

DENK BÜTÇE KURALLARI ÜZERİNE AMERİKAN YAKLAŞIMLARI KARŞISINDA AVRUPA YAKLAŞIMLARI

Giancarlo CORSETTİ – Nouriel ROUBİNİ (*)

Çev: Yrd.Doç. Dr. Haluk EGELİ ()**

Son yirmi yılda pek çok sanayileşmiş ülkede yeni ortaya çıkan ve süregelen geniş kamu kesimi bütçe açıkları aşırı derecede açık finansmana sıkça başvurmaya yatkın politikacıların yoğun ilgisini çekmiştir. Sorun, geçici dönemsel dalgalanmaların (resesyonlar gibi) ya da geçici harcama şoklarının (savaşlar ya da doğal afetler gibi) yokluğunda oluşan geniş mali açıkların pek çok tarihi örneğe esas teşkil etmesidir. Bu gibi örneklerin optimal mali borçlanmanın geleneksel teorileriyle uzlaşması zordur (bakınız Jeffrey Sachs ve Roubini, 1989; Corsetti ve Roubini, 1993). Bu kanıt karşısında, aşırı kamu borçlanması yönünde bir eğilim doğrultusunda, maliye politikacılarının politik önyargılarının analizine adanmış artan bir teorik ve ampirik literatür mevcuttur (araştırmalar ve kanıtlar için bakınız Corsetti ve Roubini, 1993; Alberto Alesina ve Roubini, 1995).

Politik çarpıklıkların mali belirtilerinin bilinçli bir şekilde artması, kamu açıklarının hacmini sınırlayan kurallarla azaltacak ihtiyari (gönüllü) maliye politikasının normatif önerisini ön plana çıkartmıştır. ABD’de 1990’lı yılların başlarında ve 1980’li yıllarda büyük mali dengesizliklerin ortaya çıkmasında, bölünmüş devletin rolüne (özel anlamı olmamasına rağmen) dikkat çekilmesiyle birlikte denk bütçe için sık sık Anayasal düzenlemeye gidilmesi çağrıları yinelenmiştir. 2002 yılında bütçe dengesine Anayasal bir düzenleme

* Giancarlo CORSETTİ-Nouriel ROUBİNİ, The American Economic Review, Volume 86, Issue 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, January 5-7, 1996 (May, 1996), 408-413.

** D.E.Ü.İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

önerilirken günümüzde yasama organı, meclisin mali planda halen izlediği aynı denk bütçe hedefine 1995 yılında çok az bir yüzde ile ulaşamadı.

Avrupa’da parasal birlik konusunda Maasricht Anlaşmasını düzenleyenler “aşırı açıkların” olabilirliği ile aynı derecede ilgiliydi. Anlaşma, Avrupa Para Birliğine kabul edilen bir ülkenin bir ön koşul olarak açıklar ve ulusal borçlanmanın boyutunu sınırlayan kurallara uymasını içermektedir. Bu çalışmada, mali kurallar üzerine Avrupa ile ilgili yaklaşımları tartışacağız ve onları aynı konuda Amerikan görüşleri ile karşılaştıracacağız. Tartışmayı izleyen hususlar çerçevesinde ele alacağız: (i) Sayısal mali kurallar üzerine tartışma; (ii) Kamu kesiminin uzun dönemli borçlanmalarının sonucu; (iii) Federal/ Ulusal mali kurallar için devlet/bölgesel denk bütçe kurallarının anlamları ve (iv) Mali işlemler için tartışmalar.

I – SAYISAL MALİ KURALLAR ÜZERİNE TARTIŞMA

Karşılaştırmalı analizlerde ilk önemli özellik, Birleşik Devletlerin aksine Avrupa’nın kamu borçları ve açığının hacmini sınırlayan sayısal kuralları önceden benimsemiş olmasıdır. Maasricht Anlaşması’nın mali kriterine göre, genel devlet açığı GSYİH’nın %3’ünü, toplam genel devlet borcu GSYİH’nın %60’ını aşmamalıdır. Maasricht Anlaşması’nın teorik temellerinin eksikliğini gösteren ve uygulamada sorunlara neden olabilen mali kriter, literatürde geniş bir şekilde eleştirilmiştir. Bununla birlikte, federal kesimin mali ayağı üzerine yapılan tartışma ABD’nin egemen olduğu faiz dışı nominal bütçenin tümüyle (cari ve yatırım) dengelenmesi hedefi ile karşılaştırıldığında, Maasricht yaklaşımı bir çok yönden daha esnektir. İlk olarak Maasricht Anlaşması sıfır nominal denge hedefindeki ABD’nin tersine GSYİH’nın %3’ü kadar olan mali açıklara izin verir. Şu halde ABD, GSYİH’nın %2’sinin altındaki cari mali açığı ve %52 civarındaki borç/GSYİH’nın oranı ile “Maasricht modeli” kriterini şimdiden karşılıyordu.

İkinci olarak, Avrupa Birliğinde kamu yatırım harcamasının tarihsel ortalaması, GSYİH' nin yaklaşık %3' ü ve GSYİH' nin %3'ü kadar yüksekliğinde açık için referans değerdir ve kamu maliyesinin altın kuralı şeklinde adlandırılan uygulamalı bir araç olarak Maastricht Anlaşması'nın mimarlarınca yoğun tartışmalar sonucunda seçilmiştir. Borçlanmaya yatırım harcamasının sınırları dahilinde izin verilir(madde 104c). Buna göre Maastricht açık kriteri esasen dolaylı olarak "cari hesap denk bütçe" kuralı olarak yorumlanabilir (Bakınız Buiter et al., 1993). Kamu cari ve yatırım harcamalarının farklı ölçümlemlerini bile karşılamayan tek OECD ülkesi olan ABD deneyimi bu yönüyle tamamen farklıdır. (madde; 104C). Tutarlı olarak, federal açık üzerine tartışmada, gerek cari bütçe planlarını gerekse teklif edilen denk bütçe düzenlemesini içerdiğinden kamu yatırımları için borçlanma hiçbir ayrıcalığa tabi değildir.

Üçüncü olarak, Maastricht mali referans değerleri katı değildir ve açıkların aşırı olup olmaması konusunu dikkate alan çeşitli koşullar ortaya konmuştur. Örneğin, GSYİH'nin %3'ü üzerindeki bir açık önemli ölçüde ve sürekli azalarak referans değere yaklaşan bir düzeye ulaşmış ise kabul edilebilir [madde: 104 c (a)]. Avrupa Para Birliği (EMU) için bu işlemlerin durdurulması için başvurulmasının mantığı Maastricht zaman çizelgesine özgüdür. 1991'de GSYİH için verilmiş çok yüksek bir borç oranı (anlaşma imzalandığında) Avrupa Para Birliği'nin başlangıcı olarak düşünülen 1999'a kadar sürekli gerçek bir birincil fazla verseler bile, bazı ülkeler için Maastricht açık kriterine tamamiyle uyumunu çok zorlaştıracaktır. Eğer açık, ancak istisnai ve geçici olarak referans değere yakın bir oranda kalacaksa, ikinci bir işlemlerin durdurulması için başvuruda %3' ün üzerinde bir açığa izin verilebilir. Bu ifadenin mantıki yorumu, %3'ün üzerindeki açıkların geçici dönemsel faktörlere bağlı olarak aşırı şekilde düşünülmemesidir. Bu yorum, aşırı açıkların varlığı vergi tahakkuklarını da ilgilendirdiğinden üye devletlerin orta vadeli bütçe durumunu belirleyen 104 c maddesi ile desteklenmektedir. Bu konu önemlidir,

çünkü; durgunluk sürecince etkin bir şekilde ortaya çıkan pek çok pozitif ve normatif nedenleri bulunduğunu ileri süren iktisat teorilerinin geniş bir sınıflaması vardır. Gerek neo-klasik (vergi düzleştirilmesi) ve gerekse Keynesyen mali açık modelleri iktisadi durgunluk süresince açık harcamasını en uygun bir şekilde savunmaktadır. Dahası; otomatik stabilizatörler, gerek harcamalar gerekse gelirler yönünde işlemektedir. Bu açıdan, ABD mali planları (kongrede son zamanlarda iptal edilen anayasal düzenlemelerle birlikte) Maastricht kriterlerinden çok daha fazla katıdır. Şuna da dikkat edilmelidir ki; katı denk bütçe hedefleri de mali açıklar doğrultusunda politik ön yargıların dizginlenmesinde etkili olabilir ve ekonomiye darbe vuran geçici randıman şoklarına tepki vermesi gereken mali esnekliğe de izin vermeyerek etkin olabilirler (Bakınız, Corsetti ve Roubini modeli 1995).

Dördüncü olarak, Maastricht Anlaşması Kriteri, bir devletin toplam borcu “tatmin edici orana yakın bir referans değerine yaklaşıyor ve yeterli ölçüde azalma gösteriyor” ise %60’ ın üzerindeki borç/ GSYİH oranının aşırılığı olduğu kanaatine varılmayacaktır [madde 104 c(b)]. 104(b)). Bu maddenin sebebi bir seri Avrupa ülkesinin kamu borçlarının GSYİH’ya oranının %60’dan daha fazla olması olup; Belçika, Fransa ve İtalya gibi ülkelerde bu oran %100’ün üzerindedir. Basit hesaplamalar dahi zorunlu kamu harcamalarının kısılmasıyla bile, bu ülkelerde kamu borçlarının GSYİH’ya oranının 1999 yılına kadar %60’a inmesinin imkansız olduğunu göstermektedir. Bu madde hükmünün nedeni, AB ülkelerinin pek çoğunun sahip olduğu kamu borcunun GSYİH’ ya oranlarının % 60’ ın üzerinde olmasıdır ki aynı oranlar İtalya, Yunanistan ve Belçika da %100’ ün üstündedir. Basit hesaplamalar ortaya koymaktadır ki daha büyük mali kısıtlamalar dahi bu ülkelerde 1999’ a kadar ne borç/GSYİH oranının %60’ a düşmesini ne de kamu kesiminin ödeme gücü için böyle bir indirimin imkansız olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, Avrupa Birliği Komisyonu tarafından (1995) son zamanda onaylanan “Avrupa Yaklaşım Raporu”, yüksek borçlu ülkelerin Avrupa Para Birliği (APB)’ne

katılım sürecinde borçlarını önemli ölçüde azalttıkları sürece APB'ne katılmalarına izin verileceğini ifade etmektedir. Grup, borç/GSYİH oranını 1991' de %100'lerden 1995' te % 80' lere yakın bir düzeye düşüren İrlandayı ve 1997 yılı sonuna kadar bu oranları düşürmeyi uman Belçika (% 130'un üzerindeki borç oranıyla) ve Danimarkayı (% 80' nin üzerindeki oranıyla) da içermektedir. Belirtilmelidir ki, ABD'de nominal mali denge kuralının kabul edilmesi borç-GSYİH oranının şu andaki %52 değerinin ısrarla altında kalan bir düşmeye yol açacaktır.

Nominal denk bütçe kuralının (veya hedefinin) etkileri göz önünde bulundurulduğunda üç önemli nokta dikkate alınmalıdır. İlk olarak, faiz dahil nominal bütçe açığı (ABD'de cari dönemde süregelen elemedir) gerçek dönemlerde devlet borçlarının ne kadar olduğunu abartmaktadır, çünkü kamu borcu içindeki faiz ödemeleri bileşeni gerçek faiz yükünden çok nominal faiz yükünü göstermektedir. ABD' nin 1994-1995 yılları arasında enflasyon oranının ortalama %2 ve borç/GSYİH oranının %52 olarak gerçekleştiğini ve ABD'nin 1994 yılı sonundaki değerine eşit olduğunu varsayalım. Öyleyse gerçek dönemlerde denk bir bütçe, ana borcun geri ödemesi ile faiz hesabının bir kısmı olan borç/GSYİH oranıyla enflasyon oranının çarpımına eşit olup .u da GSYİH' nın%1.2' si kadar bir nominal açığa eşittir. 1994 yılı için ABD verileri göz önünde bulundurulduğunda devletin reel borçlanmaya gitmediği ifade edilmektedir. Yani nominal açığın sıfıra indirilmesi 75 milyar dolar reel bir bütçe fazlası anlamına gelmektedir. 1994 takvim yılı için nominal açık 180 milyar dolara eşit iken, gerçek dönemlerde 1994 için süregelen açık 105 milyar dolardı.

İkinci olarak, büyüyen bir ekonomide, ekonomik faaliyetlerin artan seviyesi reel kamu borcunun sürdürülebilirliğinin daha da yükselmesi anlamına gelmektedir. Bütçe açığının reel büyümeye ayarlanmış seviyesi borç/GSYİH oranının yıl içinde değişmesiyle ölçülebilir. Eğer borç/GSYİH oranı zaman içinde sabitse, reel büyümeye göre ayarlanmış açık / GSYİH oranı sıfıra eşittir.

Bugün ABD ekonomisi gibi bir ekonomi düşünün; uzun vadeli nominal GSYİH büyümesinin %5 olması beklenmektedir (Bu da %2’lik bir enflasyon oranından fazla %3’lük bir reel GSYİH büyüme oranına eşittir). Buna göre GSYİH’nın %2.6’sına eşit nominal bütçe açığı borç/GSYİH oranının mevcut %52’lik değerine daima eşit olacaktır. Dolayısıyla %2.6’lık bir açık/GSYİH oranı reel büyümeye ayarlanmış sifıra eşit bütçe açığına uygun olacaktır. 1994 yılı verilerine göre, 175 milyar dolarlık bir nominal bütçe açığı borç/GSYİH oranını dengeleyecektir, bu da, nispi olarak hükümetin reel borçlarının GSYİH’ ya oranının artmasını engelleyecektir. ABD’nin 1994 yılı gerçek verilerine bakıldığında bir takvim yılında federal bütçe açığı 180 milyar dolardı. Gerçekten, 1993 ve 1994 yılları arasında borç/GSYİH oranı aşağı yukarı sabit kalmıştır (1993’te %51.9’dan 1994’te %51.7’ye düşmüştür). Borç/GSYİH oranında daha fazla bir azalma 1995 yılında gerçekleşmiş, nominal mali açık 40 milyar dolar daha düşerek GSYİH’nın %2’sine ulaşmıştır.

Üçüncü olarak, ABD bütçesi hakkında son günlerdeki tartışma bu derece netliğe kavuşurken ekonominin büyüme hızı hakkındaki tahminlerdeki küçük farklar bile (Yönetim tarafından kullanılan %2.6’ya karşı çıkan Kongreye göre %2.4) beklenen açıklar ve gelirler boyunca büyük bir fark yaratır (Yedi yıl boyunca ekstra gelirlerde yaklaşık 500 milyar dolar). ABD ekonomisinin uzun dönem büyüme oranının %3’ e yakın olacağının tamamıyla gerçeğe aykırı olmadığı senaryolarından hareketle, harcamalarda önemli ölçüde kısıntı yapılmaksızın bile gelecek 10 yıl boyunca ABD’ nin mali durumunu büyük ölçüde geliştirebilecek vergi geliri artışıyla sonuçlanacağı vurgulanmalıdır. Son yıllarda gelecekteki açık tahminleri sistematik olarak oldukça abartılmış gerçek açıklar olduğundan bütçeyi ortalama bir düzeyin üzerinde dengeye getirmek açısından harcamalarda ne kadar bir kısıntıya gidilmesi gerekeceği hususunda ihtiyatlı bir yaklaşım önereceğiz.

II- BÜTÇE AÇIKLARI VE KAMU SEKTÖRÜNÜN GELECEKTEKİ BORÇLARI

Yukarıda önerilen tartışma, mali dengenin reel büyümeye ayarlanmış ölçüsüne göre, ABD'nin 1994'ten beri mali fazlalığa sahip olduğunu gösterirken, büyük bir mali ayarlama yapılması gerektiğini savunanlar kamu kesiminin gelecekte karşılanamayan büyük borçları yüzünden borçlarını ödeyebilmesinin tehlikede olduğunu ileri sürmektedir (Bakınız Alan Auerbach, 1994). OECD ülkelerinin bugünkü deneyiminde, gelecekteki bu borç ödemelerinin ikisi bilhassa önemlidir. Birincisi, kamu maaş (sosyal güvenlik) sistemlerinin büyümesinden kaynaklananlar, ikincisi ise sağlık bakım giderlerindeki beklenen artıştan kaynaklananlardır.

ABD' de izleyen 20 yılda sosyal güvenlik harcamalarının boyutu bir sorun olacağından, gelecek 10 yılda sağlık bakımının federal açığı zaten önemli ölçüde artırması beklenir. Zaman içinde nüfusun daha hızlı yaşlandığını gösteren demografik eğilimlerin olduğu Avrupa' da sosyal güvenlik ve sağlık harcamalarından kaynaklanan sorunlar daha da ciddiydi. Avrupalı politikacıların çoğu bu sorunları uzun zamandır göz ardı ederken, günümüzde birkaç Avrupa ülkesinde bu uzun vadeli sorunlara değinen politik reformlara yönelik bir eğilim vardır (ilk göze çarpanlar İngiltere ve daha yakın geçmişte İtalya ve Fransa'dır).

ABD' de Sosyal güvenlik veya Tıbbi Bakım sisteminin, uzun vadeli ödemelerinin ciddi risk altında olduğunu savunan bu tür uzun vadeli borç ödemeleri hakkındaki politik tartışma endişe verici bir boyut kazanmıştır. Gelecek 10 yılda borç ve açıklardaki patlamayı önlemek gerekeceğinden sağlık ve sosyal güvenlik reformlarının boyutu hakkında geniş kapsamlı görüşler vardır. Bu tür uzun vadeli ödemeler konusunda çok geniş mali ayarlamalar gerektiği senaryoları mevcut iken (Auerbach' a göre GSYİH' nin % 4' ü ile % 6

sı), alternatif tahminlere bakılarak büyüme oranları, reel faiz oranları ve sağlık bakım maliyetlerinin artması göstermektedir ki, önceden kararlaştırılmış ve uzun müddet muhafaza edilmiş sürekli birincil ayarlı %2' ye karşılık gelen GSYİH, ABD' nin sosyal güvenlik ve sağlık bakım sistemlerinin uzun dönemde ödemelerinin devamı için yeterli olabilir. Sürekli asgari % 2' ye ayarlanan GSYİH' nin yaklaşık olarak ABD' nin mevcut mali açığına eşit olduğuna işaret etmek gerekir. Ancak, uzun vadeli ödemeyi garanti etmek için nominal denk bütçe kuralının gerekli olduğu sonucuna ulaşmak yanıltıcı olabilir. Borç ödemesi için yeterli bir koşul, GSYİH' nin %2.6' sına eşit uzun dönem bütçe açığı ile uyumlu mevcut borç/GSYİH oranının istikrarıdır. Borç istikrarı, gelecekteki borç ödemelerinin vadesi geldiğinde gelecekteki açıkların %2.6' lık oranı aşmasını önlemek için sürekli birincil ayarlama gerektirir. Buna göre, ayarlamanın ne zaman ve ne kadar olacağı, mali yükün gelecek nesile dağılımının öncelikli bir sorundur.

Son olarak, mali ayarlama gerektiren bu gibi uzun vadeli sorunlara değinmek, sağlık bakım enflasyonu, reel faiz ve büyümenin gelecekteki oranları hakkındaki alternatif varsayımlara bağlıdır. Reel açıkları gereğinden düşük göstermeyen son yılların bütçe tahminleri ve oranları hakkında belirsizlik olduğu sürece, devletin uzun vadeli borç ödemelerini garanti etmek için kesin bir birincil mali ayarlama gerekeceğini ileri süren senaryolar dikkatle göz önünde bulundurulmalıdır.

III- ULUSAL DENK BÜTÇE KURALLARI İÇİN EYALET DENK BÜTÇE KURALLARININ ANLAMLARI

Mali disiplinin araçları olarak nominal mali kriter hakkındaki tartışmalar ampirik bulgularla güçlendirildiğinden, ABD eyalet hükümetlerinin geniş mali açıkları sürdürebilmesinin kısıtlanamamasında etkili olmuştur (bakınız James Poterba, 1995 ; Henning Bohn ve Robert Inman 1995). Bu tür bulgu

ilginç olmakla birlikte, milli/federal denk bütçenin mekanik olarak kullanılamamasının bu gibi sonuçlarının benzer şekilde etkin olabileceğinin tartışıldığı pek çok neden vardır (son zamanlarda A.B.D. kongresinde tartışıldığı gibi). İlk olarak en son zamanlarda önerilen anayasal denk-bütçe değişikliklerine izin vermeyen bu gibi eyalet kuralları, genellikle yatırım harcamalarının finansmanı için izin vermektedir. İkinci olarak; gerçek bir vergi düzeltmesi biçimi durgunluk süresince açıkların etkin olarak sürdürülmesi için kullanılabileceğinden, eyaletlerin değişiklikleri genellikle “kara gün” rezervlerinin birikimine izin vermektedir. Bohn ve Inman (1995) ABD eyaletlerinde, dönemsel dalgalanmalar boyunca, istikrarı sağlama hedefleri doğrultusunda bu tür rezervlerin sistematik olarak kullanılabildiğini şimdiden kanıtlamaktadırlar. Yine önerilen federal denk bütçe değişikliği (ve 2002 yılına kadar denk bir bütçe yürütmek için şimdiki politika planı) resesyonlar (durgunluk) boyunca mali açıkları sürdürmek için hiçbir olasılığa izin vermez. Üçüncü olarak; eyaletlerin resesyonlar boyunca bütçelerini dengeleyebilmesi, eyalet bütçelerine yapılan ters dönemsel federal transferlerle sağlanır. Böyle bir mekanizma federal düzeyde işleyemez. Dördüncü olarak; resesyonlar boyunca eyaletlerin bütçelerini dengeleyebilmeleri, eyaletlerde yaşayanların reel gelirleri üzerinde büyük etkilere yolaçmaksızın, federal vergi/ transfer sisteminin otomatik faaliyetleriyle önemli ölçüde desteklenmektedir.

Özellikle; Sachs ve Xavier Sala-i Martin (1992) tarafından gösterildiği gibi, bir eyaletin gelirinde üçte birden fazla azalma, federal hükümet tarafından net bir gelir transferi ile karşılanır. Federal hükümet için benzer bir otomatik sigorta planı mevcut olmadığından, ortalama bir vergi mükellefi için, durgunluk süresince federal bütçeyi dengeleme, daha büyük reel gelir ayarlaması gerektirecektir. Beşinci olarak; durgunluk süresince harcamalarda bir kısıntı veya vergilerde bir artış yoluyla, federal bütçeyi dengeleme girişiminin arz ve talep yönlü makroekonomik etkileri, eyalet seviyesindeki etkilerden çok daha büyük olacaktır. Aslında, eyaletlerin gelirleri ve eyalet gelirinin bir payı olarak harcamalar, federal harcamalardan ve eyalet gelirinin parçası olan gelirlerden

çok daha küçüktür. Bu yüzden; harcamaları kısma ve vergileri artırma kararının eyalet geliri üzerindeki herhangi bir arz-talep etkisi, federal eyaletlerin bütçelerini dengeleme girişimlerinden daha küçüktür. Son olarak; ABD eyaletlerinin iş devirleri mükemmel paralelde çalışmayan küçük ekonomiler olmasından dolayı, bir eyaletin kendi bütçesini dengeleme girişiminin ulusal makro ekonomik etkisi yoktur. Aynı şekilde durgunluk süresince federal bütçeyi dengeleme girişiminden söz edilemez. Bu nedenle bu tartışma; ulusal hükümete eyaletlerin denk bütçe kuralları ile elde ettikleri deneyimlerden dersler çıkarma girişimlerinde ihtiyat önerir.

IV- BÜTÇE PROSEDÜRLERİ REFORMLARIYLA MALİ DİSİPLİN

Bütçeyi onaylama ve hazırlama süreçlerini kapsayan işlemler, kurumların rolünün göz önünde bulundurulması ve sayısal zorunlulukların açıklanması bir tarafa, mali disiplin üzerine tartışmada son zamanlardaki literatür politik ve teorik bağlantılı bir değişime ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır (Avrupa ile ilgili kanıt için bakınız Jorgen Von Hagen [1992] ve Alesina ve Roberto Perotti [1996]). Simya muhasebesinin sistematik çözümü nedeniyle, sayısal hedeflerin etkisizliği, makro politikalara zorla empoze edilen açıkların ve borçlanmanın esneklikten yoksun bir şekilde sınırlandığı böyle bir yaklaşımdan yana olan birkaç görüş vardır. Bütçe sürecinin demokratik yapısı ve şeffaflığı artarken makro ekonomik maliyetlerin daha da düşmesi, prosedürel bütçe kuralları ve kurumların reformları ilkesi gereği etkili mali disiplin sağlayabilirdi. Bu konunun detaylı analizi bu çalışmanın kapsamı dışında olup biz sadece olumlu bir soru soracağız: Mali disiplin için prosedürel bir yaklaşımı destekleyen bir çok görüş söz konusu iken, bu neden hala Avrupanın

politik gündeminde öncelikli bir madde olarak yer almamaktadır?. İki açıklama öneriyoruz.

Birincisi, ülkeler arasında kurumların gerçek mali performansı ciddi olarak etkilediği kanıtlanmasına rağmen, Avrupalı politikacılar mali prosedürlerin (işlemlerin) sayısal mali hedeflerden daha fazla mali disiplin sağladığına inanmış görünmemektedirler. Avrupalı ortaklardan “aşırı açıklarla” ilgilenen Almanya gibi ülkeler, bütün şekilsel prosedürel kuralların net sayısal mali hedefler için güçlü bir tercih olduğunu ifade ederler. İkincisi; Maastricht Anlaşması yurtiçi olaylar hakkında politik hakimiyet prensibi ve parasal birliğe dayalı ekonomik ve politik bütünleşme arasında zor bir politik dengeye dayanmaktadır. Dolayısıyla yaklaşma kriteri, her ülkenin özel ihtiyaçları ve işlemlerine göre izlediği iktisat politikasının esas noktaları doğrultusunda tamamen nominal hedefler çerçevesinde ifade edilir. Gelecekteki görüşmeler süresince, halen borç ve açıkların sınırları dahilinde ifade edilecek Avrupa Para Birliği’ ne katılımın gelecekte öngörülebilir kalıcı kriterinin kurumsal ya da gerçek yaklaşma konuları olduğu söylenebilir.

V- SONUÇ

Avrupa, mali disiplini sağlamak için sayısal hedeflerin yolunu tutmuş iken, bu kurallar APB’ nin boyutu ve ihtimaller üzerindeki politik pazarlık sürecinde bir anahtar unsuru da temsil eder: Anlaşmanın belirsizliği bu tür kuralların uygulanmasını belirlemeyi politik düşüncelere bırakır. Örneğin, Alman görüşüne göre Maastricht’ in mali kriteri antlaşmanın esnek ifadesini temel almayacak şekilde tam olarak yorumlanmalıdır.

Aynı şekilde A.B.D.’deki tartışma bütçe açıklarının maliyetleri ve bütçe kuralları sayesinde borçların geri ödenmesi hakkında olup; bu kurallar ekonomide devletin hacminin nispi olarak azaltılması amacına yönelik araç olarak sıkça ele alınır. Milton Friedman’ın deyişiyle “Bir Denk bütçe

düzenlemesi.....sonuca ulaşmak için bir yöntemdir”. Sonuç; devlet harcamalarının büyümesinin yavaşlatılması (ya da daha ani ve keskin bir şekilde azaltılmasıdır); (Wall Street Journal, 4 Ocak 1995, s. 12). Böyle bir amaç kendilerince arzu edilsin edilmesin bu ifade kamu kesiminin optimal büyüklüğünün daha fazla tercih edildiği ve borç ödemelerinin daha az yapıldığı cari bütçe tartışmasını ortaya çıkarıyor.

Analizlerimiz reel dönemlerde büyümeye ayarlı denk bütçe kuralının uzun dönemde Avrupanın nominal mali hedeflerine uyum sağladığını da gösteriyor. Karşılıklı olarak ABD’ de devletin reel dönemlerde önemli mali fazlaların devamına öncülük edeceği ve anlamlı şekilde aşırı şişirilmiş cari reel büyümeye ayarlı mali açığın boyutunun tamamen nominal mali açığa dayandırıldığı denk bütçe kuralı (ya da politikası) tavsiye ediliyor. Buna göre, Avrupalı yasa koyucular nominal mali kuralları (mevcut uluslararası bir anlaşmayı kapsayan) desteklerken, anayasal düzenlemeli ya da düzenlemesiz böyle bir politikanın ardından Avrupa yaklaşımı 2002 yılına kadar daha katı bütçeyi destekleyen baskın Amerikan mali görüşüne oranla daha esnek görünüyor.

KAYNAKLAR

Alesina, Alberto and Perotti, Roberto. “Fiscal Discipline and the Budget Process.” American Economic Review, May 1996 (Papers and Proceedings), 86 (2).pp.401-7.

Alesina, Alberto and Roubini, Nouriel. “Political Cycles: Theory and Evidence.” Unpublished Manuscript, december 1995.

Auerbach, Alan. “The US Fiscal Problem: Where We Are, How We Got Here, and where We Are Going.” In Stanley Fischer and Julio Rotemberg, eds., NBER macroeconomics Annual. Cambridge, MA: MIT Pres, 1994, pp.141-75.

Bohn, Henning and Imman, Robert. “ Constitutional Limits And Public deficits: Evidence From The US States.” Unpublished Manuscript, November 1995.

Buiter, Willem; Corsetti, Giancarlo and Roubini, Nouriel. “ Excessive Deficits: sense And nonsense In The Treaty Of Maastricht.” Economic Policy: A European Forum, April 1993, (16), pp.57-100.

Commission Of The European Communities. Reprot On European Convergence. Brussels, Commission Of The European Communities, 1995..

Corsetti, Giancarlo and Roubini, Nouriel. “ The Design Of Optimal Fiscal Rules For Europe After 1992,” in Francisco Torres And Francesco Giavazzi, eds., Adjustment And Growth In The European Monetary Union. Cambridge: Cambridge University Pres, 1993, pp.46-82.

-----, “ Political Biases In Fiscal Policy:Reconsidering The Case For The Maastricht Fiscal Criteria.” In Barry Eichengreen and Jeffry Frieden, eds., Monetary and Fiscal Policy In An Integrated Europe. New York: Springer-Verlag, 1995, pp.60-83.

Poterba, James. “Balanced Budget Rules And Fiscal Policy: Evidence From The States.” National Tax Journal, september 1995, 48 (3), pp.329-37.

Roubini, Nouriel. “The Economics Of Fiscal Bondage: The balanced Budget Amendment And Other Binding Fiscal rules.” Unpublished Manuscript, Stern School Of Business, New York University, February 1995.

Sachs, Jeffrey and Roubini, Nouriel. “Political and Economic Determinants Of Budget Deficits In The Industrial Democracies.” European Economic Review, May 1989, 33(5), pp.903-33.

Sachs, Jeffrey and sala-i martin, Xavier. “Fiscal Federalizm And Optimum Currency Areas: Evidence For Europe From The United States,” in M. Canzoneri, V. Grili, and P. Mason, eds., Establishing a central bank: Issues In Europe And Lessons From The US Cambridge: Cambridge University Pres, 1992, pp.195-219.

Von Hagen, Jurgen. “ Budgeting Procedures And Fiscal Performance In The European Community.” Commission Of The European Communities (Brussels) Economic Paper No.96, October 1992.