

BÜTÇE POLİTİKASININ KONJONKTÜREL ETKİLERİNİN ÖLÇÜLMESİNE İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR

(Va₂)

Prof. Dr. Salih TURHAN

1 — Toplu Bakış :

Tüm istikrar politikasının (para politikası dahil) başarısı, «istikrar göstergeleri» olarak kabul edilen işsizlik ve fiyat artış oranları yardımı ile belirlenebilir. Örneğin, stagflasyonist bir eğilimin olmadığı durumlarda iki göstergeden sadece birinin tahammül edilebilir sınırı aşmasına karşılık, stagflasyonda her iki gösterge açısından da eş anlı arzulanmayan sapmalar görülür. Sapmaların yayılma alanı ne kadar dar olursa, istikrar politikasının o nisbette daha başarılı olduğu söylenebilir. Gerek işsizlik, gerekse fiyat artışı olmak üzere, her iki yönde de farklı bir biçimde kuvvetli sapmalar varsa, belirli bir başarı kriteri bulmak mümkün değildir.

Soruna tüm istikrar politikası içinde önemli bir yeri olan maliye politikasının etkilerinin ölçülmesi açısından bakılınca, iki durumu birbirinden ayırmak gerekir. Eğer «geleneksel» anlamda bir konjunktürel durum mevcut ise, maliye politikasının toplam talep üzerindeki etkisini belirlemek ve değerlendirmek nisbeten kolaydır. Gerçekten, eksik istihdamın söz konusu olduğu bir konjunktürel durumda, tam istihdam düzeyine kadar talepte meydana gelecek her genişleme, işsizliği önler, fakat bu noktaya ulaşılmadan sonra, fiyat artışlarına yol açar. Buna karşılık, «aşırı istihdam durumu»nda, toplam talebi daraltıcı yönde etkileyen bir maliye politikası, normal denge durumuna gelinceye kadar fiyatları düşürücü etki yapar ve ancak bu noktaya ulaşılmadan sonra işsizliğe yol açar.

Bu iki geleneksel konjunktürel durumun dışında kalan stagflasyonda ise, bir talep artışının işsizliğin azalmasına katkıda bulunup bulunmayacağını bilmek mümkün değildir. Böyle bir politika, fiyatları, artırabilir veya en iyi ihtimalle işsizlikte ilave artışların önüne geçebilir. Diğer yandan, toplam talebi daraltıcı bir politikanın fiyatları düşürücü etki yapıp yapamayacağı da önceden bilinemez. Çünkü, ta-

lepte meydana gelen azalmanın fiyat düşüşü yerine, sadece işsizlikte ilâve artışa yol açması pekâlâ, mümkün olabilir.

«Klâsik» istihdam teorisine ilişkin koşullarm bir dereceye kadar mevcut olduğu varsayımdan hareket edilirse, maliye politikasının istikrar politikasına ilişkin katkısı, toplam talep üzerinde oluşturduğu etkiler yardımı ile ölçülebilir. Buna göre, toplam talep üzerinde hiç etki yapmayan maliye politikası, «konjonktür açısından nötr» olarak nitelendirilebilir. Eğer toplam talep, kamu maliyesince etkilenmeksiz fiyat artışına yol açmadan iktisadî büyüme süreci içinde de tam istihdamı gerçekleştirirse, maliye politikasının «konjonktürel tarafsızlığı»nın yanısıra, «istikrar politikasına uygunluğu»ndan da söz edilebilir. Buna karşılık, maliye politikası toplam talebin tam istihdam düzeyinin altına düşmesi veya «aşırı» bir talebin oluşması halinde talebin gelişimini değiştirme yönünde hiç bir etki oluşturmuyorsa, konjonktür açısından nötr, fakat istikrar politikası bakımından amaca uygun düşmeyen bir araç olarak nitelendirilebilir.

Acaba, tüm kamu maliyesinin etkinliğini ölçen ve hatta iktisadî durum açısından arzulanan bütçe açığı veya fazlasının seviyesi hakkında bilgi veren bir kriter var mıdır? Bu talebin gereklerini tam anlamıyla tek başına yerine getiren bir kriter mevcut değildir. Buna rağmen, mevcut bütçenin konjonktürel etkisi ve yönü hakkında hiç değilse ilk değerlendirmelere olanak sağlayan bazı yaklaşımlar mevcuttur. Aşağıda üç grup altında toplayabileceğimiz bu yaklaşımlar temel çizgiler itibariyle açıklanacaktır.

2. Geleneksel Finansman Bakiyesi Yaklaşımı :

Bu yaklaşımın özünü, finansman bakiyesindeki değişiklikler yardımı ile devlet bütçesinin etkilerini ölçmek oluşturmaktadır. Buna göre, zamanın akışı içinde finansman bakiyelerinin aynı düzeyde kalması halinde bir bütçenin konjonktür açısından tarafsız olduğu, yani böyle bir bütçeden daraltıcı ya da genişletici etkiler beklenemeyeceği görüşü kabul edilmektedir. Buna karşılık, bir önceki döneme kıyasla finansman açığının artması ya da finansman fazlasının azalması olayına genişletici bir etki, finansman açığının azalması ya da finansman fazlasının artması olayına ise daraltıcı bir etki bağlanmaktadır.

Bu yaklaşımın kullanılabilirlik derecesi hakkında bir yargıda bulunabilmek için, her şeyden önce, finansman bakiyesinin ne olduğunu, yani oluşumu ve bileşimini belirlemek gerekir. Finansman bakiyesi aşağıdaki alt bakiyelerden oluşur :

(1) *Net yeni borçlanma ya da net itfa bakiyesi :*

Bu amaçla, kredi piyasalarından yapılan yeni borçlanma hasılandan anapara geri ödemeleri için yapılan harcamalar çıkarılır ve böylece net yeni borçlanma tutarı bulunur.

(2) *Kasa eksik ya da fazlalarının hesaplanmasından kaynaklanan bakiye :*

Bu kalem, sadece bütçe uygulaması sırasında ortaya çıkar. Çünkü uygulama kasa açık ve fazlalarına yol açabilir. İşte, bu açık ya da fazlaları finansman bakiyesinin belirlenmesi sırasında dikkate almak gerekir.

(3) *Rezerv hareketlerinin bakiyesi :*

Burada, Merkez Bankası ile yapılan işlemleri içeren hesaplardaki hareketler dikkate alınır.

(4) *Madenî para basımında sağlanan gelirler :*

Burada, maliyet ile madenî paranın tedavül değeri arasındaki farktan oluşan devletin net geliri söz konusudur.

Bu şekilde hesaplanan finansman bakiyesi, diğer gelir ve gider türleri arasındaki farkı dengelemektedir.

Görülüyor ki, finansman bakiyesi, yukarıda gösterilen türde açık ve fazlaya ilişkin unsurları içermektedir. Gerçekten bir yandan finansman bakiyesinin odak noktasını, sermaye piyasasındaki borçlanma ve itfaya ilişkin olaylar, diğer yandan Merkez Bankası ile yapılan işlemleri içeren rezerv hareketleri oluşturmaktadır (devlet borçları için ödenen faizler, esas bütçe içinde yer alan transfer harcamalarına dahil edilmektedir). Böylece, devlet gelirlerinin ne kadarının vergi, resim, harç şerhiye ile mülk ve teşebbüs gelirlerinin toplamından karşılandığı ve borç hasılatının ne olduğu belirgin hale getirilmektedir.

Bir başka deyişle, ön görülen kamu giderlerinin ne ölçüde gerçek bütçe gelirleri (vergi gelirleri ve vergi dışı normal gelirler) ve borçlanma ya da Merkez Bankası nezdindeki rezervlerin kullanılması yolu ile karşılanmasının hedef alındığı noktadan hareket etmek suretiyle, maliye politikasının konjonktürel etkileri belirlenmeye çalışılmaktadır.

Geleneksel yaklaşıma göre maddî anlamda bütçe denkleği, normal gelirlerin tüm giderleri karşılaması demektir. Böyle bir durumda, bütçenin konjonktürel gelişmeler karşısında tarafsız olduğu kabul edilmektedir; çünkü, vergilerin daraltıcı etkileri kamu giderlerinin genişletici etkilerine eşittir. Buna karşılık, giderler gelirleri aşarsa, bu açık dolayısıyla genişletici bir süreç başlatılmış olur; gelirlerin giderleri aşması halinde ise, daraltıcı bir etki oluşturulur.

Son derece basit tarafsızlık düşüncesine dayanan bu tür *global bakiye yaklaşımı*, Haavelmo-Teoreminin ortaya atıldığı zamandan beri eski itibarını büyük ölçüde yitirmiş bulunmaktadır. Çünkü, Haavelmo-Teoremi ile denk bir bütçenin de genişletici etkiler oluşturabileceği kanıtlanmıştır. Ayrıca, global bakiye yaklaşımı, finansman bakiyesinin sadece büyüklüğünün değil, aksine *bileşiminin* iktisadî açıdan önemli olduğu gerçeğini görmemektedir. Çünkü *pozitif bir bakiye* (finansman fazlası) veya *negatif bir bakiye* (*finansman açığı*)nin varlığı, tek başına fazla bir anlam ifade etmez. Bu tür bakiyeler, sadece borçlanmadan ve Merkez Bankası ile yapılan işlemlerden kaynaklanan payın tüm bütçeye olan oranını gösterir.

Kaldı ki, bir önceki döneme kıyasla finansman açığının büyümesi veya finansman fazlasının küçülmesi olayının yapabileceği genişletici etkiler hakkında yürütülecek karşılaştırmalı tahminler de ancak ilave bilgilerin sisteme dahil edilmesi halinde mümkün olabilir. Oysa, bu yaklaşım :

- (1) Konjonktürel durum ile, örneğin üretim potansiyelinin kullanım derecesi ile ilişki kurmamaktadır. Bu nedenle, aynı düzeydeki bir açık, konjonktürel daralma aşamasında canlanma aşamasına kıyasla tamamen farklı bir anlam taşır.
- (2) Bütçe açığı veya fazlasının oluşumu hakkında ayrıntılı bilgi vermemektedir. Örneğin, açık ya da fazlaman ne ölçüde gayrisafi sosyal hasılda meydana gelen değişiklikleri yansıttığı, yani «built-in flexibility» nin ürünü olduğu, veya ihtiyarî maliye politikası çerçevesi içinde gider ve gelirlerde yapılan değişikliklerden kaynaklandığı konusunda bilgi sahibi olunamaz.
- (3) Bütçede yer alan münferit araçların (bütçenin yapısının) konjonktürel değişkenler üzerindeki etkilerini, örneğin her bir verginin talep üzerindeki etkisini dikkate almamaktadır.
- (4) Amaçlanan tam istihdam açısından finansman bakiyesinin

arzulanan düzeyinin ne olması gerektiği hakkında ipucu vermemektedir.

Türkiye'de de 1986 yılından başlayarak uygulamaya konulmak istenilen yeni bütçe tasnif şeklinde iç borçlanma, dış borçlanma hasılatı bütçe geliri olarak sayılmamış, iç ve dış borçların vadesi gelecek ana-para geri ödemeleri de bütçe gideri kabul edilmemiştir. Böylece, bu yeni düzenleme ile :

- (1) Bütçe giderlerinin gerçek bütçe gelirleri ile ne ölçüde karşılanmasının amaçlandığı açıkça ortaya konmaya,
- (2) Bütçe analiz tekniği bakımından «uluslararası standartlara uygun» gelişme sağlamaya,
- (3) Devlet borçlarının yönetimini belirgin hale getirmeye çalışılmıştır.

Ne var ki, geleneksel finansman bakiyesi yaklaşımı, yukarıda açıklanan sakıncaları dolayısıyla, altmışlı yılların başlarından itibaren eleştirilerin konusu olmuş ve bu nedenle, diğer ülkelerde maliye politikasının (bütçe politikası) konjonktürel etkilerinin belirlenmesi için başka kriterlerin aranmasına yol açmıştır. Gerçekten, aşağıda temel çizgiler itibariyle açıklanacak olan iki yaklaşımda, geleneksel finansman bakiyesi yaklaşımının yapısında mevcut olan sakıncaların bazıları giderilmektedir. Her iki yaklaşımın da ortak yönü, belirli bir döneme ait bütçenin etkilerinin «normal» bir durumdan hareket edilerek ölçülmeye çalışılmasıdır. Böylece, konjonktür politikasına ilişkin amacın gerçekleştirilmesi için gerekli olan maliye politikası önlemlerinin yönü ve dozu, bu norma dayanılarak belirlenmektedir.

3 — Tam İstihdam Bütçe Fazlası Yaklaşımı (*Full Employment Budget Surplus*) :

Amerika Birleşik Devletleri'nde 1962'de geliştirilen bu yaklaşım, sadece bir bütçenin konjonktürel etkisini tahmin edebilmeye değil, aynı zamanda bir bütçedeki global büyüklüklerin nicel olarak nasıl ayarlanabileceği hakkında politikacının eline bir kural (ölçü) vermek amacıyla da yöneliktir. Tam istihdam düzeyinde denk olan bir bütçenin konjonktürel etkileri itibariyle tarafsız olduğu temel varsayımından hareket eden «tam istihdam bütçe fazlası» yaklaşımında :

- Bir yılın gerçek *giderleri* ile
- Mevcut vergi kanunlarına göre üretim olanaklarının tam an-

lamıyla kullanılması halinde (tam istihdam) elde edilmesi mümkün olabilecek olan gelirler,

karşılaştırılmaktadır. Böylece, tam istihdam düzeyi için tahmin edilen vergi gelirleri ile fiilî giderleri arasındaki fark, tam istihdam bakiyesi olarak isimlendirilmektedir. Bu nedenle, finansman bakiyesinin aksine gerçek değil, *fiktif* bir bakiyedir. Bu, sadece bütçe döneminde tam istihdamın mevcut olması, yani konjonktür politikasına ilişkin amacın gerçekleşmesi halinde gerçek bakiyeye eşittir.

Zamanın akışı içinde bakiyede meydana gelen değişimler (sapmalar), bütçenin konjonktürel etkilerinin yönü ve ölçüsü hakkında bilgi verirler. Örneğin, yıldan yıla giderek artan (fiktif) bir tam istihdam bakiyesi gözlenirse, maliye politikasının daraltıcı yönde etki yaptığı sonucuna varılabilir. Bu daraltıcı etki istenmiyorsa, bakiyeden gösterge olarak yararlanmak suretiyle, meselâ kamu harcamalarında bir artışa gidilebilir. Bu artış, yeniden belirlenmesi gereken bakiyeye dahil edilirse, tam istihdam bütçe fazlası azalmış olur.

Görülüyor ki, tam istihdam bakiyesi, kamu maliyesi yolu ile ekonomide «kapasite kullanım oranını etkilemenin göstergesi» olarak kullanılmamaktadır. Aynı düzeyde tam istihdam bakiyesine sahip iki bütçeden her birinin aynı etkiye sahip olduğu kabul ediliyor. Göstergenin belirlenmesinde tam istihdam düzeyinde elde edilmesi mümkün devlet gelirlerinden hareket ederek, yeknesak bir mukayese bazının teminine çalışılıyor. Geleneksel finansman bakiyesinin aksine, konjonktürel gelişmelere bağlı olarak değişen fiilî bakiye değil, tam istihdamda belirlenen fiktif bir bakiye gösterge olarak kullanılmak suretiyle, yeknesak bir kriterin bulunması hedef almıyor.

Ne var ki, birbirini izleyen iki döneme ilişkin bütçelerin konjonktürel etkilerinin karşılaştırılmasında «nisbî» tam istihdam bakiyesinin kullanılması, yani mutlak bakiyelerin tam istihdam millî gelirin oranlanması gerekir. Mutlak tam istihdam bakiyesi yanılmalara yol açar, çünkü, mutlak olarak aynı tutarda olan bir bakiye, artan tam istihdam geliri ile birlikte daha hafif etki yapar. Bu itibarla, iki bütçenin nisbî tam istihdam bakiyeleri farklı ise, bunların oluşturdukları iktisadî etkiler de farklı düzeyde olur.

Bu yaklaşımın uygulama açısından arzettiği en önemli güçlük, bütün üretim faktörlerinin tam olarak etkin bir biçimde kullanılması halinde gerçekleştirilmesi mümkün olan fiktif millî gelirin hesaplanması ile ilgilidir. Çünkü, tam istihdam vergi gelirleri ile fiili giderleri

karşılaştırabilmek için, her yıl potansiyel milli gelirin belirlenmesi gerekmektedir.

4. Konjonktür Açısından «Nötr» Bütçe Yaklaşımı :

Bu yaklaşım, 1967/68 yıllarında Batı Almanya'da geliştirilmiştir. Buna göre, konjonktürel etkisi olmayan, yani hacmi ve bileşimi itibarıyla «nötr» olan bir bütçenin her yıl için belirlenmesi mümkündür. Böylece, fiili bütçe ile konjonktür açısından «nötr» bu (teorik) bütçeyi karşılaştırmak ve aradaki farkları değerlendirmek suretiyle, bütçenin konjonktürel etkisi hakkında bir sonuca varılabilir.

Üretim potansiyelinin kullanım derecesinde meydana gelen dalgalanmaların «konjonktürel dalgalanma» olarak tanımlandığı bu yaklaşımda birinci plânda cevaplandırılması gereken temel soru, gelir ve gider politikasının üretim potansiyelinin kullanım derecesini hangi ölçüde etkilediğidir. Bir bütçe dönemi süresince *üretim potansiyelinin veri kullanım derecesini* etkilemeyen bir bütçe, konjonktür açısından «nötr» bütçe olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle, tam istihdam bütçe fazlası yaklaşımında olduğu gibi baz büyüklük olarak ulaşılmak istenilen bir konjonktürel durumdan değil, aksine fiili konjonktürel vaziyetten hareket edilmektedir.

Bu anlamda konjonktür açısından tarafsızlığın (nötralitenin) mevcut olabilmesi için:

- (1) Kamu giderlerinin üretim potansiyeline göre aynı oranda artmaları veya azalmaları,
- (2) Vergi gelirlerinin milli gelir ile aynı oranda artmaları,
- (3) Devlet borçlanmasının üretim potansiyelinin artış oranına eşit olması, gerekir.

Vergi gelirlerinin oransal olarak milli gelir kadar artmaları, ancak gelir elâstikiyeti 1 olan vergi sistemi içinde mümkün olabilir. Oysa, gerçek hayatta tüm vergi sisteminin elâstikiyeti genellikle 1'den daha büyüktür. Bu nedenle, konjonktür açısından nötr bütçenin gerçekleştirilmesi için büyüyen üretim potansiyelinde vergilerde indirim yapılması veya harcamaların artırılması zorunlu olabilir.

Diğer yandan, kamu giderleri, yukarıda belirlenen ölçünün dışına taşarsa, yani üretim potansiyeli içinde kamu kesiminin payı artarsa, bu artışın konjonktür açısmdan tarafsız olabilmesi için, giderlerin oluşturduğu genişletici yöndeki konjonktürel etkilerin karşısında aynı dü-

zeyde, fakat ters yönde seyreden vergilerin oluşturduğu daraltıcı etkilerin mevcut olması gerekir.

Baz olarak hangi yılın esas alınması gerektiği sorusu, henüz teorik olarak çözümlenmemiş ihtilâflı bir konudur. Bu nedenle, her yıl belirlenmesi gereken konjonktür açısından tarafsız bütçe, sadece baz olarak alınan yıl içinde tüm üretim potansiyelinin tam olarak kullanılmış olması halinde araç olma fonksiyonunu yerine getirebilir. Bu durumda, konjonktür açısından «nötr» olan bütçe, aynı zamanda istikrar politikası açısından da uygun olan bütçe özelliğini taşır.

Buna karşılık, bu bütçe diğer bütün durumlarda sadece ölçü (kriter) fonksiyonuna sahiptir. Çünkü, fiili bütçenin daraltıcı ya da genişletici yönde etki yapıp yapmadığı, konjonktür açısından nötr bütçe ile karşılaştırılarak belirlenebilir. Ne var ki, üretim potansiyelinin tam olarak kullanılmasını gerçekleştirmek üzere, kamu gider ve gelirlerinde hangi ölçüde değişiklik yapılması gerektiği sorusu, cevapsiz kalmaktadır. Sadece fiili devlet bütçesinin konjonktür açısından tarafsız bütçeden gösterdiği sapmanın yönü ve ölçüsü kesin bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Görülüyor ki, bu yaklaşım da konjonktür politikasına ilişkin amacın gerçekleşmesi için bütçe hacminin ve fazla ya da açığın ne ölçüde olması gerektiği konusunda bir norm vermemektedir. Bununla beraber söz konusu yaklaşım, yüzeysel bir biçimde de olsa her bütçe tasarısının konjonktür politikası açısından değerlendirilmesini kolaylaştırmaktadır.