	1948	1962	1945	1945	-
Vergilendirilmiş kişisel gelir	1920	1918	1903	1960	1960	1913
Kesintiye uğramadan	1873					
Eğitim Alanları						
Okur-yazar olmayanlar < %20	1850	1880	1880			1870
Orta okula gidiş > % 10	1925	1923	1937			1915
Üniversiteye giriş > % 10	1975	1973	1968			1946

Not: “sosyal güvenlik” işverenlerin sorumluluğu kanunlarına veya belirli gruplar için sosyal yardım programlarına değil, zorunlu devlet güvenliği anlamına gelir.

Prusya'da 1873'te başlanmıştır.

Kaynak: GOUGH, 1998: 3.

GSYH'deki sosyal hizmet harcamalarının payı dikkate alındığında refah devletinin sınırları yirminci yüzyılda dikkat çekici bir şekilde genişlediği görülür. İngiltere'de sosyal hizmet harcamalarının GSYH'deki payı 1910'da % 4 iken 1975'te % 29'a yükselmiştir. Özellikle iki dünya savaşından sonraki yıllarla, 1960'ların ilk yılları ve 1970'lerin ortalarına kadar devam eden uzun süreli dönem içinde bir patlama olmuştur. Refah devleti GSYH içinde bir bütün olarak kamu sektörünün payını arttırarak savaş sonrası en dinamik faktör olmuştur. 1973'ten sonra hükümetlerin bu trendin durdurulması veya geri döndürülmesi yönündeki gayretlerine rağmen, trend 1980'lere kadar yükselmeye devam etti. 1981'le birlikte diğer ülkelere oranla Hollanda, Danimarka, İsveç ve Batı Almanya'da sosyal harcamalar GSYH'nin 1/3'ü oranına yükselmiştir (Gough, 1998: 4).

1980 sonrası piyasa merkezli ekonomik teorilerin güç kazanmasına rağmen, refah devleti uygulamalarının yaygınlaşması nedeniyle devletin ekonomideki yeri azalmamış, hatta artmaya devam etmiştir. Sürecin böyle devam edemeyeceği ortaya çıkınca, 1990'lı yıllardan itibaren devletin mali konulardaki tasarruflarının da bir sınırı olması gerektiği düşüncesinden hareketle, hükümetler ve uluslararası/uluslar üstü kurumlar çeşitli “sınırlayıcı kuralları” önermiş ve uygulamaya koymuştur (Güngör, 2016: 174-175). Malî kural olarak isimlendirilen bu kuralları dört kategoride incelenebilir: 1. Bütçe açığı kuralı; bütçede denge sağlamayı, altın kural olarak isimlendirilen yatırım harcamaları dışında bütçede dengeyi sağlamayı ve açığın belirlenen limiti aşmamasını öngörür. 2. Borçlanma kuralı: kamu

borcu için belirlenmiş olan bir limit tayin etmek 3. Harcama kuralı: toplam kamu harcamaları tavanında sınırlayıcı ve uyulması zorunlu bir limit getirmek 4. Kamu gelirleri kuralı: toplam vergi yükünü sınırlamak veya beklenmeyen gelir düşüşleri için tahsisat yapmak (Debrun X. Epstein N. and Symansky S. 2008: 8).

Tablo 4: Net Sosyal Harcama Göstergeleri

	Avust	Belç.	ABD	Dan.	Finl.	Alm.
G.Safi Sosyal Harcamalar	20.3	301	17.1	37.6	35.7	30.4
Net Sosyal Harcamalar	18.7	-	17.5	23.6	25.1	25.9
G.Safi Zorunlu Özel Ödemeler	0.3	1.8	0.5	0.6	0.2	1.8
Net Zorunlu Özel Ödemeler	0.3	-	0.5	0.3	0.0	1.0
Toplam Zorunlu Sosyal Harc.	19.0	26.5	18.0	23.9	25.2	26.9
G.Safi Gönüllü Sosyal Harc.	3.2	0.7	8.6	1.0	1.2	1.0
Net Gönüllü Sosyal Harc.	2.7	-	7.8	0.5	0.7	0.8
Net Direk Gönüllü Harc.	3.0	-	8.3	0.8	0.8	1.8
Net Toplam Sosyal Harc	21.6	-	24.5	24.4	25.7	25.7
	İrlanda	İtalya	Hollanda	Norveç	İsveç	İngiltere
G.Safi Sosyal Harcamalar	21.8	26.5	30.1	30.5	36.4	25.9
Net Sosyal Harcamalar	17.4	20.9	21.2	21.9	25.4	22.3
G.Safi zorunlu Özel Ödemeler	-	-	0.8	1.0	0.4	0.4
Net Zorunlu Özel Ödemeler	-	-	0.5	0.6	0.2	0.3
Toplam Zorunlu Sosyal Harc.	17.4	20.9	21.6	22.5	25.6	22.6
G.Safi Gönüllü Sosyal Harc.	2.0	1.9	4.9	-	2.3	4.8
Net Gönüllü Sosyal Harc.	1.5	1.4	3.4	-	1.4	3.6
Net Direk Gönüllü Harc.	1.5	1.4	3.8	-	1.6	3.9
Net Toplam Sosyal Harc	18.7	22.3	25.0	-	27.0	26.0

Kaynak: Adema, 2000: 194.

Bu dönemde 13 ülkede net sosyal harcamalar artmıştır. Bu ülkeler; Avustralya, Belçika, Kanada, Danimarka, Finlandiya, Almanya, İrlanda, İtalya, Hollanda, Norveç, İsveç, İngiltere ve ABD'dir. Tabloda birinci satır, sosyal amaçlı brüt kamu harcamaları ve kamu sektörü tarafından sosyal koruma harcamalarını etkileyen vergilendirme düzenlemeleri yer almaktadır. Ülkeler arasındaki farklılıklar aşağıda yer almaktadır.

Dolaysız Vergiler ve Sosyal Güvenlik katkıları: Avustralya, İrlanda, İngiltere, az da olsa ABD vergisel transferler... Almanya, Kanada Belçika'da vergiler ve sosyal güvenlik ödemelerinin katkısı GSYH'nin % 2'sinden daha azdır. Buna karşılık Danimarka, Finlandiya, Hollanda ve İsveç'te vergisel katkılar oldukça yükündür: GSYH'nin % 5'i

Dolaylı Vergiler: Bu vergilerin katkısı bakımından hem Avrupa ülkelerin kendi aralarında hem de ABD ile Avrupa ülkeleri arasında önemli farklılıklar söz konusudur.

Sosyal Amaçlı Vergi İndirimleri: Danimarka, Finlandiya, Hollanda, Norveç ve İsveç gibi dolaysız vergilerin hayli yüksek olduğu ülkelerde bu

tür uygulamalar genellikle düşük bir öneme sahiptir. Vergi indirimleri uygulaması daha çok Belçika ve Hollanda (ailelere yönelik çocuk yardımı) ile ABD’de (sağlık harcamalarına yönelik) ağırlıklıdır.

İkinci satır net kamusal sosyal harcamalarının vergilerle ilişkisi yer almaktadır: Almanya, İsveç ve Finlandiya GSYH’ye oranı itibariyle % 25’in üzerindeki bir oranla en üstte yer almaktadır. Kanada İrlanda ve ABD % 15’in altındaki oranla en düşük orana sahip üç ülkedir (Adema, 2000: 194-195).

4. AB Ülkelerinde Sosyal Güvenlik

Avrupa Birliği’nde doğum oranı düşük, yaşam süresi ise uzundur. Bu durum kamu harcamaları bütçe açığı ve sosyal güvenlik açısından önemli sonuçları beraberinde getirmeye namzettir. Avrupa Birliği’nin kuruluşu ekonomik büyümeye dayalıdır. İlk ve temel amacı olan ekonomik refah yükselişi ve ortak uygulamalar alanında kuruluşundan günümüze önemli aşamalar kaydetmiştir (European Parliament Key and Fact). AB’de sigorta sektörü, Insurance Premium Tax (IPT) denen sigorta prim vergisine ve çeşitli parafiskal vergilere tabidir. Bazı sigorta türleri prim vergisinden muaf iken, diğer türlerde birbirinden çok farklı oranlar uygulanmaktadır. Her üye devlet, bu ödemenin oranını, matrahını ve nereye ödeneceğini belirlemeye yetkilidir. AB ülkelerindeki sigorta prim vergisi ve parafiskal vergiler incelendiğinde, bu vergi oranlarının da ülkeden ülkeye büyük farklılıklar gösterdiği görülecektir.⁵

AB ülkelerindeki sosyal güvenlik anlayışına genel olarak bakıldığında üye ülkeler arasında sosyal güvenlikte norm ve standart birliğinin sağlanmasına yönelik politikaların geliştirilmesi ve yoksulluk sorununa karşı ortak tedbir ve kararların alınması ve emeklilik sistemleri başta olmak üzere öncelikli sorunlar konusunda ortak çözüm önerilerinin alınmasına yönelik girişimlerin olduğu gözlemlenmektedir (Kitapçı, 2007: 70).

AB ülkelerinde en yüksek vergi oranına sahip ülke ile en düşük vergi oranına sahip olan ülke arasında % 70’lik bir fark vardır. Bu farklılıkların nedeni daha çok sosyal güvenlik ödemelerindeki farklı uygulamalardır. Zira kimi üye ülkelerde eğitim, sağlık, emeklilik gibi ödemeler kamu sektörü tarafından yürütülürken, diğer bazıları bunu özel sektör vasıtasıyla karşılamaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasında teknik faktörler de rol oynamaktadır. Bu çerçevede kimi ülkelerde sosyal ve ekonomik yardımlar doğrudan kamu harcamaları, kimi üye ülkelerde ise vergi indirimleri vasıtasıyla yürütülmektedir. Ayrıca sosyal yardımlar ve sosyal güvenlik

⁵http://212.58.19.130/NR/rdonlyres/B3EFA77C-F393-41E7-A237-BA6AEB369BA9/1215/129_168.pdf, s. 130-131

harcamaları bazı ülkelerde istisna kapsamında yer alırken diğerlerinde vergilendirilmektedir. Kayıt dışı ekonomideki farklılıklar da vergi oranlarının GSYH'ye oranı üzerinde etkide bulunmaktadır (EC, 2010: 2).

Uygulama itibarıyla birbirine benzeyen üye ülkeler, refah devletine katkı açısından birbirlerinden farklıdır. Örneğin Danimarka'da % 1 gözüken oran bu ülkede refah devleti uygulamalarının yok denecek kadar az olduğu anlamına gelmemektedir. Bu ülkede sosyal devlet kesintilerinin düşük olması, sosyal güvenliğe yapılan ödemelerin bütçe gelirleri vasıtasıyla finanse edilmesindedir. Bu durum AB ülkeleri açısından özellikle finansmanda bazı farklılıkların, ancak uygulamada bir uyumun olduğunun göstergesidir. Ekonomik istikrarın ve sürdürülebilir büyümenin temini için Maastricht Anlaşması'nın öngördüğü ağır yükümlülükleri, sosyal güvenlik harcamalarında kısıntıya gitmeden yerine getiremeyeceklerini öngörmüşlerdir (DPT, 2001: 12).

Tablo 5: AB-15 İçin Emeklilik Harcamaları Projeksiyonu (2000-2050) (GSYH'nin Yüzdesi Olarak)

Ülkeler	2000	2020	2040	2050
Almanya	10.3	10.6	14.4	14.6
Avusturya	14.5	15.7	17.0	15.1
Belçika	9.3	10.4	13.0	12.6
Danimarka	10.2	14.0	13.9	13.2
Finlandiya	11.3	14.0	16.0	16.0
Fransa	12.1	15.0	15.8	-
Hollanda	7.9	11.1	14.1	13.6
İngiltere	5.1	4.4	4.4	3.9
İrlanda	4.6	6.7	8.3	9.0
İspanya	9.4	10.2	16.3	17.7
İsveç	9.0	10.2	10.7	10.0
İtalya	14.2	14.9	15.7	13.9
Lüksemburg	-	-	-	-
Portekiz	9.8	1.4	15.8	14.2
Yunanistan	-	-	-	-

Kaynak: Gökçe Yılmaz, 2006: 56.

Yukarıdaki tablodan halen Avrupa ülkelerinin önemli sorunlarından birisi olan sosyal güvenlik ödemelerinin 2050'li yıllara yapılan projeksiyonunda genel olarak sorunun artarak devam edeceği gözlemlenmektedir. Yeni çözüm planları üzerinde yoğunlaşan ülkeler, bunda çok da başarılı gözükmemektedir. Bazı ülkelerde azalma eğilimine girse de gerek bu azalmanın önemli ölçüde olmaması gerekse de bazı ülkelerde artışın devam edecek olması üye ülkeler açısından sorunun devam edeceği anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle halen kamu harcamalarının artışında iki önemli nedenden birisi olan sosyal güvenliğe ilişkin sorunlar reform düzeyinde önlemler alınmadığı sürece devam edecek gözükmektedir. Çoğu kalkınmış olan bu ülkelerin kalkınmışlıklarını sürdürebilmeleri, sürekli

tekrarlayan makroekonomik istikrarsızlıkların önüne geçilebilmesi sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemelerin “reform anlayışı” içerisinde yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır.

5. AB Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Ödemelerinde Dağılım

AB ülkelerinin yönetim yapıları birbirinden farklıdır. Federal yapılı ülkelerde sosyal güvenliğe ilişkin yetkiler de mali özerklik çerçevesinde alt yönetim birimlerine devredilebilmektedir. AB’de üye ülkelerde mali özerkliğin getirdiği düzenlemeler sosyal güvenlik alanında da uygulama alanı bulmaktadır.

Tablo 7: Sosyal Güvenlik Ödemelerinin Toplam Vergiler İçerisindeki Payı

Ülkeler/Yıllar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belçika	32.0	31.2	30.6	30.4	31.1	31.6	33.4
Bulgaristan	33.2	31.5	31.1	27.0	24.4	24.1	26.6
Çek Cum.	42.1	42.9	43.4	44.3	43.7	45.6	44.7
Danimarka	2.5	2.4	2.2	2.1	2.0	2.0	2.1
Almanya	42.5	42.6	42.0	40.5	38.5	38.4	39.6
Estonya	34.4	33.9	33.5	32.9	33.3	36.6	36.6
İrlanda	15.3	15.3	15.3	14.9	15.8	18.1	20.7
Yunanistan	36.5	35.7	35.2	33.8	34.5	34.8	34.2
İspanya	36.0	35.2	34.0	33.2	32.8	37.1	40.7
Fransa	38.1	37.5	37.3	37.4	37.5	37.7	39.8
İtalya	29.8	30.4	31.1	29.7	30.2	31.4	32.1
Kıbrıs	21.2	23.0	23.2	21.4	18.4	19.7	24.6
Letonya	31.1	30.5	28.9	28.8	28.6	28.3	32.0
Litvanya	30.3	29.7	28.6	28.6	28.8	29.7	39.7
Lüksemburg	28.2	28.7	27.8	27.6	27.7	28.4	30.0
Macaristan	33.2	32.6	33.5	33.6	34.1	34.0	32.9
Malta	20.7	19.9	18.9	18.3	17.0	17.9	17.6
Hollanda	36.9	37.1	34.5	35.9	34.8	37.0	36.2
Avusturya	33.7	33.9	34.5	34.6	33.9	33.6	35.0
Polonya	39.7	39.2	37.6	36.1	34.3	33.0	35.7
Portekiz	27.2	27.1	26.8	26.2	26.0	26.6	29.0
Romanya	34.1	33.6	34.4	34.0	33.4	33.3	35.0
Slovenya	37.2	37.2	36.8	36.6	36.3	37.7	39.8
Slovakya	42.0	41.6	40.4	40.1	39.9	41.1	41.9
Finlandiya	26.7	26.8	27.3	27.9	27.7	28.0	29.8
İsveç	22.8	22.2	21.1	19.3	19.8	18.3	17.5
İngiltere	18.1	18.7	18.7	18.4	18.3	18.2	19.5

Kaynak: EC, 2011: 305.

Bu kapsamda 2009 yılı itibariyle AB düzeyinde toplam gelirlerin sosyal güvenlik katkıları dâhil % 58’i merkezi hükümetlerde toplanmıştır. Ancak bunun kabaca % 30’u sosyal güvenlik ödemeleri ve % 10 kadar kısmı da yerel hükümetler düzeyinde gelirlerdir. % 1’in daha azı ise AB düzeyinde toplanan vergilerden oluşur.

Buna karşın üye ülkeler arasında önemli farklılıklar söz konusudur. Örneğin Belçika, Almanya, Avusturya ve İspanya gibi federal yapılı ülkelerde mali özerkliğin yüksekliği nedeniyle federal ya da bölgesel özerkliklerin varlığı bu yönetimler lehine sonuçlar doğurmaktadır. İngiltere, Malta gibi ülkelerde ise sosyal güvenlik sistemi merkezi yönetim içerisinde yer almaktadır. Yerel hükümetlerin gelirleri AB içerisinde % 0.7 olarak Yunanistan'da en düşük düzeyde iken % 35.6 ile İsveç'teki en yüksek düzeyi temsil eden bir çeşitlilik göstermektedir. Almanya, Belçika ve İspanya alt yönetim birimlerinin toplam vergi gelirlerinin daha fazlasını aldığı ülkeler arasındadır. Kıbrıs, Malta gibi ülkelerde ise bu bölüşüm yerel idareler lehine son derece küçük bir payı temsil eder. Zira bu ülkelerde yerel yönetimlerin doğrudan sahip olduğu hiçbir vergisel kaynak yoktur. Sosyal güvenlik katkıları açısından AB ülkeler arasında Fransa birinci sıradadır. Zira bu ülkede bu katkıların oranı % 50 kadardır. Slovakya ve Belçika ise % 40'ın biraz altındaki yeri ile bu ülkeyi takip eder (EC, 2011: 66).

Tabloya göre, sosyal güvenlik katkı oranları yer almaktadır ve refah devleti uygulamasının yaygın olduğu AB ülkelerinde Danimarka hariç sosyal güvenlik harcamaları genellikle üyelerin katkı paylarıyla karşılanır. Bu yüzden sosyal güvenlik ödemeleri neredeyse ayrı bir vergi kadar yüksektir. Nitekim tablodan inceleneceği üzere, AB ortalaması % 31.4 düzeyindedir. Euro Bölgesinde ise 33.1'dir. Oranın % 44.7 olduğu Çek Cumhuriyeti yanında % 17.5'lik orana sahip ülkeler söz konusudur. Aslında bu ülkeler dışında diğer üye ülkeler arasında da önemli farklılıklar vardır. Nordik ülkeleri, İngiltere, Malta ve İrlanda daha çok dolaysız vergilerle dikkat çeker. Özel bir uygulaması olan Danimarka yanında İsveç Malta ve İngiltere'de ise Sosyal güvenlik katkıları düşüktür (EC, 2011: 60).

AB-27'de sosyal güvenlik katkıları dâhil 2008 yılında toplanan vergilerin yaklaşık olarak % 60'ı merkezi hükümetler ya da federal hükümetler % 30 kadarı, sosyal güvenlik fonları ve % 10 kadarı ise yerel yönetimlerce, % 1'den daha azı ise AB kurumları tarafından toplanmıştır. Üye ülkeler arasında önemli ölçülerde yapısal farklılıklar vardır (EC, 2010: 1). % 40'a varan oranlara sahip ülkeler sosyal güvenliğin AB içerisinde nedenli yüksek bir maliyetin olduğunun göstergesidir. Nitekim vergiler bütçenin ezici olarak en büyük payına sahip gelir kalemi olması, kamu hizmetlerinin tamamı nihai olarak vergilerle finanse edilmesine karşın sosyal güvenlik ödemelerinin üye ülkelerdeki maliyetinin önemli göstergelerinden birisidir.

Sonuç

Gelişmiş ülkelerde vergi yükü artışının temel nedeni refah devletinin finansmanı olurken, gelişmekte olan ülkelerde kronik kamu açıkları vergi yükünün artmasına yol açmıştır (DPT, 2007: 3). 2008'den itibaren yaşanan küresel kriz üye ülkelerde vergi yükü oranlarında azalmalara neden olmuştur. Zira krizin etkisi, kamu gelirlerini olumsuz etkilerken, bu etki harcama tarafında artış şeklinde yansımıştır. Bu durum bütün ülkeleri etkilemiş ancak bazı ülkelerin genel kamu dengesi üzerinde kötüleşmelere neden olmuştur. İspanya, Bulgaristan, Kıbrıs, İrlanda gibi ülkeler bunlar arasındadır (EC, 2010: 8). Özellikle Nordik ülkeleri, İngiltere ve İrlanda'da vergiler içerisinde dolaysız vergilerin oranı nisbi olarak yüksektir. Danimarka, İngiltere ve İrlanda'da sosyal güvenlik katkılarının toplam gelirler içerisindeki payı düşüktür. Fransa ve Almanya gibi eski üyelere ise Danimarka'nın aksine sosyal güvenlik katkılarının toplam vergi gelirleri içerisindeki payı yüksektir ve dolaysız vergilerin payı nisbi olarak düşüktür.

AB dünyada en fazla vergi uygulanan alanlardan birisidir. Gelişmiş bir refah devleti uygulamasına sahip olan ülkelerin vergi oranlarının yüksek olması teoride kabul edilen bir realitedir. Acaba krizle birlikte yeni bir maliye politikası uygulanabilir mi? Bu uzun dönemdir akademisyen ve politikacıların gündeminde olan bir sorudur. Krizin vergilerden kaynaklanmadığına dair bir konsensüs olmasına karşın, bu süreçte AB'nin kamu borçları ve emeklilik ödemelerinde sıkıntı yaşayacağı bir gerçektir. Sadece büyümeyi sağlamak için değil, öngörülebilir gelecekte ekonomilerin istikrar kazanabilmesi için vergi sistemlerinde reforma ihtiyaç duyulabilir (EC, 2010: 7).

Vergi oranları AB'de, özellikle de AB-15'te yüksek gözükmektedir. Bunun geçmişe dönük nedenleri de vardır. 1970'li yıllardan itibaren genişlemeye başlayan kamu kesiminin ekonomideki payı 1980'ler ve 1990'larda da devam etmiştir. Buna bağlı olarak vergiler ve sosyal güvenlik ödemeleri de bu harcamaların finansmanı için artmaya başlamıştır. Bu dönemde özellikle refah devleti harcamalarının, özellikle de yaşlılık, emeklilik, hastalık, eğitim ve diğer sosyal güvenlik harcamalarının finansmanı harcamaları artıran diğer nedenler arasında yer almaktadır. Öte yandan bu dönem içerisinde bir çok üye ülkede işsizlik artmıştır. Bu da vergileri artıran diğer bir nedendir. Bu süreçte OECD'nin AB üyesi olmayan diğer üyeleri arasında da artışlar yaşanmıştır. Ancak bu artış AB'nin altında yer almaktadır (EC, 2011: 44).

Kriz sosyal harcamalarda mevcut yapıdan farklı olarak devlete yeni rol verilmesini de gündeme getirmiştir. Refah devleti bağlamında sosyal harcamalara dayanan mevcut modelden farklı olarak önerilen sistem piyasa

ile daha fazla bağlantılı ve minimum düzeyde sosyal haklara vurgu yapan yeni bir sistem önerisidir. Bu yeni öneri genel ve eşit bir ödeme sistemi yerine farklılaştırılmış ve pozitif ayrımcılığa dayanmaktadır. Diğer öneriler ise şu şekildedir. Tekdüze yardımlar yerine sosyal ihtiyaçlara göre farklılaştırılmış yardımlar, sağlık, çalışma yaşlılık yerine sosyal yardımları kişi bazında ele almak, merkezi bir yapı yerine bütün taraflara sorumluluk veren çoklu yapı, Merkezi yönetim yerine misyon yönetimi, hiyerarşik yönetim yerine yerinden ve bölgesel ve kurumlararası yönetim (Santos, 2016: 45).

Milli devletler sosyal güvenlik harcamalarını karşılama konusunda artık eskisi kadar güçlü değiller ve yenilenmeye ihtiyacı içerisinde oldukları kabul edilmektedir. Bu yenilenmeyi üç başlık altında ele alabiliriz. Birincisi tek tip fonlamadan farklı tip fonlamaya geçiş, ikincisi sosyal güvenlikten yararlanmayı farklı kriterlere bağlamak ve üçüncüsü; aktif işgücü piyasasının büyüklüğü ile devletin kalkınması arasında opsiyonel bir ilişki kurmak. Zira yeniden dağıtım aracı olan sosyal harcamaların çalışan sayısı ile ilişkilendirilmemesi açık oluşturabilmektedir (Greve 2017: 396-397).

Kaynakça

- Adema, W. 2000. Revisiting Real Social Spending Across Countries: *A Brief Note, OECD Economic Studies*, No. 30, /I.
- Aslanoğlu, E. “Malî Konsolidasyon” (<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/112748.asp>).
- Buchanan, J. 1997. The Balanced Budget amendment: Clarifying the Arguments *Public Choice*, 90: 117-138, Kluwer Academic Publishers.
- Debrun X. Epstein N. and Symansky S., 2008. A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss? *IMF Working Paper*, April.
- DPT Raporu, 2007. *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2010)*-<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls>.
- DPT Raporu, 2001. *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Eğilmez, M. 2015. Wagner Yasasından Yola Çıkarsak, *Kendi Yazılarım*. <http://www.mahfiegilmez.com/2015/09/wagner-yasasndan-yolackarsak.html>.
- Ergün Y. ve Cura S. 2016. Anayasal İktisat Yaklaşımı Açısından Avro Krizi, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:23, Sayı:1.
- EC (European Commission) 2010. *Taxation Trends in the European Union, Data for the European Member States, Iceland and Norway*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-10-001/EN/KSDU-10-001-EN.PDF.
- EC (European Commission). 2011. *Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2011 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union. <http://www.oecd.org/dataoecd/45/6/39495382>. Pdf.
- EP (European Parliament). *Key and Fact About European Union and the Europeans* <https://www.studystandard.com/document/key-facts-and-figures-about-europe-and-the-europeans-eu-european-union-aores-61789.html>.
- Evans, M. K. 1983. Lowering Corporate Tax Rates, *The Truth About Supply-Side Economics*, New York.
- Gökçe Yılmaz, B. 2006. *Yaşlanma Sorunu Çerçevesinde Avrupa Birliği'nde Kamu Harcamalarının Sürdürülebilirliği*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Toplulukları (Ekonomi-Maliye) Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tesi. Ankara.
- Gough, I. 1998. *Refah Devleti*, Çev: Kamil Güngör. <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/turkce-kaynaklar.htm>

Greve B. 2017. Welfare States and Labour Market Change: What is the Possible Relation? *Social Policy & Administration*. Vol. 51, No. 2, March.

Güngör, K. 2011. *Küresel Kriz, Mali Kural be Türkiye*, Nobel Kitap.

Güngör, K. 2016. 2008 Küresel Krizi Sonrası Yeniden Gündeme Gelen Mali Kural: Avrupa Birliği ve OECD Ülkeleri İçin Bir Değerlendirme, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:18, Sayı:1.

Güzel, A. 2005. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü? *Çalışma ve Toplum*. <http://www.calismatoplum.org/sayi7/makale3.Pdf>.

Honohan, P. 2009. *What Went Wrong In Ireland ?*, (Prepared for the World Bank), Dublin: Trinity College.

http://212.58.19.130/NR/rdonlyres/B3EFA77C-F393-41E7-A237-BA6AEB369BA9/1215/129_168.pdf, s. 130-131.

Karakurt B. Akdemir T., 2016 Küresel Finansal Krizinin Devlet Borçlarına Etkisi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Bir Değerlendirme *Sosyoekonomi* 6, Vol. 24(29).

Kitapçı, İ. 2007. *Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları Ve Reform Arayışları*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

MB. 2011. *Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ekonomik Veriler Temmuz*.

Moisescu E.R., Giutruscu A. 2016. Sovereign debt crisis. From Challenges to Solutions. *Theoretical and Applied Economics*, Volume XXIII, No. 1(606), Spring.

Santos C. C. 2016. Social Policy: From the Death of Welfare State to the State "Nameless". An historic overview of Social Policies in South and Eastern Countries *Socialinè Politika*, Vol: 13.

Schneider, F. 1992. Politik Anayasa, Ekonomik Anayasa ve Anayasal Bütünlük, *Ekonomik Anayasa Sempozyumu*, Ankara: Takav Yayıncılık.

Toprak, D. 2015. Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1, Sayı:21.