

ULUSAL EKONOMİDE OTOMATİK DÜZENLEYİCİLERİN ROLÜ

Ahmet Burçin YERELİ

D.E.Ü.İ.İ.B.F.

Maliye Bölümü

Bazı ekonomistler kamu harcamalarının ve gelirlerinin ulusal gelir üzerindeki etkisine büyük önem vermekte ve bir ekonomiyi istikrara kavuşturabilmek için, otomatik düzenleyiciler olarak adlandırılan bir takım mali araçlar yardımıyla, hiç bir iradi ve yasal işleme gerek kalmadan, durgunluk döneminde otomatik olarak bir bütçe fazlasının oluşturulacağına inanmaktadırlar. Onlara göre, kamu harcamaları ve gelirlerinde veya her ikisinde, ulusal gelir düzeyindeki değişikliklerden kaynaklanan otomatik değişiklikler, ekonominin yapısında mevcut ekonomik dalgalanma hareketlerini hafifleten istikrar kuvvetleri olmaktadır. Gerçekten, enflasyonist eğilimlerin mevcut olduğu bir ekonomide, kamu harcamaları gelirlere oranla hiç artmaz ya da pek az artarsa bir bütçe fazlası meydana gelmekte, buna karşılık, deflasyonist bir eğilimin hüküm sürdüğü bir ekonomide kamu harcamaları aynı düzeyde kalırken, gelirlerde bir azalma meydana gelirse bütçe açığı ortaya çıkmaktadır. Görülmektedir ki, kamu harcamaları ve gelirlerinde, hiç bir iradi işleme gerek kalmadan, ulusal gelire bağlı olarak meydana gelen otomatik değişiklikler ekonomideki ekonomik dalgalanmaları hafifletici yönde etki yapabilmektedir (ATAÇ, 1991; 97).

Geçtiğimiz 3 yıl içinde, OECD ülkelerindeki kamu açıkları giderek artan bir seyir izlemiştir. Otomatik düzenleyicilerle ilgili çalışmaların sonuçlarına göre kamu açıklarının yaklaşık yarısı konjonktürel hareketlerden kaynaklanmaktadır. Otomatik düzenleyicilerin kapsamını belirleyen en önemli ölçüt kamu kesiminin GSYİH içindeki payıdır.

Ayrıca spesifik vergiler, üretim ve istihdam düzeyindeki konjonktürel dalgalanmalar ve vergi sisteminin artan oranlılığı da otomatik düzenleyicilerin kapsamı üzerinde önemli bir rol oynamaktadır. Gelir düzeyindeki değişiklikleri uzaktan izlemesi sebebiyle, kamu harcamalarının ticari konjonktür üzerindeki etkisi kamu gelirlerine nazaran daha azdır.

1990'dan bu yana İtalya, Yunanistan, Hollanda ve Portekiz dışındaki bütün OECD ülkelerinde, kamu kesimi küçülmesine rağmen kamu açıkları artış göstermiştir. Bu artışın nedeni özel bazı politikalardan çok kamu gelir ve giderlerindeki konjonktürel değişimlerdir. Kamu borçlarındaki konjonktürel değişimler üretim düzeyindeki istikrarsızlıkların kısmen belli bir istikrara kavuşturulmasına yönelik çalışmalardan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle kamu borçları sık sık otomatik düzenleyiciler arasında sayılmaktadır. OECD ülkelerindeki otomatik düzenleyicilerin kapsamı; kamu kesiminin büyüklüğüne, vergi oranlarına, işsizlik yardımlarına ve üretime bağlı olarak değişen istihdam düzeyine göre ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu özellik, OECD ülkelerindeki otomatik düzenleyicilerin temel belirleyicisi olup, bunların ekonomi üzerindeki etkilerini yansıtır.

OECD tarafından, hangi tür vergilerin ve harcamaların, kapsamı ve konjonktürel eğilimleri itibarıyla otomatik düzenleyici olduğunun belirlenmesine yönelik tahmin çalışmaları yapılmaktadır. Bu çalışmalarda gerçek üretim düzeyi yerine üretim düzeyinin içinde bulunduğu trendte kamu borçlanma gereği ve kamu borçları içinde konjonktürel borçlanmaların payı tahmin edilmeye çalışılmıştır.

Yapılan tahminlerde vergiler ve harcamalar ayrı ayrı incelenmektedir. Kamu gelirleri ile ilgili çalışmalarda vergiler dört grupta toplanarak toplam vergi gelirleri hasılatı ele alınmaktadır. Kamu harcamaları ile ilgili çalışmalarda ise sadece işsizler için yapılan transfer harcamalarının konjonktürel etkileri ile konu sınırlandırılmış, otomatik düzenleyicilerin kapsamı üzerinde etkili olduğu bilinen borç faizi ödemeleri üzerinde durulmamıştır (OECD, 1993). Kamu çalışanlarının ücretleri, yatırım malı harcamaları ve sınai teşvikler gibi diğer kamu harcamaları türleri de konjonktürel hassasiyete sahip olmalarına rağmen, bu tür harcamalardaki kısa dönemli değişimler, sonuçları otomatik olarak ortaya çıkan işsizlik yardımları ve sosyal transferlerin aksine iradi olduklarından araştırma konusuna dahil edilmemiştir.

Otomatik Düzenleyiciler ve Vergi Sistemi

Ekonomik ve sosyal yapı ile vergi sistemi arasında bir korelasyon bulunmaktadır. Bu korelasyona göre dolaysız vergiler, kalkınmış ekonomilerde kamu gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır (TÜRK, 1988; 93). Dolaysız vergiler içinde ise en önemli vergi türü gelir vergisidir. Bir çok ülkede gelir vergisi artan oranlı bir tarifeye sahiptir. Bu nedenle ekonomi genişleme konjonktüründe iken vergi hasılatı, vergi matrahından daha hızlı artmakta, böylelikle vergi mükellefleri de daha fazla harcama yapamamaktadırlar.

Herhangi bir verginin otomatik düzenleyiciliği konjonktürel gelir elastikiyetine ve vergi esnekliğine bağlıdır. Bununla birlikte vergi sisteminin yapısı da otomatik düzenleyicilerin kapsamı üzerinde belirgin bir etkiye sahiptir. Tek oranlı vergilerde vergi hasılatının otomatik esnekliği vergi matrahının esnekliğine, diğer bir deyişle, gelirdeki değişikliklere karşı vergi matrahının tepkisine bağlıdır. Artan oranlı vergilerde, otomatik düzenleyicilik etkisi daha belirgin hale gelmekte, vergi matrahının esnekliği yanında, vergi matrahındaki değişikliklere karşı ortalama vergi oranında meydana gelecek değişikliklerde (vergi oranı esnekliği) bu durumu etkilemektedir. Çünkü, bu durumda, geliri artan kişiler daha yüksek oranda vergilendirileceklerinden, yalnızca ödedikleri vergi mutlak olarak artmakla kalmayacak, verginin gelir düzeyine oranı da büyüyecektir. Bu nedenle belli bir konjonktür devresinde, hassas bir gelir üzerindeki ortalama vergi oranı ne kadar yüksek olursa otomatik düzenleyiciler de o kadar geniş kapsamlı olacaktır. Örneğin, bir işçi işsiz kalınca vergi kaybı ortaya çıkar. Bu durumda düzenleme miktarı ücret ve sosyal güvenlik katkıları üzerindeki ortalama vergi oranına bağlıdır. Bu vergi oranı ise ülkeden ülkeye değişmektedir (Bkz. Tablo 1, Sütun 5).

Tablo 1 - 1991 Yılında OECD Ülkelerindeki Ortalama Üretim Gücünün Gelir ve Sosyal Güvenlik Yükleri¹

Ülkeler	Sosyal Güvenlik Ödemeleri		Ort. GVO	Marj. GVO	Toplam GVO		2/1	DKÜ KVO
	İşveren Katkısı	İşçi Katkısı			Ortalama (1)	Marjinal (2)		
	Ortalama gelirin %' sı olarak				Ort. gelir ve sosyal güvenlik ödemeleri nin %' sı			
ABD	7.7	7.7	11.3	22.6	24.8	35.2	1.4	38.3
Almanya	7.6	7.0	2.4	11.0	15.8	23.8	1.5	50.0
Avusturya	18.2	18.2	8.7	17.6	38.1	45.6	1.2	56.5
Fransa	48.3	17.1	1.0	6.7	43.1	47.0	1.1	34.0
İtalya	50.1	9.0	14.2	23.7	48.9	55.2	1.1	47.8
Belçika	10.4	7.6	15.5	25.0	30.3	38.9	1.3	34.0
Kanada	5.8	4.6	12.5	40.3	21.6	47.9	2.2	35.7
Avustralya	0.0	1.3	16.7	38.0	17.9	39.3	2.2	39.0
Avusturya	22.6	16.4	4.8	32.0	35.8	58.0	1.6	39.0
Belçika	41.9	12.1	11.6	50.4	46.2	73.6	1.6	39.0
Danimarka	0.0	2.5	36.0	51.8	38.5	54.3	1.4	38.0
Fineandya	3.6	2.6	21.8	37.6	27.1	42.3	1.6	40.2
Almanya	12.2	7.8	16.4	29.0	32.4	43.6	1.3	10.0
Almanya	10.8	10.7	32.5	47.8	48.8	62.5	1.3	35.0
Avusturya	0.0	0.0	21.4	24.0	21.4	24.0	1.1	33.0
Belçika	15.2	7.8	17.8	33.5	35.4	49.0	1.4	50.8
Fransa	24.5	11.0	0.9	15.0	29.2	40.6	1.4	39.6
İtalya	30.2	6.0	6.4	24.0	32.7	46.2	1.4	35.0
Almanya	33.2	0.0	28.0	31.2	46.0	48.4	1.1	30.0
Avusturya	10.3	10.3	5.4	14.5	23.5	31.7	1.4	38.4
Ortalama Ortalama ^a	11.4	8.0	14.3	28.8	32.9	45.4	1.4	38.2

^a Basit olarak hesaplanmış ülkeler ortalaması.

GVO: Gelir Vergisi Oranı,

DKÜKVO: Dağıtılmamış Kârlar Üzerindeki Kurumlar Vergisi Oranı.

Kaynak: The Tax and Benefit Position of Production Workers,

OECD 1992; Taxing Profit in a Global Economy, OECD 1991.

Otomatik düzenleyicilerin derecesini belirleyen bir diğer etken de vergi oranlarıdır. OECD tahminlerine göre, ortalama olarak, kamu gelirlerindeki dalgalanmalar üretim düzeyindeki dalgalanmalardan daha büyüktür. Bu durum, kısmen ücretler üzerindeki marjinal vergi oranı ile ortalama vergi oranı arasındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır

(1) Bu tabloda "ortalama üretim gücü" olarak imalat sanayiindeki temsili bir işçi üzerindeki vergi yükü dikkate alınmıştır. OECD'nin çalışmalarında, bu temsili işçinin kazancı işçi ücretleri üzerindeki gelir vergisi yükünün karşılaştırılmasında standart bir yöntem olarak kullanılmıştır.

(Bkz. Tablo 1, Sütun 7). Böyle bir farklılık ise, ekonomik durgunluk esnasında, normal ücret ile fazla mesai ücretlerinin birlikte düşmesi halinde işçinin ortalama geliri düştüğü zaman, kamu gelirlerindeki azalmanın ortalama gelirdeki azalmadan daha hızlı olacağını ifade etmektedir. Fransa, İtalya, Yeni Zelanda ve İsveç gibi ülkelerde marjinal vergi oranı/ortalama vergi oranı rasyosu birbirine yakın değerlerden oluşmaktadır(2). Avustralya ve Kanada'daki yüksek rasyolara oranla bu ülkelerdeki rasyo 1.4 civarındadır.

Kamu gelirleri konusunda, otomatik düzenleyicilerin kapsamını belirleyen son etken gelir vergisi matrahlarının konjonktürel hassasiyeti- dir. Ticari konjonktürde işverenlerin genellikle istihdam düzeyini korumalarının bir sonucu olarak istihdam düzeyindeki dalgalanmalar üretim düzeyindeki dalgalanmalara oranla daha azdır. Bu husus, kurumlar vergisi gelirlerinde ciddi iniş çıkışlar söz konusu olduğunda, vergilemeye bağlı olarak istihdam düzeyinde ortaya çıkabilecek dalgalanmaları da sınırlandırmaktadır. Bu tür dalgalanmalara daha çok durgunluk dönemlerinde kurumların kâr payı ödemelerini artırmak istemesi halinde rastlanmaktadır. Gerçekten de dağıtılmayan kârların, dağıtılmış kârlara oranla daha yüksek oranda vergilendirilmesi (Bkz. Tablo 1, son sütun) şirketleri kâr dağıtmaya ve böylelikle dağıtılmış kârları azaltarak ödeyecekleri vergiyi de azaltmaya yöneltmektedir. Eğer kurumlar vergisi oranı ücret vergisi oranından yüksek ise, ekonomideki durgunluk anında kurumlar vergisi gelirleri azalacaktır.

Vergi türleri içinde kurumlar vergisinin de otomatik düzenleyicilik açısından gelir vergisi gibi uygun bir vergi olduğu ifade edilmektedir. Kurumlar vergisinin, genellikle, tek oranlı olmasının bu verginin esneklik derecesini azalttığı düşünülebilir. Ancak, vergi matrahını oluşturan kurumsal kazançların gelir düzeyindeki değişiklikleri yakından izlemesi, bu verginin esneklik derecesini yükseltmektedir. Gerçekten bir ekonomide, ekonomik genişleme dönemlerinde işletme kârlarındaki artışların, kurumlar vergisi hasılatında da hızlı bir artışa neden olacağı açıktır. Ekonomi durgunluk döneminde ise, işletme kârları azalacak, buna bağlı olarak kurumlar vergisi hasılatı da düşecektir.

(2) Ücret üzerindeki ortalama vergi yükü, işveren ve işçi üzerindeki sosyal güvenlik ödemeleri + gelir vergisi ödemelerinin, ücret + işverenin sosyal güvenlik katkılarına bölünmesi şeklinde hesap edilmiştir. Marjinal vergi yükü ise vergilenebilir gelirdeki bir artışın gelir vergisi ile sosyal güvenlik ödemelerinde ortaya çıkardığı artıştır. Burada sözü edilen vergiler ücret üzerindeki yerel ve merkezi vergilerdir. Sermaye kazançları veya mevduat faizleri gibi diğer gelir vergisi konuları ile ilgilenilmemektedir. Ortalama üretim gücüne ait gelirin hesap edilmesinde eşi çalışmayan ve iki çocuğu olan bir işçi ele alınmış olup ortalama ve marjinal vergi yükleri bu kişinin gelirin göre hesap edilmiştir. İşsizlik yardımlarının ikame oranı ise ortalama ücret + sosyal güvenlik ödemeleri işveren payının yüzdesi şeklinde ifade edilmiştir.

Kurumlar vergisinin otomatik düzenleyicilik etkisini, gelir vergisinin otomatik düzenleyicilik etkisi ile karşılaştırdığımızda, kurumlar vergisi daha geride kalmaktadır. Çünkü, kurumlar vergisinin konusu gelir vergisinin konusuna göre çok daha dardır (ATAÇ, 1991; 101-102).

Zamanlama faktörü de bazan ekonomik düzenleyicilerin etkisini geciktirebilmekte ve düzenleme işlevini tersine çevirebilmektedir. Bir yıl içinde tahakkuk eden vergiler her zaman aynı yıl içinde tahsil edilmemektedir. Örneğin, cari yıl içindeki gelir vergisi ödemelerinin büyük bir kısmı bir önceki yıl içinde elde edilen gelirlere dayanmaktadır. Bu nedenle, özellikle kurumlar vergisi gibi vergilerde verginin konusu olan faaliyet öncesi yıllara aittir. Tahakkuk ve tahsilatın birbirini izleyen yıllara yayılmasının ve böylece ortaya çıkan gecikmelerin bir sonucu olarak vergi sistemindeki riskler düzenleyici olmaktan çıkmaktadır. Eğer ekonomi durgunluğa doğru sürükleniyorsa, durgunluk ortamında toplanan vergiler genişleme konjonktüründeki faaliyetlere aittir. Ancak, ekonomik birimler, kurumlarda olduğu gibi, vergilerini özkaynaklardan karşılıyorlarsa tahakkuk ve tahsilat farklı yıllarda da olsa vergi sistemi düzenleyici olmaya devam edecektir.

Tablo 2 - İşsizlik Yardımları ve Kamu Harcamaları^a (1991 ve Sonrası)

Ülkeler	İşsizlik Yardımları		İşsizliği %1 oranında artıran işsizlik yardımları		Ortalama İşsizlik Yardımları ^b
	Kamu harcamalarının %'si	GSYİH'nin %'si	Kamu Harcamalarının %'si	GSYİH'nin %'si	Ort. ve sos. güvenlik ödemelerinin %'si olarak
A B D	1.5	0.5	0.2	0.1	13.3
Japonya	0.7	0.2	0.4	0.1	18.4
Almanya	3.0	1.4	0.6	0.2	34.3
Fransa	3.2	1.6	0.3	0.2	30.1
İtalya	1.0	0.5	0.1	0.1	7.7
İngiltere	1.7	0.6	0.3	0.1	15.4
Kanada	8.1	4.1	0.8	0.4	6.4
Avustralya	4.0	1.5	0.4	0.2	24.2
Avusturya	1.8	0.9	0.6	0.3	46.3
Belçika	5.8	2.4	0.3	0.2	22.9
Danimarka	5.5	3.2	0.6	0.3	47.5
Finiandiya	3.6	1.7	0.4	0.2	40.1
İrlanda	6.3	2.8	0.5	0.2	29.5
Hollanda	4.5	2.5	0.5	0.3	42.5
Norveç	2.2	1.2	0.4	0.2	34.2
İspanya	7.0	2.9	0.4	0.2	30.4
İsveç	0.8	0.5	0.6	0.3	47.8
İsviçre	0.4	0.1	0.8	0.3	46.3
Ülkeler Toplamı ^c	3.4	1.6	0.4	0.2	32.8

^a İtalya ile ilgili oranda, işsizlik yardımlarına Cassa Integrazione Guadagni tarafından yapılan bağışlar da dahil edilmiştir. Öteki ülkeler için toplam işsizlik sigortası ve diğer sosyal yardımlar ele alınmıştır.

^b Ortalama işsizlik yardımları, toplam işsizlik miktarına işsizlik harcamalarının oranı olarak hesap edilmiştir. Bu yardımlar belli kısıtlamalar nedeniyle teorik olarak olması gerekenden az olabilir.

^c Ülkelerin basit ortalaması olarak bulunan değerlerdir.

Kaynak: Social Transfers Database, OECD.

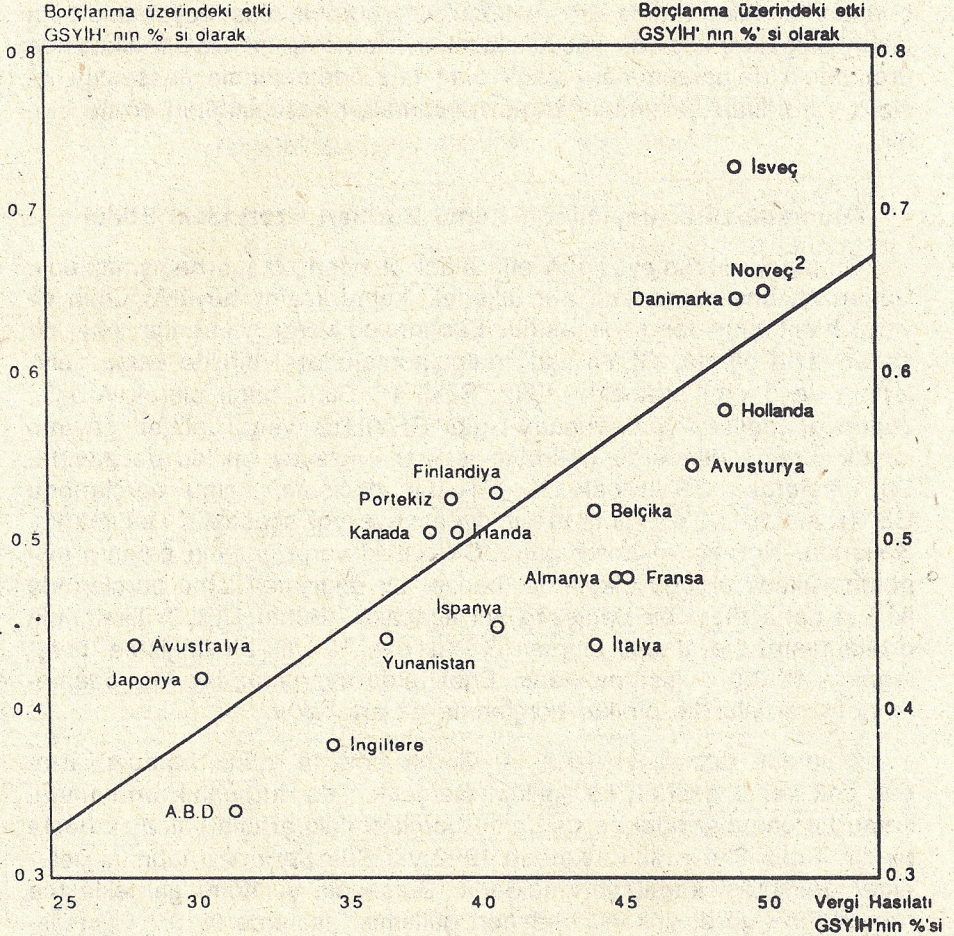
Otomatik Düzenleyiciler ve Kamu Harcamaları

Gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarındaki otomatik dalgalanmaların temel kaynağı işsizlik yardımlarıdır (Bkz. Tablo 2). 1991 yılında işsizlik yardımlarının toplam kamu harcamaları ortalaması içindeki payı, % 3.5 ve GSYİH içindeki payı da % 1.5 düzeyindedir. İşsizlik yardımları ile toplam işsiz sayısı arasında bir orantı bulunduğu varsayıldığında; işsizlik oranında ortaya çıkacak % 1'lik bir artış kamu harcamalarını GSYİH'nın % 0.2'si oranında artıracaktır (Bkz. Tablo 2). İşsizlik oranındaki değişmelerin, üretim düzeyindeki değişmelerin yaklaşık yarısı kadar olduğu düşünülürse, üretim düzeyindeki % 1'lik bir düşüş kamu harcamalarını % 0.1 oranında artıracaktır(3). Kanada, Avusturya, Danimarka, İsveç ve İsviçre gibi ülkelerde işsizlik yardımlarının ortalama gelire oranı (ikame etkisi)'nin yüksek olduğu ülkelerde bu artış daha fazladır. Gerçekten de bu ülkelerde istihdam düzeyinde ortaya çıkan bir düşüş, azalan istihdamın geliri kadar kamu harcamalarını artıracak, vergi gelirlerini azaltacak ve borçlanma miktarını yükseltecektir. Öte yandan A.B.D., Japonya ve İngiltere gibi vergilerin ve işsizlik yardımlarının düşük olduğu ülkelerde ücret düzeyindeki dalgalanmaları istikrara kavuşturabilecek kamu borçlarının GSYİH'a oranı % 1.5'un altındadır.

İşsizlik tazminatını kabul etmiş olan ülkelerde, örneğin, ekonominin durgunluk dönemlerinde, bu harcama kalemi otomatik olarak açık vermekte ve bu nedenle toplam talep artırılmış olmakta, ekonominin genişleme dönemlerinde ise, bu harcama kalemi otomatik olarak fazla vermekte ve bu fonlar başka amaçlar için kullanılmadığı zaman toplam talep kısılmış olmaktadır. Çünkü, bu ülkelerde, işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde, istihdam düzeyinde bir azalma meydana geldiği için alınan paralar azalmakta, ancak, daha çok işsiz tazminattan yararlanma durumunda kaldığı için işsizlere yapılacak tazminat ödemeleri artmaktadır. Aynı şekilde, bu ülkelerde ekonominin genişleme dönemlerinde, ekonomide işsizlik oranı düşmekte, daha çok işçi çalışıyor olduğu için alınan paralar artmakta, ancak çok az kişi işsiz olduğu için tazminat olarak ödenen paralar ise düşmektedir. Görülmektedir ki, işsizlik tazminatı programında iradi bir değişiklik söz konusu olmamasına karşın, ekonomik konjonktüre göre, toplam talep üzerinde meydana gelmesi arzulanan etki otomatik olarak meydana gelmektedir. Ancak burada bir noktanın belirtilmesi gerekir. O da, işsizlik tazminatlarının gelirle ilişkili olmayıp, ekonominin istihdam düzeyine göre değişiklik göstermesidir (ATAÇ, 1991; 102-103).

(3) Üretimdeki değişmeler ile işsizlik düzeyindeki değişmeleri gösteren "Okun Katsayıları" için bkz. J.C. CHOURAQUI, R.P.HAGEMANN, and N. SARTOR; "Indicators of Fiscal Policy: A Re-examination", OECD Economics and Statistics Department Working Papers, No:78, Tablo A-3, 1990.

Şekil 1 - GSYİH ve GSYİH İçindeki Vergi Gelirleri Payındaki % 1'lik Bir Değişmenin Kamu Borçlanma Eğilimi Üzerindeki Etkisi⁽¹⁾



(1) GSYİH'daki % 1'lik bir değişimin yol açacağı kamu borçlanmasının etkisi hesaplanırken vergi ve harcama elastikiyetleri bir arada ele alınmıştır. Grafikteki eğri, bir çok OECD ülkesindeki artan oranlı vergi sistemlerine rağmen, GSYİH'daki kamu borçları payının vergi gelirleri payına oranla çok daha hızlı değiştiğini göstermektedir. Grafikteki elastikiyetler için bkz. "Indicators of Fiscal Policy: A Reassessment", OECD Economics and Statistics Department Working Papers, No:78, 1990.

(2) Norveç ile ilgili hesaplarda, Norveç toprağı olan adalar dikkate alınmamıştır.

Kaynak: OECD Economic Outlook, Volume 53, June 1993, s.40.

Faiz ödemelerinin de bu konuda konjonktürel hassaslığı bulunmaktadır. Borçlanma arttıkça, önce artan faiz ödemeleri daha sonra gelirlerin artması ile birlikte azalır. Belli bir yıldaki faiz ödemeleri borçlanma miktarındaki artışın küçük bir oranını oluşturuyorsa ortaya çıkan dalgalanmalar da küçük olacaktır. Herhangi bir OECD ülkesinde üretimdeki dalgalanmalara bağlı olan faiz ödemelerinin hassaslığı işsizlik yardımları şeklindeki kamu harcamaları hassaslığının dörtte biridir.

Otomatik Düzenleyicilerin Kamu Borçları Üzerindeki Etkisi

Otomatik düzenleyicilerin etki alanı ülkeden ülkeye değişmektedir. Bunun en önemli nedeni, her ülkedeki kamu kesimi büyüklüğünün ve vergi hasılatının farklı olmasıdır. Ekonomide vergi gelirlerinin payı ne kadar fazla olursa, GSYİH'daki dalgalanmalarla(4) birlikte kamu gelirlerinin de önemi artacaktır (Bkz. Şekil 1). Buna bağlı olarak A.B.D., Japonya, İngiltere ve Avusturya gibi GSYİH'da vergi gelirleri payının düşük olduğu ülkelerde gelirlerin istikrar sağlayıcı etkileri de zayıftır. Bu ülkelerde, GSYİH'daki % 1'lik bir değişme, kamu borçlarında GSYİH'nın % 1/3'ü oranında bir değişmeye yol açacaktır. Danimarka, Hollanda, Norveç ve İsveç gibi GSYİH'daki vergi gelirleri payının nispeten yüksek olduğu ülkelerde, benzer bir değişme, kamu borçlarında iki kat daha fazla bir değişime yol açacaktır. Bütün OECD ülkelerinin ortalamasını ele alacak olursak GSYİH'daki % 1'lik bir değişme, borçlanmayı % 0.5 değiştirmektedir. Eğer talep uyarılmaz ise faiz ödemelerindeki artışlar ile birlikte borçlanma da artacaktır.

Otomatik düzenleyicilerin büyük bir bölümü kamu harcamalarından çok kamu gelirleri ile ilgilidir. Gerçekten de durgunluk ortamında, kamu harcamalarındaki artış kamu borçlarındaki artışın yaklaşık beşte biridir. Tablo 3'te çeşitli ülkelerin 1992 yılı Bütçelerindeki tahmini gelir-gider gelişmesi karşılaştırılmaktadır. Bütçedeki yıl sonu gerçekleşme rakamlarına göre, yılsonu hedefleri gelişmiş ülkelerde % 0.7 ve gelişmekte olan ülkelerde % 1 oranında aşılmıştır. Gelişmiş ülkelerde harca tahminleri çok düşük bir oranda aşılrken bütçe açığının

(4) Kamu gelirlerindeki konjonktürel dalgalanmaların büyüklüğü iki etkene bağlıdır.

i) Ortalama vergi oranı, ii) Üretimdeki değişmelere bağlı olan vergi elastikiyeti (marjinal vergi oranı). Bütün OECD ülkelerindeki artan oranlı vergi yapısı dikkate alındığında, bu elastikiyet ortalama 1.2'dir. Söz konusu elastikiyet, ortalama vergi oranı üzerinden kamusal borçlanma eğilimini yansıtmaktadır. (Bkz. Şekil 1). Bu ülkelerde, borçlanma miktarındaki konjonktürel dalgalanmalar, ekonomi genelindeki marjinal vergi oranından çok ortalama vergi oranına bağlıdır. Örneğin; İngiltere ve Hollanda'nın vergi elastikiyetleri birbirine yakın iken, Hollanda'daki ortalama vergi oranı İngiltere'den daha yüksek olduğu için bu ülkedeki konjonktürel borçlanma eğilimi de İngiltere'deki borçlanma eğiliminden fazladır.

tamamına yakını vergi gelirlerinin beklenenden düşük olmasından kaynaklanmıştır. Diğer ülkelerdeki durum ise biraz karışık bir görünüm arz etmektedir. Bir çoğu gelişmiş ülkelerin deneyimlerine sahip olmakla birlikte bu ülkelerde harcamalardaki artış bütçe açığının beşte birinden daha azdır. Ancak Finlandiya, Norveç ve İsveç gibi ülkelerde

Tablo 3 - Mali Konsolidasyonun Gelişimi: Ulusal Hedefler ve Tahmini Sonuçlar (GSYİH'nin %'si olarak)

Ülkeler	Devlet Biçimi	Gelirler 1992		Harcamalar 1992		Bütçe Dengesi ^b 1992	
		Bütçe Tahmini	Gerçekleşme	Bütçe Tahmini	Gerçekleşme	Bütçe Tahmini	Gerçekleşme
A.B.D.	Federal	19.1	18.6	23.7	23.5	-4.6	-4.9
Japonya ^a	Merkezi	14.0	13.3	14.6	14.4	-0.6	-1.1
Almanya	Federal	12.8	12.9	14.1	14.2	-1.4	-1.3
Fransa	Merkezi	18.8	17.7	20.1	20.9	-1.3	-3.2
İtalya	Merkezi	46.8	46.0	55.3	56.5	-8.5	-10.5
İngiltere ^a	Kamu, Ağırlıklı	37.0	37.4	41.6	43.2	-4.5	-5.9
Kanada ^a	Federal	18.5	17.9	22.3	23.0	-3.8	-5.2
Ülke Toplamı		20.4	19.9	23.7	23.9	-3.3	-4.0
Avustralya ^h	Federal	24.5	24.2	25.7	26.7	-1.2	-2.4
Avusturya	Merkezi	27.3	27.5	30.5	30.4	-3.2	-2.9
Belçika	Genel	46.0	47.0	51.7	54.0	-5.7	-7.0
Danimarka	Merkezi	34.8	34.4	38.1	38.9	-3.3	-4.4
Finlandiya	Merkezi	25.6	25.9	29.9	33.1	-4.3	-7.2
Yunanistan	Merkezi	33.8	31.6	41.4	40.2	-7.6	-8.6
İrlanda	Merkezi	27.5	26.1	28.5	28.0	-1.0	-1.9
İrlanda	Merkezi	43.8	43.3	46.1	46.1	-2.3	-2.8
Hollanda	Merkezi	34.3	34.4	38.1	38.1	-3.8	-3.8
Norveç	Merkezi	43.6	45.2	47.1	50.2	-3.5	-5.0
Yeni Zelanda ^h	Merkezi	37.0	35.9	39.6	39.3	-4.2	-3.3
Portekiz	Genel	45.1	45.5	50.3	50.7	-5.2	-5.2
İspanya	Eyalet	21.2	21.0	23.1	24.6	-1.9	-3.2
İsveç ^h	Merkezi	32.4	27.2	32.7	33.3	-0.4	-5.6
İsviçre	Federal	10.6	10.3	11.0	11.2	-4.0	-0.8
Türkiye ^k	Merkezi	24.1	23.2	28.5	28.8	-4.4	-5.6
16 Ülke Toplamı ^g		29.2	28.7	31.9	32.9	-2.8	-4.1
23 Ülke Toplamı ^g		21.6	21.1	24.9	25.1	-3.3	-4.0

a Aksi belirtilmedikçe takvim yılı esas alınmıştır.

b Bütçe denkliliği, daha az harcama yapma ve üretim düzeyindeki artışlar sonucu gelirin artması gibi hususların hesap edilmesindeki güçlüklerle birlikte bu iki kavramdan oldukça farklıdır.

c Konsolide bütçe için mali yıl 1 Ekim - 30 Eylül tarihleri arasındadır.

d Bütçe açığı, devlet tahvillerinin geri ödemelerini içermemektedir.

e Mali yıl 1 Nisan - 31 Mart tarihleri arasındadır.

f Harcamalara, özelleştirme gelirleri ile kamu kurumlarının yurtiçi ve yurtdışı borçlanmaları da dahildir.

g 1987 yılına ait GSYİH'a göre hesaplanmıştır.

h Mali yıl 1 Temmuz - 30 Haziran tarihleri arasındadır.

i 1992 yılında GSYİH'nin % 4.6'sı olarak hesaplanan bankacılık sektörü teşvikleri dahil değildir.

j 1992 bütçesi gelirlerine ormanların özelleştirilmesinden kaynaklanan gelirler dahil edilmiş iken, bütçe dengesi içinde bu gelirler yer almamıştır.

k GSMH'nin yüzdesi şeklindedir.

Kaynak: OECD; Economic Outlook, a.g.e., s.41.

**Tablo 4 - Genel Olarak Kamu Harcamaları Dengesinin
Konjonktürel Yapısı**
Nominal GSYİH'nın yüzde ifadesi olarak fazlalar (+) veya açıklar (-)

Ülkeler Yıllar	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A B D	0.4	0.1	0.2	0.2	0.8	0.1
Japonya	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.1
Almanya	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
Fransa	0.2	0.3	0.5	0.1	0.5	0.1
İtalya	0.5	0.3	0.2	0.4	0.1	0.5
İngiltere	0.1	0.3	0.8	2.2	2.6	2.5
Kanada	0.3	0.2	2.6	3.1	3.1	2.9
7 Ülke Toplamı	0.5	0.5	0.1	0.8	1.5	1.6
Avusturalya	1.5	1.2	0.4	1.1	1.2	1.2
Avusturya	0.1	0.3	0.3	0.2	1.4	1.8
Belçika	0.3	1.6	1.5	0.3	0.5	0
Danimarka	0.8	0.8	1.3	1.3	0	2.3
Finlandiya	1.6	0.7	4.3	7.3	9.1	9.3
Yunanistan	0.8	0.3	0.3	0.2	0.0	0.0
İrlanda	0.1	1.9	1.1	0.5	0.2	0.5
Hollanda	1.7	2.7	3.0	2.1	1.5	1.0
Norveç	1.4	2.2	3.2	3.3	3.4	3.0
Portekiz	1.2	1.5	1.0	0.1	1.3	2.3
İspanya	0.9	0.9	0.4	0.7	2.7	3.5
İsveç	1.5	1.0	1.8	4.6	7.8	8.4
12 Ülke Toplamı ^b	0.9	1.0	0.0	1.1	2.4	2.7
Yukarıdaki Avrupa Ülkeleri Toplamı ^b	0.6	0.8	0.1	0.7	2.2	2.6
19 Ülke Toplamı ^b	0.6	0.5	-0.1	-0.9	1.6	1.7

a Yukarıdaki rakamların hesaplanmasında kullanılan yöntem 5 no'lu dipnotta açıklanmıştır.

b 1987 yılına ait GSYİH ağırlıkları ve döviz kurları esas alınmıştır.

Kaynak: OECD; a.g.e., s.42.

ise, kamusal harcamalarda görülen önemli artışlar, bu ülkelerin bankacılık sektörlerindeki sorunlardan kaynaklanmıştır. İspanya bu açıdan bir istisna oluşturmaktadır. Bu ülkede, bütçe açığındaki artışın neredeyse tamamı kamu harcamalarındaki artışlardan kaynaklanmıştır.

Kamu harcamalarındaki artışlar ile kamu gelirlerindeki kısa süreli düşüşler, 1993 yılında, OECD ülkelerine ait tahmini GSYİH'nın % 1.5'üne tekabül etmektedir ki bu oran OECD ülkelerindeki net kamu borçlanmasının yarısının altındadır(5). Konjonktürel açıktaki bu o-

(5) OECD'nin çalışmalarında, kamu açıklarının konjonktürel uygulamalardan kaynaklanan kısmının hesaplanmasında, ilk önce yarı logaritmik regresyon analizleriyle ü-

ran Kuzey Avrupa ülkeleri ile Kanada' da, gerek GSYİH ile ilişkisi bakımından, gerekse toplam borçlara oranı açısından oldukça büyüktür. Fransa, İngiltere, Avusturya, Portekiz ve İspanya gibi bazı Avrupa ülkelerinde aynı konjonktürel açık oranı toplam açığın yarısı ile dörtte biri arasındadır.

Otomatik Düzenleyicilerin Üretimdeki Konjonktürel Dalgalanmalar Üzerindeki Etkisi

Otomatik düzenleyicilerin ekonomik faaliyetler üzerindeki etkisi ekonominin yapısına bağlı olarak ya çok belirgin ya da tamamen belirsiz olmaktadır. Düzenleme derecesi, maliye politikasında iradi değişmelere yol açarak vergi ve harcama çarpanlarını da etkiliyen ticari akımlar, tasarruf eğilimi ve işgücü piyasalarının esneklik derecesi gibi faktörlere bağlıdır. OECD'nin INTERLINK modelini kullanan benzer çalışmalarının sonuçlarına göre, büyük Avrupa ülkelerindeki otomatik düzenleyiciler, konjonktürel dalgalanmaların şiddetini 1/4 oranında azaltmaktadır(6). Ekonominin durgunluk içinde olması halinde bu azaltma 1/2 oranına kadar çıkmaktadır. Küçük Avrupa ülkelerindeki otomatik düzenleyiciler, dış ticaretteki mevcut istikrarsızlıklarla birlikte üretimdeki istikrarsızlıkların düzenlenmesinde daha az etkili olmaktadır. Gerçekten de, bazı küçük ülkelerde otomatik düzenleyicilerin üretim üzerindeki etkisi son derece zayıftır. Küçük Avrupa ülkeleri arasında, otomatik düzenleyicilerin üretimdeki istikrarı sağlama derecesi, büyük Avrupa ülkelerinden İsveç, Norveç ve Danimarka'da olduğu gibi otomatik düzenleyicilerin nispeten daha geniş kapsamlı olduğu ülkelerle boy ölçüşebilmektedir. A.B.D. ve Japonya'da ise, otomatik düzenleyiciler daha küçük ölçekli olmasına rağmen ekonomide daha büyük bir etkiye sahiptir. Bunun nedeni ise bu iki ekonominin açıklık derecesinin düşük olmasına bağlanmaktadır(7).

retimin gelişme seyri hesap edilmiştir. Zaman trendleri çeşitli devrelere bölünmüştür. Son devreden (genellikle 1990 veya 1991) sonra gelen periyotlarda teknolojik gelişme, sermaye birikimi ve işgücü miktarındaki gelişmeler de dikkate alınarak daha sağlıklı sonuçlar elde edilmeye çalışılmıştır. Üretim düzeyindeki tahmini gelişme trendi, üretim düzeyinde konjonktürel düşüslere sebep olmaktadır. Bu da, kısmen, üretim düzeyindeki dalgalanmaların her bir kategorisinin hassaslığını ortaya koyan gelir ve harcama türlerinin herbirindeki kısa süreli düşüslerin tahmin edilmesine yol açmaktadır.

(6) Ekonomik faaliyetlerdeki iniş-çıkışların yönlendirilmesinde, özel tüketime müdahale edilmiştir. Ekonomik faaliyetlerin azaltılması, toplam üretim düzeyindeki % 1'lik bir düşüşü ifade eden üç yıllık bir süreyi kapsamaktadır. Bu sürede, istenen dalgalanmayı gerçekleştirebilmek için gerekli olan tasarruf miktarındaki değişikliklerin (tasarrufların artırılması) sağlanabilmesi amacıyla otomatik düzenleyicilere başvurulur. İkinci aşamada ise tasarruflardaki bu artışlar toplam üretim düzeyine yansıtılır, ancak bu safhada devlet kamu açıklarındaki artışları ölemek için vergi sistemindeki gerekli değişiklikleri yapmak zorundadır. İkinci durumdaki üretim kayıpları ile özel tüketimdeki kısıtlamalar arasındaki fark otomatik düzenleyicilerin etkisini ortaya koymaktadır. Her iki durumda da faiz oranları sabit tutulmakta ve döviz kurları dalgalanmaya bırakılmaktadır.

(7) OECD: "Automatic Stabilisers: Their Extent and Role", Economic Outlook Volume 53, June 1993, s.42.

Sonuç

OECD ülkelerinde, otomatik düzenleyicilerin farklı boyutlarda olmasının başlıca nedeni şudur: Benzer deflasyonist baskılar altında, zayıf düzenleyicileri kullanan ülkelerde iradi maliye politikaları üzerinde büyük bir baskı mevcuttur. Buna karşın otomatik düzenleyicilerin daha kapsamlı uygulandığı ülkelerde, eğer kamu borçları ve kamu açıkları yüksek ise borçlanma düzeyindeki artışların önlenmesine çalışılmaktadır. Dahası, kamu borçları genelinde önemli konjonktürel istikrarsızlıkların başgösterdiği ülkeler, diğer küçük Avrupa ülkeleri gibi otomatik ve ihtiyari mali göstergelerin üretim düzeyi üzerindeki etkisinin en az olduğu INTERLINK modelini benimsemeye çalışmaktadırlar. Üretim düzeyinde belli bir istikrara kavuşulana kadar, otomatik düzenleyicilerin yol açtığı borçlanmalar, özellikle mevcut üretim düzeyinin önceden istenen düzeyden düşük olması halinde, artan finansman maliyetleri ile birlikte, konjonktürel açıkların yapısal açık haline dönüşmesi riski taşıyabilmektedirler. Böyle bir ortamda gelecekteki üretim düzeyi ile ilgili ciddi endişeler söz konusudur.

Vergi tabanlı otomatik düzenleyiciler yasalardan kaynaklandığı için çeşitli üstünlüklere sahiptir. Bu tip düzenleyiciler zaman faktöründen bağımsız olarak, mali faaliyetlerdeki değişimlere anında cevap verebildikleri gibi, hepsinden önemlisi, uzun vadeli kamu borçlarının etkisini sınırlayan, birbirine zıt beklentileri bir araya getirebilmektedirler. Eğer uzun dönemdeki faiz oranları üzerinde etkisi olduğu bilinen açıkların ve harcamaların devamlı artacağı şeklinde bir beklentiye yol açmayacak şekilde, zayıf otomatik düzenleyicilere başvurularak harcamada yapısında ihtiyari değişikliklere gidilmek isteniyorsa, dikkatlice harcamada planları yapılmalıdır. Bu etki, konjonktürel devrelerin birbiri ardına gelişi ile birlikte, konjonktürel borçlanmaların bir sonraki konjonktürde ödenmesi ile birlikte nötrleşecek, dolayısıyla piyasalar istikrar içinde işlediği sürece otomatik düzenleyicilerin kamu borçları üzerindeki etkisinin farkına varılmayacaktır. Bir başka deyişle, konjonktürel üretim kayıpları, genişleme devresi boyunca potansiyelin üzerindeki üretim miktarı ile karşılandıkça, borçların konjonktürel etkileri nötrleşecektir. Ekonomi durgunluk safhasında iken, her ne kadar istenmese de, belli bir enflasyon süreci yaşanmadan kapasitenin yeterince kullanılabilir bir hale gelmesi mümkün değildir. Bu nedenle otomatik düzenleyiciler tamamen anti-konjonktürel bir yapıya sahip değillerdir.

Kamu açıklarını kısmaktan çok vergi oranlarının azaltılmasına yönelik olarak uygulanan otomatik düzenleyicilerin 1980'lerden beri vergi gelirlerinde artışlara neden olduğu da bir gerçektir. Sonuçta, 1980'li yılların başında yaşanan durgunluk esnasındaki gibi kamu açıkları ar-

tışlarına bir daha rastlanılmamıştır. GSYİH'a oranla kamu açıklarında görülen artışlar, bir önceki konjonktürden çok içinde bulunulan konjonktürün başındaki yanlış uygulamalardan kaynaklanmaktadır.

KAYNAKÇA

ATAÇ, Beyhan; Maliye Politikası - Gelişimi - Amaçları - Araçları ve Uygulama Sorunları, İkinci Baskı, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No:86, 1991.

CHOURAQUI, J.C., R.P. HAGEMANN, N. SARTOR; "Indicators of Fiscal Policy: A Re-examination", OECD Economics and Statistics Department Working Papers, No:78, 1990.

OECD; "Automatic Stabilisers: Their Extent And Role", Economic Outlook, Volime 53, June 1993.

OECD; "Indicators of Fiscal Policy; A Reassessment", OECD Economics and Statistics Department Working Papers, No:78, 1990.

OECD; Social Transfers Database, 1992.

OECD; Taxing Profit In A Global Economy, 1991.

OECD; The Tax and Benefit Position of Production Workers, 1992.

TÜRK, İsmail; Maliye Politikası, Amaçlar - Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri, Gözden Geçirilmiş 7. Bası, S Yayınları, No:15, Ekim 1988.