

MALİYE TEORİSİ İÇERİSİNDE MALİ ALAN KAVRAMINI ARAMAK: SMİTH, KEYNES ve MUSGRAVE ÜZERİNE BİR İNCELEME*

SEARCHING THE CONCEPT OF FISCAL SPACE IN THE THEORY OF PUBLIC FINANCE: A STUDY OVER SMITH, KEYNES AND MUSGRAVE



Fatin Şevki BULUT*



Serkan CURA**

ÖZ

Mali alan kavramı, 2005 yılında maliye literatürüne girmiştir. Mali alan kavramıyla anlatılan, devletin uygulamayı amaçladığı maliye politikalarını gerçekleştirebilecek ekonomik yetisinin varlığıdır. Mali alan kavramının yatırımları yönlendirmek ve iktisadi krizleri önlemek olarak nitelenebilecek iki fonksiyonu mevcuttur. Bu kavramın barındırdığı anlamlar ve sunduğu öneriler düşünüldüğünde maliye teorisi ve iktisadi düşünceler tarihi içerisinde başat tartışmaları şekillendiren devlet müdahalesi ve devlet müdahalesinin boyutlarıyla ilişkili olduğu görülmektedir. Kesin bir tanımı yapılmamış mali alan kavramını teorik temellerde incelemenin kavramın belirginliğine katkı yapacağı düşünülmüştür. Bu amaçla, çalışmada öncelikle devlet ve piyasa arasındaki tarihsel ilişki anlatılmış, ardından maliye teorisi

ABSTRACT

The concept of fiscal space has become a topic of discussion within the fiscal literature from 2005 onwards. It refers to a state's economic ability to realise fiscal policies with two overarching functions described as directing investments and preventing economic crises. Incorporating a number of different aspects, fiscal policy closely identifies with state intervention and various dimensions thereof that have steered some of the most significant debates in theory. The concept has made its way into the literature thanks to the economic crises-driven shifts in policy-advising international organisations' perspectives on state intervention. There is still no clear definition for the concept, and further insight into it within public finance theory could prove to be fruitful. To that end, this study sets

* Araş. Gör., Manisa Celal Bayar Üni., Maliye Bölümü, Maliye Teorisi Anabilim Dalı, fatinsevkibulut@gmail.com, ORCID: 0000-0002-9787-2387.

** Doç. Dr., Manisa Celal Bayar Üni., Maliye Bölümü, Mali İktisat Anabilim Dalı, serkan.cura@cbu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7142-0502. Bulut, F. Ş., Cura, S. (Mayıs 2021). Maliye Teorisi İçerisinde Mali Alan Kavramını Aramak: Smith, Keynes ve Musgrave Üzerine Bir İnceleme, *Vergi Raporu*, 260, (63-78).

* Bu çalışma Doç. Dr. Serkan CURA danışmanlığında Fatin Şevki BULUT tarafından hazırlanan ve 21 Temmuz 2020 tarihinde kabul edilen "Mali Alan ve Mali Alanı Kısıtlayan Faktörlerin İncelenmesi: Türkiye Örneği" adlı yüksek lisans tez çalışmasından faydalanılarak türetilmiştir.

Bu not yayın kurulu kararıyla makale yayımlandıktan sonra eklenmiştir.

Makale Türü: Araştırma Makalesi

M.G.T.: 18.02.2021 / M.K.T.: 29.04.2021

içerisinde önemli katkılar sunmuş üç düşünür olan Smith, Keynes ve Musgrave'in düşünceleri içerisinde mali alan kavramı aranmıştır. Smith'in düşüncelerinde mali alanın yatırımları yönlendirme fonksiyonu mevcutken, Keynes ve Musgrave'in düşüncelerinde yatırımları yönlendirme ve ekonomik krizleri önleme fonksiyonlarının varlığı tespit edilmiştir. İlgili düşünürlerin çalışmaları incelendiğinde mali alanı amaçlarına en uygun şekilde ve belirgin olarak anlatmış düşünürün Musgrave olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mali Alan, Maliye Teorisi, İktisadi Düşünceler Tarihi, Maliye Politikası, Ekonomik Kriz

JEL Sınıflandırma Kodları: H62 B22, E62, H12

GİRİŞ

Maliye teorisi ve iktisadi düşünceler tarihi, ekonomik krizler etrafında gelişen birikimlerle ilerlemiş bir disiplindir. 1980 ve 2000 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerde yoğunlaşan iktisadi krizler, müdahalesizlik ekseninde şekillenmiş neoliberal devlet pratiğinde dönüşümler gerçekleştirmiştir. İktisadi literatüre konsensüs değişimi olarak geçen bu sürecin neticesinde uluslararası kuruluşlar içerisindeki iktisat ve maliye düşünürleri, yeni kavram arayışları içerisine girmiştir. Bu kavramlardan birisi de mali alan kavramıdır. Çeşitli tanımlar yapılmış olması ve literatürde artarak çalışılmasına karşın mali alan kavramının netleştirilmiş bir tanımı bulunmamaktadır.

Mali alanın çeşitli tanımları neticesinde yatırımları yönlendirme ve ekonomik krizleri önleme şeklinde somutlaştırılabilir iki fonksiyonu olduğu görülmektedir. Bu iki fonksiyon maliye teorisi içerisinde geniş şekilde tartışılmıştır. Bu anlamda, mali alan kavramını maliye teorisi içerisinde aramanın, kavramın teori içerisine yerleşebilmesi için gerekli olduğunu göstermektedir. Bu çalışmanın amacı, yeni bir kavram olarak ortaya çıkmış olan mali alanın maliye teorisi içerisinde geniş bir anlatisinin olduğunu göstermektir.

out to explore the relationship between state and market, and then proceeds to seek for the concept in the thoughts of three significant theorists, namely Smith, Keynes and Musgrave. Smith's thoughts emphasize fiscal space's role in directing investments whereas those of Keynes and Musgrave focus on its role in directing investments and preventing economic crises. Among the trio, it is the philosopher Musgrave who has explicitly explained the concept of fiscal space in the most relevant way possible.

Keywords: Fiscal space, the theory of public finance, history of economic thoughts, fiscal policy, economic crisis

JEL Classification Codes: H62 B22, E62, H12

Çalışma iki ana başlıktan oluşmaktadır. İlk ana başlık altında öncelikle piyasa ve devlet arasındaki ilişki tarihsel süreç içerisinde anlatılacak ve mali alanın bu süreç içerisinde nerede var olabileceği gösterilecektir. Ardından mali alanın literatürde yer etmiş kavramları verilecek ve fonksiyonları tartışılacaktır. Çalışmanın ikinci ana başlığında maliye teorisi içerisinde önemli kırılmalar yaratmış üç düşünürün, Adam Smith, John Maynard Keynes ve Richard Musgrave'in, düşünceleri içerisinde mali alan kavramı aranacaktır. Smith'in seçilmesinin nedeni yaşadığı döneme kadar sunulmuş iktisadi ve mali düşünceleri belirgin biçimde sistematize etmiş ilk düşünür olmasıdır. Keynes'in seçilmesinin nedeni Büyük Buhran'ın ardından devlet müdahalesine dair paradigmayı değiştirmiş iktisat düşünürü olmasıdır. Musgrave'in seçilmesinin nedeniyse, kamu maliyesini belirgin biçimde tartışmış ve somutlaştırmış bir düşünür olmasıdır.

1- KAVRAMSAL OLARAK MALİ ALANIN GELİŞİMİ

Devletin ekonomi politikaları üretmekte kullanacağı alanları tartışmadan evvel, devletin kapitalist üretim tarzındaki yerini tartışmak

gerekmektedir. Fransız Annales tarih okulunun düşünürlerinden Fernand Braudel ve Avusturyalı iktisatçı Karl Polanyi'nin piyasalar, devlet ve kapitalizm üzerine düşünceleri bu tartışmanın çıkış noktası olacaktır. Braudel, maddi yaşamda insanların kullandığı pazarları ve kapitalizmin pazarını birbirinden ayırmıştır. Braudel'in ekonomi dünyaları olarak kategorize ettiği ekonomi üçgeninin en alt tabakasında günlük değişim ilişkilerinin bulunduğu maddi yaşam alanı vardır. Maddi yaşam alanında insanların günlük faaliyetleri bulunmaktadır. Üçgenin ortasında ekonomik yaşam olarak sınıflandırdığı, küçük kârların alanı vardır. Basit üretim ilişkilerinden kaynaklı uzmanlaşmanın olduğu alan ekonomik alandır.¹ Braudel'in pazar ekonomisi olarak nitelediği bu iki alan, tamamıyla gündelik yaşamın gerçekleştiği alanlardır.² Üçüncü sınıflandırmaysa, kapitalist pazardır ve ekonomik yaşamdaki pazarlardan ayrıdır. Kapitalist pazarın olduğu bölümde, uzmanlaşma yoktur ve yoğun kârlar vardır. Tekelleşmenin yoğun olduğu, ekonomik yaşamdaki pazarlara karşıt alan kapitalist alandır.³ Yüksek kârlarla birlikte yüksek sermaye birikimi olan bu alana giriş oldukça zordur.⁴

Braudel'e göre kapitalist pazarın var olabilmesinin şartı devlettir. Braudel'in siyasal iktidardan ve toplumun diğer bileşenlerinden ayırdığı ekonomik dünya, kapitalist pazarla beraber oluşmaktadır. Ekonomik dünya ve kapitalist pazar devlet olmaksızın oluşamaz ve var olamaz.⁵

Devletin ekonomik yaşamdaki pazarlarda düzenleyici bir rolü varken, kapitalist piyasaya karşı garantör rolü vardır. Bu garantör rol, tekel kârlarının belli oranlarda devamlılığını sağlayarak, ekonomik yaşama karşı bir yerde durmaktadır.⁶ Bu durumda siyasi iktidar ve ekonomik iktidar biçimsel olarak ayrıyken, kapitalist pazarın ekonomik egemenliği konusunda birleşmektedir. Devlete kâr getirmeyen bazı roller (yol yapımı, haberleşme, ordu, eğitim, toplumsal güvenlik) bırakılırken, kâr getiren alanlar kapitalist pazara bırakılmaktadır.⁷

Kapitalist pazarın siyasi çıkarları belirlemesi fikrinin altında, ekonomik dünya düzeninin toplumun tamamını yönlendirebileceği inancı vardır.⁸ Bu olguya, "toplumların akçalı ilişkilerini inceleyen" iktisat biliminin, toplum ve toplum içindeki birey yerine, neoklasik iktisat kuramlarında bireysel tercihlerle ilgilenmesi eşlik etmiştir.⁹ Ekonomi, siyasetten, kültürden ve toplumdan tamamen ayrı bir dünyadır. Ekonomik kararlar bu bileşenlerden bağımsız olarak verilir. Karl Polanyi, bu fikri, kendi kurallarına göre işleyen piyasa düzeni olarak anlatmaktadır. Polanyi'ye göre kendi kurallarına göre işleyen piyasa, toplumun yönlendiricisi kabul edilmemelidir¹⁰. Piyasa kuralları toplumu yönlendirmemeli, toplum kuralları piyasayı yönlendirmelidir. Ekonomik sistem toplumsal yapı içerisine yerleşirse, piyasaların varlığı bir problem teşkil etmeyecektir ve insanlık tarihi boyunca yaşanan durum budur.¹¹ Ancak

¹ Immanuel WALLERSTEIN. *Sosyal Bilimleri Düşünmek* (2.bs). (Taylan Doğan, Çev.). bgst Yayınları. Ankara. 2013. ss. 212-215.

² Fernand BRAUDEL. *Kapitalizmin Kısa Tarihi* (4.bs). (İsmail Yerguz, Çev.). 2017. Say. İstanbul. s. 37.

³ Immanuel WALLERSTEIN. a.g.e. s. 215.

⁴ Fernand BRAUDEL. *Kapitalizmin Kısa Tarihi*. s. 54

⁵ Fernand BRAUDEL. *Maddi Uygarlık, Dünyanın Zamanı*, 3. Cilt (2.bs). (Mehmet Ali Kılıçbay, Çev.). İmge. Ankara. 2004. s. 41.

⁶ Immanuel WALLERSTEIN. a.g.e. s. 215.

⁷ Fernand BRAUDEL. *Maddi Uygarlık, Dünyanın Zamanı*, 3. Cilt. s. 543.

⁸ Fernand BRAUDEL. *Maddi Uygarlık, Dünyanın Zamanı*, 3. Cilt. s. 36.

⁹ Tuncer BULUTAY. *Geleneksel İktisat Kuramı Üzerine Düşünceler*. İktisat Dergisi. Sayı: 185, 1989. s. 12.

¹⁰ Karl POLANYI. *Büyük Dönüşüm, Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Temelleri* (9.bs) (Ayşe Buğra, Çev.). İletişim. İstanbul. 2010. s. 114.

¹¹ Karl POLANYI. a.g.e. s. 114.

piyasanın ve kurallarının ekonomik yaşamın tek düzenleyicisi olması, insanların çağlar boyunca oluşturduğu toplumsal düzene aykırılık göstermektedir.¹² Polanyi'ye göre toplumlar, piyasanın egemenliğine karşı kendilerini korumak gayesiyle, piyasa karşısında bir çifte hareket göstermişlerdir.¹³

Braudel ve Polanyi'nin tarih anlatısı, günümüzde devletlerin kısıtlanması manasında geçerliliğini korumaktadır. Öncelikle devlet, üstlendiği düzenleyici ve garantör rollerle ekonomik alan içerisinde aktif bir biçimde konumlanmış durumdadır. Buna ek olarak ekonomi, siyaset ve toplumdan ayrı kuralları olan bir alan olarak görülmektedir. Ekonominin bağımsızlığı, hükümetleri ekonomi üzerinde belirli düzenleyici fonksiyonlarla sınırlamaktadır. Para politikası kuralları, mali kurallar bu kısıtlamalara örnek verilebilir. Ancak hükümetler bazı alanlarda bu kısıtlamalara uygun veya karşıt müdahale gereği duymakta; bazı durumlarda hükümetlerin müdahale etmesi zorunlu ekonomik krizler yaşanmaktadır. Netice itibarıyla ulusal ekonomilerin uygulaması gerektiği politikalar oluşmaktadır. Bir başka ifadeyle ulus devletler politik alanlara ihtiyaç duymaktadır. Braudel'e göre "*ulusal ekonomi, maddi yaşamın gereklilikleri ve yenilikleri nedeniyle devletin, faaliyetleri aynı yöne taşınabilecek, birlik içinde, tutarlı bir alana dönüştürdüğü politik alanlar.*"¹⁴ Bu durumda, ekonomiye müdahale arayışında olan devlet için politik alan – politika alanı arayışı ortaya çıkmaktadır. Literatürde birden

fazla tanımı bulunan politika alanı kavramı, en geniş olarak, herhangi bir şarta maruz kalmaksızın, hükümetlerin ekonomik hedeflere ulaşmadaki politika tercihlerini yapabilmeleri olarak tanımlanmaktadır.¹⁵ Bir başka tanıma göre ulusal politika alanı, bir ülkenin yasal (*de jure*) politika egemenliği ve fiili (*de facto*) ulusal politika uygulama bağımsızlığı arasındaki bağdaşmadır.¹⁶ Politika alanının ekonomik alt kümelerinden birisi de mali alandır.

1.1- Mali Alanın Tanımları ve Fonksiyonları

Mali alanın bir kavram olarak öne sürülme tarihi olan 2005 senesi, ekonomi politikalarına yön veren uluslararası kuruluşlarda Washington Konsensüsü'nden (WK) Post Washington Konsensüsü'ne (PWK) geçişin yaşandığı zaman dilimi içerisinde yer almaktadır. WK kavramı, 1980 sonrası hâkim iktisadi düşüncelerinin az gelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulan istikrar ve yapısal uyum politikalarını ifade etmek için kullanılmıştır.¹⁷ WK'nin birincil uygulama alanı Latin Amerika Ülkeleri ve eski sosyalist ülkeler olmuştur.¹⁸ Gelişmekte olan ülkelerin sıkça yaşadığı finansal krizler, beraberinde Uluslararası Para Fonu'na (IMF) çok ciddi eleştiriler gelmesiyle neticelenmiş ve IMF'yi yeni politikalar aramaya itmiştir. Bu arayış neticesinde, 1980 sonrası ekonomik programlar ve ulusal kalkınmacılık arasında bir eşgüdüm arayışı olan PWK oluşmuştur. Bu dönüşümle birlikte IMF'nin özellikle bankacılık sektörü ve finansal sistem üzerinde düzenleyici reformlara

¹² Karl POLANYI. a.g.e. s. 118.

¹³ Karl POLANYI, a.g.e. s. 80.

¹⁴ Fernand BRAUDEL. *Kapitalizmin Kısa Tarihi*. s. 83.

¹⁵ Alexander E. KENTIKELİS ve diğerleri. *IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985-2014*. Review of International Political Economy. Cilt: 23. Sayı: 4. 2016. s. 543.

¹⁶ Jörg MAYER. *Policy Space: What, for What, and Where?*. Development Policy Review. Cilt: 27. Sayı: 4. s. 376.

¹⁷ Metin ALTIOK. *Washington Konsensüsü*. Fikret Başkaya, Aydın Ördek (Der.). Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü: Eleştirel Bir Giriş kitabı içinde. Özgür Üniversite. Ankara. 2008. s. 1298.

¹⁸ Dani RODRIK. *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in 1990's: Learning From A Decade of Reform*. Journal of Economic Literature. Cilt: 44. Sayı: 4. 2006. s. 794.

daha fazla önem verdiği, güçlü kurumlar ve iyi yönetişimin önemine daha fazla vurgu yaptığı görülmektedir. PWK, devleti hem kalkınma sürecinin önemli bir birleşeni olarak görmekte, hem de piyasa ekonomisinin ikamesi yerine tamamlayıcısı olarak tanımlamaktadır.¹⁹ Sonuç olarak, WK olarak nitelenen 1980 ve 2000 yılları arasındaki müdahalesizlik dönemi, WK'nın denk bütçe, tasarruf tedbirleri gibi neoklasik kurama dayalı neoliberal politika önerileri ve sürdürülebilir beşeri kalkınma hedefleri arasında bir çatışma yaratmıştır.²⁰ İlgili yıllarda maliye politikasının amacı denk bütçe ve mali istikrarın sağlanması; bu amaçlara verilen aşırı önemin yoksulluk sorunu, ekonomik büyüme ve kalkınma gibi kavramları maliye politikasından dışlanması²¹ neticesinde gelen eleştiriler mali alanın ilgili uluslararası kuruluşların metinlerinde yer almaya başlamasıyla neticelenmiştir.

Literatüre girmiş ilk mali alan tanımı, Heller tarafından geliştirilmiştir²². Bu tanıma göre mali alan, devletlerin ekonomik amaçlarını yerine getirmesini ve mali sürdürülebilirliğin olumsuz etkilenmemesini birlikte sağlayacak bütçe esnekliğidir.²³ Bu tanım, kamu harcamaları eksensel bir tanımdır. Bu tanımda üç ayrı yapı görülmektedir. Birinci yapı, devletlerin var olan ekonomik amaçlarıdır. Yani mali alan, devlete ekonomi politikaları için bir müdahale alanı geliştirmektedir. Tanımdaki ikinci yapı, kaynakların devlet bütçesi içerisinde olmasıdır. Nezihe Sönmez bütçeyi “devlet kuruluşlarının faaliyetlerinde, hedeflerin

daha iyi seçilebilmesini ve bunları gerçekleştirecek kaynakların verimli olarak kullanılmasını sağlayan araç²⁴” olarak tanımlamıştır. Devlet bütçesi, hükümetlerin mali alanları oluşturdukları yasal metinler olacaktır. Bir başka ifadeyle bütçe gelirleri vasıtasıyla mali alan oluşturulacaktır. Son yapıya, kamunun mali sürdürülebilirliğine dair bir olumsuz etkinin gelişmemesidir. Üçüncü yapıda vurgulanan, mali sürdürülebilirliğine dair gerek ulusal gerekse uluslararası piyasalara güven aşılamamış bir hükümetin, mali alan yaratmada başarısız olacağıdır. Bu üçlü yapı üzerinden bir değerlendirme yapıldığında, piyasaya güvene dayalı ve faiz dışı fazla hedefiyle birleşmiş bir mali sürdürülebilirliğin, devletin ekonomik amaçlarını uygulayabilmesi için politika özerkliğinde oluşturabileceği kısıtlılık akla gelmektedir. Bu durum, Heller'in mali alan tanımının bir çelişkisi olarak değerlendirilebilir.

Literatürde yer alan bir diğer mali alan tanımı, kamu borçluluğunun sürdürülebilirliğine dair tanımdır. Bu tanıma göre mali alan, “mali manevra imkanı” olarak değerlendirilmektedir. Finansal krizlerin ve özellikle 2008 Büyük Durgunluğunun (*Great Recession*) birçok ülkede kamu borçluluğunun Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya (GSYH) oranını oldukça yüksek seviyelere çıkartması, devletlerin kriz esnasında kullanabileceği bir mali alan imkanını tartışmaya açmıştır²⁵. Mali alanı bu şekilde değerlendiren düşünceye göre mali alanın tanımı borçlanma limiti ve cari borç miktarı arasındaki farktır.²⁶ Borçlanma limiti, bir ülkenin

¹⁹ Ziya ÖNiş ve Fikret ŞENSES. *Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus*. Development and Change. Cilt: 36. Sayı: 2. 2005. 273.

²⁰ Charles GORE. *The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries*. World Development. Cilt: 28. Sayı: 5. 2000. s. 795.

²¹ DEVELOPMENT COMMITTEE. *Fiscal Policy for the Growth and Development – An Interim Report*. Paper Presented at the Development Committee Meeting. Washington D.C, 2006 ss. i-ii.

²² Peter S. HELLER. *Understanding Fiscal Space*. IMF Policy Discussion Paper. PDP/05/04, 2005.

²³ Peter S. HELLER, a.g.e. s. 3.

²⁴ Nezihe SÖNMEZ. *Bütçe ve Bütçe Politikası*. İzmir: Ticaret Matbaacılık. 1971. s. 3.

²⁵ Jonathan D. OSTRY ve diğerleri (2010). *Fiscal Space*. *IMF Staff Position Note 10/11*.

²⁶ Jonathan D. OSTRY ve diğerleri. a.g.m. s. 3.

mali ödeme gücünün sağlamlığının sorgulandığı borç miktarını anlatmaktadır. Borç limitinin belirlenmesi, likidite ve borç çevirme riski üzerine kurulmaktadır. Ülkenin amaçlanan borçlanma miktarı, borçlanma limitinin oldukça altında olmalıdır.²⁷ Bu tanıma getirilen eleştiri, ülkelerin mali alan oluşturma çabasını sadece borç sürdürülebilirliğine indirilmesi ve toplumsal fayda odaklı, stratejik sektörler için önem veren mali alan oluşturma yöntemlerini dışlamasıdır.²⁸

Bu iki başat tanım ekseninde literatürde yer almış birçok mali alan tanımı bulunmaktadır.²⁹,³⁰,³¹,³² Bu tanımların ortak noktası, devletin ekonomi içindeki müdahale ve yönlendirme alanının gelişimine duyulan ihtiyaçtır. Tanımların ekseninde, mali alan oluşturma'nın iki amacı olduğu sonucuna ulaşılabilir. Bu amaçlardan ilki, devletin mali alan oluşturarak çeşitli yatırımlar yapması ve bu vasıta ile ekonomiyi yönlendirmesi, ikincisiyse oluşturulan mali alanın ekonomik krizlere karşı istikrar fonksiyonu sağlamasıdır. İki amaç ekseninde, mali alanın iki fonksiyonu olduğu sonucuna ulaşılabilir. Bunlar, mali alanın yatırım fonksiyonu ve ekonomik krizleri önleme fonksiyonudur. Mali alanın yatırım fonksiyonu devletin yönlendirmesine dayalı bir mali alan kullanımı önermektedir. Krizlere karşı mali alan yaratılması ise, mali alanı borç sürdürülebilirliğiyle ilişkilendirmekte ve kriz dönemlerinde ortaya çıkan bir fonksiyon önermektedir.

2- MALİ ALANIN MALİYE TEORİSİ İÇERİSİNDEKİ YERİ

Yatırım ve krizleri önleme fonksiyonu altında amaçları serimlenen mali alan kavramı, maliye teorisi içerisinde geniş bir tarihe sahiptir. Mali alan kavramsallaştırmasıyla yapılan, tarihsel olarak var olan bu düşüncelerin bir sistematik haline getirilmesidir. Bu nedenle mali alan kavramını iktisadi düşünceler tarihi içerisinde aramak, henüz net bir tanımı yapılmamış mali alan kavramının maliye teorisi içerisine yerleşebilmesi için önem arz etmektedir. Bu düşünceyle çalışmada maliye teorisi içerisinde önemli kırılma noktaları yaratmış üç düşünürün, Adam Smith, John Maynard Keynes ve Richard Musgrave'in düşünceleri içerisinde mali alan kavramı aranmaktadır.

2.1- Smith'in Düşüncelerinde Mali Alan Kavramı

İktisat bilimi Adam Smith'ten önce de büyük bir mirasa sahip olsa da iktisadi doktrin başlangıcının Adam Smith'in düşünceleriyle birlikte gerçekleştiği kabul görmektedir. Çünkü Adam Smith, Musgrave'e³³ göre iktisadi ve mali düşüncenin yaklaşık iki yüzyıldır tartışılan ve güncelliğini yitirmeyen konularına ilk kez tutarlı bir yöntemle değinen iktisatçı olmuştur. Başka bir ifadeyle, Smith'in yaptığı ıssız bir alan olan iktisadi düşünceye dair ilk detaylı ve özenli araştırmadır.³⁴ Smith'in ilgilendiği temel konu sermaye

²⁷ Jonathan D. OSTRY ve diğerleri. a.g.m. s. 3.

²⁸ Eren ÇAŞKURLU. *Bağımsız Maliye Politikası Uygulama Olanağının Kısıtlanması, Mali Alan Daralması ve Etkileri*. Fatih Saraçoğlu, Eren Çaşkurlu, Haydar Lütfi Ejder (der.). Maliye Yazıları kitabı içinde. Gazi Kitapevi. Ankara. 2014. s. 68.

²⁹ Rantin ROY ve Antoine HANTE. *Investing in Development, The MDGs, Aid and Sustainable Capital Accumulation*. Journal of International Public Affairs. 2005. Cilt: 58. Sayı: 2.

³⁰ DEVELOPMENT COMMITTEE. a.g.m. 2006.

³¹ Ralph van DOORN ve diğerleri. *Do Middle-Income Countries Continue to Have the Ability to Deal with Global Financial Crisis?*. The World Bank Policy Research. WPS5381. 2007.

³² M. Ayhan KÖSE ve diğerleri. *A Cross-Country Database of Fiscal Space*, World Bank Policy Research Working Paper. No: 8157. 2017.

³³ Richard A. MUSGRAVE. *A Brief History of Fiscal Doctrine*. Alan Auerbach and Martin Feldstein (Eds.). Handbook of Public Economics içinde. Elsevier Science. Amsterdam. 1985. s. 12.

³⁴ Jacop VINER. *Adam Smith and Laissez Faire*. Journal of Political Economy. Cilt: 35. Sayı: 2. 1927. s. 198.

birikimidir. Ancak mirasçısı olduğu fizyokratlardan farklı olarak sermaye birikiminin kaynağını tarımda değil; imalatta aramıştır.³⁵ Adam Smith'in amaçladığı doğal düzen, merkantilist politikalara getirilmiş bir eleştiridir. Smith, Ulusların Zenginliği (*The Wealth of Nations*) kitabında ithalat kısıtları kaldırıldığı zaman bir toplumun nasıl daha iyi bir aşamaya ulaşacağını açıklar.³⁶ Bu manada hükümetin getirdiği kısıtlamalar kaldırıldığında, insanların kişisel kararlarıyla düzen vereceği bir doğal durum ortaya çıkacaktır. Piyasanın hakimiyeti bir kuralken, kamu sektörü ve devlet müdahalesi bu kuralın istisnasıdır.³⁷ Buna ek olarak Adam Smith, bir ücret karşılığında çalışan emekçi, sermaye sahibi imalatçı, tüccar ve toprak sahibi arasındaki farkları belirginleştiren ilk düşünürdür.³⁸

Smith, doğal düzen için bireylerin kararlarının devletin nezaretinden arındırılmasını amaçlamıştır. Bu anlamda insanların eylemlerinin öngörülmemen bazı sonuçlarının olduğunu, bu sonuçların toplum yararına olabileceğini söylemiş, bunu da görünmez el prensibi olarak anlatmıştır.³⁹ Bir başka ifadeyle görünmez el sermaye birikiminin kaynağı olan özel çıkarlarla genel çıkarlar arasında bir ahengi anlatmaktadır.⁴⁰ Ancak görünmez el, devletin yok olması ve hiçbir ekonomik olaya müdahale etmemesi anlamına gelmemektedir. Smith piyasanın bir savunucusu olsa da sınır-

ları olmayan bir piyasanın savunucusu değildir. Doğal özgürlük, güvenlik ve yasal hakların korunmasını gerektirmektedir ve bunu sağlayacak olan devlettir.⁴¹ Smith anlatısında devlet müdahalesine izin verilecek alanların tamamını sıralamıştır.⁴² Bunlardan ilki, toplumu diğer devletlerin işgalinden korumak; ikincisi toplumdaki her bir bireyi, diğer bireylerden kaynaklanabilecek adaletsizliklerden korumak; üçüncüsüye özgürlük ortamını gerçekleştirecek kamu kurumları ve imar çalışmalarını sağlamaktır.⁴³ Üçüncü görevde Smith'in devlete yüklediği alan, toplum refahı için gerekli olan, ancak bireylerin yapmasının düşünülmemeyeceği, yapamayacağı veya yapsa da başarılı olamayacağı hizmetlerdir.⁴⁴ Smith'in devlete dair düşüncelerinde mali alanı arayacağımız nokta üçüncü başlıkta yer almaktadır.

Smith, toplumun yaşamını kolaylaştırmak için devletin üçüncü görevinde üstleneceği imar ve bayındırlık faaliyetlerine önem vermektedir. Ulusların Zenginliği'nin Beşinci Kitap'ındaki "Devletin ve Hükümdarın Giderleri Üzerine"⁴⁵ bölümünde Smith'in kamu harcamalarının nereye yönelmesi gerektiğine dair fikirlerini bulmak mümkündür. Yol, köprü, kanal ve limanların kurulmasını bayındırlık faaliyetleri olarak sıralamıştır.⁴⁶ Smith, bayındırlık faaliyetleri için devlet bütçesi dışında özel kamu maliyesi araçlarının kullanılmasını önererek, alt yapı faaliyetlerinde

³⁵ İşaya ÜŞÜR. Ekonomi Polirik: *Zarif Mezar Taşları?*. Praksis. Sayı: 10. 2003. s. 222.

³⁶ N. Emrah AYDINONAT. *Adam Smith'in Görünmez Eli, Doğru Sanıyor Olabileceğimiz Yanlışlar*. Mine Kara, N. Emrah Aydınonat (Der.). Görünmez Adam Smith kitabı içinde. İletişim. İstanbul. 2010. s. 149.

³⁷ Richard A. MUSGRAVE. *A Brief History of Fiscal Doctrine*. s. 7.

³⁸ Emery K. HUNT ve Mark LAUTZENHESIER. *İktisadi Düşünce Tarihi (2.bs)* (Vedat Ulvi Aslan, Çev.). Phoenix. Ankara. 2011. s. 82.

³⁹ N. Emrah AYDINONAT. a.g.e. s. 150.

⁴⁰ İşaya ÜŞÜR. a.g.m. s. 223.

⁴¹ Richard A. MUSGRAVE. *A Brief History of Fiscal Doctrine*. s. 4.

⁴² Bu alanların geniş bir anlatısı için bkz. Gavin KENNEDY. *Adam Smith: A Moral Philosopher and His Political Economy*. Palgrave Macmillan. New York 2008. s. 247.

⁴³ Richard A. MUSGRAVE. *A Brief History of Fiscal Doctrine*. s. 3.

⁴⁴ Jacop VINER. a.g.m. s. 232.

⁴⁵ Adam SMITH. *Milletlerin Zenginliği (5.bs)* (Haldun Derun, Çev.). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları. İstanbul. 2011. s. 767.

⁴⁶ Jacop VINER. a.g.m. 226.

oluşturulacak mali alana bir örnek sunmuştur.⁴⁷ Smith temel eğitimi ve yüksek eğitimi tartışırken, eğitimin toplum için olumlu dışsallık yaratacağını kabul etmiştir.⁴⁸ Yüksek öğretime yapılacak müdahaleler sadece mali olmamalı, müfredat da devlet tarafından denetlenmelidir.⁴⁹ Toplumun dezavantajlı kesimlerinin iyi bir eğitim alabilmesi için kamu harcamaları kullanılmalıdır.⁵⁰ Sonunda kâr elde edilemeyecek; ancak topluma olumlu sonuçlar sağlayacak faaliyetler kamu tarafından gerçekleştirilmelidir. Smith sağlık konusunda da eğitime benzer politika önermeleri sunmuş ve dezavantajlı kesimlerin kamu harcamalarıyla desteklenmesini önermiştir. Smith'in kendi deyişiyle;

"Hükümdarın ya da devletin üçüncü ve son ödevi, büyük bir topluluğa çok faydalı olabilmekle birlikte kârı bir ya da birkaç kişinin masrafını hiçbir zaman çıkaramayacak, dolayısıyla herhangi bir bireyin ya da az sayıda bireylerin kurması yahut bakması umulmayacak türden kamu kurumlarının ve bayındırlık işlerinin kurulması ve bakma ödevidir."⁵¹

Örnek olarak, salgın hastalıkların önlenmesi için kamu harcamaları vasıtasıyla hijyenin sağlanması, Smith'in anlattısında devletin bir görevidir.⁵² Smith cüzzam hastalığından örnek vererek, ölümcül olmasa dahi her türlü salgın hastalığın halk arasında yayılımıyla mücadele etmenin ka-

munun önemli görevleri arasında olduğunu vurgulamıştır.⁵³

Vergilendirme konusunda Smith'in düşüncesinin temelinde, toprak sahibinin vergilendirilmesi vardır. Vergiler en son durumda toprak sahibine yansıtılmalıdır. İşçiler geçimlik ücretle çalıştıkları için onlar üzerine vergi yüklenemez. Toprağı kiralayan üretici ve toprak sahibi arasında paylaştırılan vergi, toprak sahibine yansıtılarak rantı düşürecektir. Smith lüks mallar üzerinden alınacak verginin de etkinliği sağlamak açısından önemli bir araç olacağını düşünmüştür.⁵⁴ Smith vergilendirme için fayda ilkesini savunurken, geçimlik ücreti bu vergilendirme sürecinden istisna tutmaktadır. Geçimlik ücretin vergilendirilmesi toprak sahipleri ve lüks tüketim malları üzerinden alınmalıdır.⁵⁵ Fayda ilkesinin geçimlik ücrete getirilen istisnaya dengelenmesini öneren Smith, bu yolla vergilendirmede eşitlik ve adalete ulaşılacağını düşünmüştür.⁵⁶ Smith devlet borçlanmasına ancak savaş dönemlerinde sıcak bakmıştır.⁵⁷ Bu nedenle Smith'in vergi ve borçlanma politikasıyla krizleri önlemek için bir mali alan önerdiği sonucuna ulaşılmamaktadır.

2.2- Keynes'in Düşüncelerinde Mali Alan Kavramı

Kimi düşünce tarihçileri Keynes'i neoklasik iktisattan büyük bir kopma, bir devrim olarak

⁴⁷ Gavin KENNEDY. a.g.e. s. 231.

⁴⁸ M. Çetin HACIOSMANOĞLU. *Adam Smith ve Eğitimin Önemi*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. Cilt: 47. Sayı: 3. 1992. s. 182.

⁴⁹ Gavin KENNEDY. a.g.e. s. 234.

⁵⁰ Gavin KENNEDY. a.g.e. s. 235.

⁵¹ SMITH. a.g.e. s. 804.

⁵² Jacop VINER. a.g.m. s. 228.

⁵³ Smith. a.g.e. s. 879.

⁵⁴ Richard A. MUSGRAVE. a.g.e. ss. 31-32.

⁵⁵ Richard A. MUSGRAVE. a.g.e s. 16.

⁵⁶ Zeynep AĞDEMİR ve Ceyhan GÜRKAN. *Adam Smith'ten Neoliberalizme Vergi Adaleti: Ödeme Gücü ve Fayda Yaklaşımlarının Kavramsal, Kuramsal ve Ülke Uygulamaları Bağlamında Bir İncelemesi*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. Cilt: 74. Sayı: 2. 2019. s. 473.

⁵⁷ Gavin KENNEDY. a.g.e. s. 241.

değerlendirirken⁵⁸; bazı iktisat tarihçilerine göreyse Keynes yıkılmakta olan kapitalizmin kötü bir kurtarıcısıdır.⁵⁹ Mark Skousen'e⁶⁰ göre bir devrimciden ya da bir kötü bir kurtarıcıdan ayrı olarak Keynes, ekonomik özgürlüğü devletin bütün ekonomiyi ele almasından ve batı toplumunun değerlerini yıkmasından korumuştur. Keynes'in iktisadi düşüncelerinin kapitalizmin tarihinde hangi aşamaya geldiğini tartışmak bu çalışmanın konusu değildir. Ancak vurgulanması gereken nokta, Keynes'in önerdiği politikalarla insanlık tarihinin gördüğü en büyük ekonomik krizi noktalayacak bir entelektüel ufuk açtıdır. Ayrıca bu düşünceler ışığında gerçekleşen ekonomik uygulamalar refah devleti olgusunun yerleşmesiyle neticelenmiştir.⁶¹

Klasik liberalizmin temelinde özel mülkiyet vardır. Keynes, kapitalist sistemin girdiği istikrarsızlığı, klasik liberalizmin temelinde bulunan özel mülkiyete dokunmaksızın çözmeyi amaç edinmiştir.⁶² Keynes, yörüngesinde gitmeyen bir araba olan kapitalist sistemi, direksiyonu tamamı ile devlete vermeden kurtarmanın yolunu aramıştır. Bunun aracı, neoklasik görüşün vurguladığı gibi ücretleri dalgalanmaya bırakmak değil sürekli bütçe açıklarına dayalı ekonomik kontrolün ve toplam talebi tetikleyecek kamu yatırımlarının yapılmasıdır.⁶³ Bütçe açığı ekono-

mik aktivitelerdeki azalmanın devlet gelirlerini düşürmesi sonucunda oluşan bir durumdur. Bütçe açıklarından kurtulmanın tek yolu, daralmayı sonlandıracak çevrim karşıtı politikalar uygulamaktır.⁶⁴

Keynes'e göre yüksek ve sürekli işsizlik dengelessnessin tek sebebidir. Bu durumdan çıkış ise ancak genişletici maliye politikasının kullanılması vasıtasıyla olacaktır. Keynes'e göre klasik iktisat sadece tam istihdam durumunda uygulanabilecek özel bir durumu anlatır.⁶⁵ Ancak tam istihdam istisnai bir durum olduğundan, ekonomiyi tam istihdam seviyesine getirecek politikalar devlet müdahalesi vasıtasıyla gerçekleşmelidir. Serbest piyasalar toplam üretim ve toplam tüketim arasında kendiliğinden bir eşitlik sağlayamamaktadır.⁶⁶ Toplam talep kontrolü, kapitalizmi bitirmek amacıyla değil, kapitalizmde var olan krizleri noktalamak amacıyla.⁶⁷ Efektif talep tüketim ve yatırım harcamalarının toplamından oluşmaktadır. Efektif talebin devlet tarafından yönetilmesi ve yönlendirilmesi, üretim ve yatırım sürecini işlemesini sağlayacaktır.⁶⁸

Neoklasik iktisatla Keynes'in ayırdığı ilk analiz, faiz haddinin tanımındaki farklılıktır. Keynes, para piyasasını diğer mal ve hizmetlerin değiş tokuş edildiği piyasalardan ayırmıştır. Bu nedenle faiz haddi, yatırımcıların bugüne göre yatırım

⁵⁸ Douglas DOWD. Kapitalizm ve *Kapitalizmin İktisadi, Eleştirel Bir Tarih* (2.bs) (Cihan Gerçek, Çev.). Yordam Kitap, İstanbul, 2013. s. 170.

⁵⁹ Emery K. HUNT ve Mark LAUTZENHESIER. a.g.e. s. 582.

⁶⁰ Mark SKOUSEN. *The Big Three Economist in Economists, Adam Smith, Karl Marx and John Maynard Keynes*. M.E.Sharpe. New York and London. 2007. s. 135.

⁶¹ İşaya ÜŞÜR. a.g.m. s. 231.

⁶² Ferda DÖNMEZ ATBAŞI. *Keynes ve Keynesçilik*. Fikret Başkaya, Aydın Ördek (der.). Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü: Eleştirel Bir Giriş kitabı içinde. Özgür Üniversite. Ankara. 2008 s. 679.

⁶³ Mark SKOUSEN. a.g.e. s. 136.

⁶⁴ Elba K. Brown-COLLIER ve Bruce E. COLLIER. *What Keynes Really Said About Deficit Spending*. Journal of Post Keynesian Economics. Cilt: 17. Sayı: 3. 1995. s. 344.

⁶⁵ Mark SKOUSEN. a.g.e. s. 150.

⁶⁶ Ferda DÖNMEZ ATBAŞI. a.g.e. s. 677.

⁶⁷ Mark SKOUSEN. a.g.e. s. 136.

⁶⁸ Ferda DÖNMEZ ATBAŞI. a.g.e. s. 680.

yapma kararını belirleyecek ölçüttür.⁶⁹ Keynes'e göre faiz klasiklerin vurguladığı gibi tasarrufun arz fiyatı değil, likiditeden vazgeçmenin bedelidir. Dolayısıyla faiz, spekülasyon para talebini belirleyen unsurdur.⁷⁰ Faiz haddine duyarlı olan kesimler, parayı spekülasyon güdüsüyle elinde tutan sermayedarlardır. Bu nedenle sistemin istikrarsızlık kaynağı bu kesimdir. Sistemde istikrarı sağlayacak kesimse, kazandığını harcamak gibi basit bir davranışa sahip olan ekonominin talep yanıdır. Tüketim fonksiyonunda istikrar sağlandığında, çoğaltan mekanizmasıyla yatırım alanına da istikrar sirayet edecektir.⁷¹ Ekonomide istikrarlı bir tam istihdamı sağlayacak yatırım oranını devam ettirebilmenin tek yolu vardır, bu da yatırımların sosyalizasyonudur. Yatırımların sosyalizasyonu, devletin belirlediği bazı kriterlerle ekonomiye müdahalesi demektir. Bir başka deyimle, kapitalist girişimcinin ekonomide bıraktığı boşluğu devletin doldurmasıdır. Bu müdahale, devletin özel sektör yerine geçmesi değil, özel sektörle iş birliği içerisinde yatırımları bazı amaçlara yönlendirmesidir.⁷² Yatırımların sosyalizasyonu ile toplam üretimden yatırıma ve kâra ayrılacak pay, doğrudan devlet tarafından belirlenecektir. Devletin ilgilendiği konu mülkiyetin kimin elinde olduğu değil, piyasanın durgunluk olmaksızın işleyebilmesidir.⁷³ Keynes, yatırımların sosyalizasyonu neticesinde tam istihdamın

sürekli olarak sağlanabileceğine inanmaktadır. Keynes'e göre yatırımların sosyalizasyonu devlet ve özel sektör arasında gerçekleşecek "hiçbir uzlaşmayı dışlamadan ve kamu otoritesinin özel girişimcilerle birlikte çalışmasıyla gerçekleşir."⁷⁴ Keynes'in düşüncelerinde mali alan, yatırımların sosyalizasyonu altında aranacaktır.

Yatırımların sosyalizasyonu, ekonominin durgunluk içinde olduğu dönemlerde uygulanan çevrim karşıtı bir bütçe politikasıdır. Keynes, çevrim karşıtı bir kamu yatırım politikası önermiştir ve bu öneriye paralel olarak bütçeleme de bir ayrılmışlığa gitmiştir.⁷⁵ Bu ayrım olağan bütçe (*ordinary budget*) ve sermaye bütçesi (*capital budget*) şeklindedir. Bu ayrım olağan bütçe (*ordinary budget*) ve sermaye bütçesi (*capital budget*) şeklindedir. Olağan bütçe, devletin zorunlu harcamalarını yaptığı bütçedir. Dengede olmalı ve mümkünse fazla vermemelidir. Sermaye bütçesi, devletin kamu yatırımlarıyla, dolayısıyla yatırımların sosyalizasyonu ile ilişkilendirilecek bütçedir. Hükümet, çevrim karşıtı politikalarında sermaye bütçesini kullanacaktır.⁷⁶ Bu nedenle sermaye bütçesi açık vermeli, olağan bütçeyse sermaye bütçesinin açığını finanse etmelidir.⁷⁷ Özet olarak, Keynes'in ekonomiyi dengeye getirmek için sosyalizasyonunu uygun gördüğü yatırımlar sermaye bütçesinden finanse edilirken, olağan bütçeden bu yatırımlar için mali alan yaratılmaktadır.

⁶⁹ Bilsay KURUÇ. *Ortodoksluktan Çıkış İçin Bir Kitap: Genel Teori*. Mülkiye Dergisi. Cilt: 11. Sayı: 256. 2007. s. 22.

⁷⁰ Gülten KAZGAN. *İktisadi Düşünce Tarihi* (10.bs). Remzi. İstanbul. 2011. s. 223.

⁷¹ Bilsay KURUÇ. a.g.m. s. 24.

⁷² Bilsay KURUÇ. a.g.m. s. 26.

⁷³ Ferda DÖNMEZ ATBAŞI. a.g.e. s. 678.

⁷⁴ John Maynard KEYNES. *The Collected Works of John Maynard Keynes Volume 7: The General Theory of Employment, Interest and Money* (3.Ed) (Austiiin Robinson and Donald Morridge (Ed.). Cambridge University Press for the Royas Economic Society. New York. 2012. s. 378.

⁷⁵ Ferda DÖNMEZ ATBAŞI. a.g.e. s. 678.

⁷⁶ Alcina F. CAMARA ve Matias VERNENGO. *Fiscal Policy and the Washington Consensus: A Post Keynesian Perspective*. Journal of Post Keynesian Economisc. Cilt: 27. Sayı: 2. 2004. s. 336.

⁷⁷ Elba K. Brown-COLLIER ve Bruce E. COLLIER. a.g.m. s. 346.

2.3- Musgrave'in Düşüncelerinde Mali Alan Kavramı

Richard Musgrave kamusal mal ve hizmetlerin sağlanmasında, bu mal ve hizmetlerin yurttaşlar arasında dağılımında ve zamanlı ve planlı hükümet müdahalesiyle ekonomik istikrarın sağlanmasında hükümetin fonksiyonlarını göz önüne alarak, maliye literatürüne yeni bir paradigma kazandırmıştır.⁷⁸ Musgrave'in 1959'da çıkan Kamu Maliyesi Teorisi (*The Theory of Public Finance*) kitabı, maliye bilimini derinlemesine incelemiş ilk kitaptır.⁷⁹ Bu kitap, Musgrave'in Keynesyen makroekonomiye dair çıkarımlardan oluşur. Kitapta Keynesyen fiyat teorisinin tam istihdama ulaşma amacı, üretimde ve dağılımda etkinlik, ekonomik dengeden sapmanın azaltılması konularında incelemeler vardır.⁸⁰

Uçkaç ve Önder⁸¹, Musgrave'e göre dört tür devlet tipi olduğunu vurgulamıştır. Bunlar komünal devlet, monopolist devlet, refah devleti ve hizmet devletidir. Bu dört devlet tipinden hizmet devleti ve refah devletinde çeşitli mali alanlar yaratma çabası vardır. Hizmet devletinde devlet, üç çeşit fonksiyon vasıtasıyla ekonomik yaşamı etkiler. Bunlar, kamusal malların üretimi, gelir dağılımı ve ekonomik istikrarın sağlanmasıdır. Refah devletininse devletin yoksulluğu azaltma amacı etrafında oluştuğu görülmektedir.

Hizmet devleti ve refah devletinin ekonomik amaçlarının gerçekleşmesi, bütçe vasıtasıyla olacaktır. Musgrave, yukarıda değinilen temel kitabının birinci bölümünde⁸² ve Çoklu Bütçe Belirleme Teorisi (*A Multiple Theory of Budget Determination*) başlıklı makalesinde⁸³ hükümetlerin bütçe süreçleri vasıtasıyla kullanacağı fonksiyonları anlatmaktadır. Musgrave'in bu çalışmalarında, bütçenin üç ana fonksiyonundan bahsettiği görülmektedir. Birincisi, toplumun isteklerinin sağlanması, ikincisi, gelir dağılımının düzenlenmesi, üçüncüsüyse istikrara katkıdır.⁸⁴ ⁸⁵ Çünkü kamu maliyesi bilimi Musgrave'e göre sadece gelir ve harcamalarla ilgilenmemekte; aynı zamanda kaynak dağılımı, gelir dağılımı, tam istihdam seviyesinin sağlanması, fiyat istikrarının sağlanması, büyüme gibi çeşitli amaçlara dayanmaktadır.⁸⁶ Bu amaçların sağlanması için Musgrave bütçe politikasında bölümlere gitmeyi önermiştir.

Musgrave'in bütçede önerdiği birinci bölüm, hizmetler bölümüdür (*service branch*).⁸⁷ 1956 yılı çalışmasında hizmetler bölümü olarak ifade ettiği bölümü, 1959 yılında tahsis bölümü (*allocation branch*) olarak tanımlamıştır.⁸⁸ Kamu ve özel sektör arasındaki farkların belirginleşmesi⁸⁹ ve kaynak tahsisi için gerekli güvenin sağlanması⁹⁰ bu bütçe bölümünün amacıdır. Bu manada top-

⁷⁸ Colin READ. *Great Minds in Finance*. Palgrave Macmillan. New York. 2016. s. 171.

⁷⁹ Colin READ. a.g.e. s. 171.

⁸⁰ Colin READ. a.g.e. ss. 171-172.

⁸¹ Aynur UÇKAÇ ve İzzettin ÖNDER. *Politik Seçiş ve Mali Alan*. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin (Ed.). Mali Alan, Teori ve Uygulama kitabı içinde. Seçkin, Ankara. 2014. s. 13.

⁸² Richard A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. Tata-McGraw-Hill Book Company. New York. 1959.

⁸³ Richard A. MUSGRAVE. *A Multiple Theory of Budget Determination*. FinanzArchiv/Public Finance Analysis. Cilt: 17. Sayı: 3. 1956.

⁸⁴ Richard A. MUSGRAVE. *A Multiple Theory of Budget Determination*. s. 333.

⁸⁵ Richard A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. s. 3.

⁸⁶ Richard A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. s. 5.

⁸⁷ Richard A. MUSGRAVE. *A Multiple Theory of Budget Determination*. s. 334.

⁸⁸ Richard A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. s. 7.

⁸⁹ Richard A. MUSGRAVE. *A Multiple Theory of Budget Determination*. s. 334.

⁹⁰ Richard A. MUSGRAVE. *A Multiple Theory of Budget Determination*. s. 334.

lumun istekleri belirlenmeli, bu isteklere en iyi şekilde cevap verecek hizmetler gerçekleştirilmelidir. Piyasanın üretilmediği kamusal malların üretimi bu bölümün konusudur.⁹¹ Ayrıca monopol, doğal tekel, dışsallıklar, erdemli mallar gibi piyasa başarısızlıkları da bütçenin tahsis bölümü tarafından giderilecektir.⁹² Bütçenin tahsis fonksiyonunun sağlanmasında üretilen mallar piyasa veya devlet tarafından üretilebilir. Burada önemli olan üretimi kimin yapacağı değil, üretimin devletin kontrolü altında gerçekleşmesidir.⁹³ Musgrave'e göre tahsis bütçesi denk olmak zorundadır. Denk olmadığı durumlarda borçlanma mekanizması kullanılarak bu hizmetlerin verilmesi için mali alan yaratılabilir. Ancak bu yatırımlar uzun dönem faydalarını gösterdiğinde bütçe denklik eğiliminde olacaktır.⁹⁴ Musgrave, tahsis bütçesi içindeki hizmetlerin sağlanabilmesini toplum yararı için zaruri görmektedir. Bu nedenle bu hizmetlerin sağlanabilmesi için mali alan yaratılmasını önermiştir.

Musgrave tarafından bütçede önerilen ikinci bölüm dağılım (*distribution branch*) bölümüdür. Bu bütçe bölümünün temelinde toplumsal eşitsizlikleri gidermek gayesiyle önerilen bir mali alan vardır. Musgrave'e göre adil dağılımın sağlanmasında Edgeworth-Pigou yaklaşımı yeterli değildir. Dağılım, ekonomik etkinliği ve sosyal yapıyı göz önüne alarak belirlenmelidir.⁹⁵ Gelirin ve refahın dağılımı miras hukuku, eğitim fırsatlarına erişebilirlik, sosyal akışkanlık, piyasanın

yapısı gibi birçok etkene bağlıdır. Bu faktörlerin sonucunda eşitlik ve eşitsizlik durumu oluşmaktadır. Eşitsizlik durumunda ekonominin etkinlik fonksiyonunu bozmadan yapılacak müdahalelerle dağılımdaki eşitsizlikler giderilmelidir. Eşitsizliğin giderilmesi, vergi ve transferler vasıtasıyla kaynakların bir bireyden diğerine aktarılmasıyla olacaktır.⁹⁶ Bütçenin dağılım bölümü teorik olarak dengede olmalıdır.⁹⁷ Ancak kısa dönemli dengesizlikler yaşandığında, hükümet borçlanma aracılığıyla bütçenin dağılım fonksiyonunu sürdürmelidir.⁹⁸

Musgrave'in önerdiği üçüncü bütçe bölümü istikrar bütçesidir (*stabilization branch*). İstikrar bütçesi, krizlerin önlenmesi için bir mali alan önerisidir. Musgrave'e göre bütçenin istikrar fonksiyonu olmaksızın serbest bırakılan bir ekonomi, şiddetli veya yumuşak dalgalanmalara maruz kalacaktır.⁹⁹ Bu değerlendirmenin Büyük Buhran'ın yol açtığı Keynesyen ekonomik dönüşüm neticesinde olduğu mutlaklıdır. Musgrave'e göre istikrar bütçesinin kısa ve net amacı, toplam talebi en uygun seviyede devam ettirmektir.¹⁰⁰ İstikrar bütçesi yukarıda anlatılan iki bütçe bölümünden farklıdır; çünkü ekonominin mikro yanından ziyade makro yanıyla ilgilenmektedir. İstikrar bütçesi kaynakların faydalı şekilde kullanılmasını ve paranın değerinin kontrolünü içerir.¹⁰¹ Enflasyonist ve deflasyonist bir süreç yaşandığında, vergi ve transferler vasıtasıyla ekonomiye müdahale edilmelidir.¹⁰² Ancak bu müdahale,

⁹¹ Richard A. MUSGRAVE. *A Multiple Theory of Budget Determination*. s. 335.

⁹² Richard A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. s. 8.

⁹³ Richard A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. s. 15.

⁹⁴ ard A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. ss. 16-17.

⁹⁵ Richard A. MUSGRAVE. *A Multiple Theory of Budget Determination*. ss. 336-337.

⁹⁶ Richard A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. ss. 17-18.

⁹⁷ Richard A. MUSGRAVE. *A Multiple Theory of Budget Determination*. s. 337.

⁹⁸ Richard A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. s. 22.

⁹⁹ Richard A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance: A Study in Public*. s. 22.

¹⁰⁰ Richard A. MUSGRAVE. *A Multiple Theory of Budget Determination*. s. 337.

¹⁰¹ Richard A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. s. 22

¹⁰² Richard A. MUSGRAVE. *A Multiple Theory of Budget Determination*. s. 337.

diğer iki bütçe fonksiyonunun amacıyla çatışmalıdır. Bu müdahalede yapılması amaçlanan sadece eksik olan tüketim seviyesini telafi edecek çevrim karşıtı bir maliye politikası uygulamaktır. Bütçenin istikrar bölümü dengede olmamalı, açık veya fazla vermelidir.¹⁰³ Sonuç olarak Musgrave, üç farklı bütçe fonksiyonuyla mali alanın yatırımları sürdürme ve krizleri önleme fonksiyonlarını en net şekilde belirleyen maliyeciyi olmuştur.

TARTIŞMA VE SONUÇ

Mali alan, 2005 yılından bugüne maliye literatürü içerisinde artan şekilde yer almış bir kavramdır. Yeni bir kavram olarak mali alanın sunulmasına artan iktisadi krizler neticesinde gerçekleşen WK'den PWK'ye geçiş yol açmıştır. Uluslararası kuruluşlara gelen yoğun eleştiriler neticesinde gerçekleşen bu dönüşümle beraber devlet yeniden ekonomik faaliyetlerde teorik anlamda etkin bir rol elde etmiştir. Bu nedenle Brudel'in kapitalist pazarın zorunlu unsuru olarak devlet anlatısı ve Polanyi'nin çifte hareket kavramının yeniden tezahür ettiği düşünülebilir.

Mali alan kavramı, devletlerin bağımsız ekonomi politikası uygulayabilme yetisini tasvir eden politika alanı kavramının bir alt kümesini oluşturmaktadır. Henüz belirgin bir tanımı yapılamamış olmasına karşın, mali alan kavramının yatırımları yönlendirme ve ekonomik krizleri önleme olarak somutlaştırılabilecek iki fonksiyonu bulunmaktadır. İki fonksiyonun politika önerileri devlet bütçesi aracılığıyla gerçekleştirilecektir. 1980 ve 2000 yılları arasında denk bütçe ve finansal istikrara odaklanmış maliye politikası, mali alan kavramının öne sürülmesiyle beraber yeniden kalkınma eksenli görüşlerle tanışmıştır. Bu anlamda mali alanın devlete aktif müdahale alanı yarattığı düşünülebilir. Bu nedenle mali alan kavramının iktisadi düşünceler tarihi ve maliye teo-

risi içerisinde oldukça geniş tartışmalarla birlikte şekillendiği ve aslında yeni bir kavram olmadığı görülmektedir. Bu çalışmada Adam Smith, John Maynard Keynes ve Richard Musgrave'in düşüncelerinde mali alan kavramı aranmıştır.

Smith'in düşünceleri içerisinde yatırımların yönlendirilmesi anlamında mali alana yer verildiği görülmektedir. Bilinenin aksine Smith'in fikirlerinde devlet müdahalesine dair geniş bir alan bulunmaktadır. Bu düşüncelerde mali alanı, Smith'in devlete yüklediği üçüncü görev olan özgürlük ortamını gerçekleştirecek kamu kurumları ve imar çalışmalarını sağlamak başlığı altında görebilmek mümkündür. Bu görev içerisinde Smith, toplumun tamamı için yararlı olduğu düşünülen eğitim, sağlık, bayındırlık gibi hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için mali alan önermektedir.

Büyük Buhran'la birlikte iktisadi düşüncede gerçekleşen kırılmanın en önemli aktörü olan Keynes, yatırımların sosyalizasyonu kavramını kullanarak kamu sektörü ve özel sektörün eşgüdümlü çalışmasıyla eksik istihdamın giderileceğini düşünmektedir. Burada odaklanılan nokta hizmetin kimin tarafından yapıldığı değil; yapılan hizmetle beraber gerçekleşen istihdam neticesinde yaratılan talep ve elde edilen çıktıdır. Keynes bütçelemeyi olağan bütçe ve sermaye bütçesi şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutmaktadır. Olağan bütçenin denk olması gerekliken, yatırımların sosyalizasyonunu gerçekleştirecek bütçe olan sermaye bütçesinin denk olması teorik olarak zorunlu değildir. Bu anlamda yatırımları sürdürmek ve ekonomik krizleri önlemek amacıyla geliştirilmiş olan sermaye bütçesi, mali alanın yaratılacağı bütçedir.

Kamu maliyesi teorisini belirgin olarak sistematikleştirmiş olan Musgrave, görüşlerinde mali alanın iki fonksiyonunun açık biçimde an-

¹⁰³ Richard A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. s. 25.

latmıştır. Musgrave bütçede tahsis, dağılım ve istikrar bölümleri önermektedir. Tahsis ve dağılım bölümleri teorik olarak denk olmalıdır; ancak istikrar bölümünün denklik zorunluluğu yoktur. Bütçelemedeki ilgili sınıflandırma incelendiğinde ilk iki bölümün yatırımları sürdürmek, üçüncü bölümün de krizleri önlemek amacıyla mali alan oluşturulmasını amaçladığı görülmektedir.

Sonuç olarak, yeni bir kavram şeklinde sunulan mali alanın maliye teorisi içerisinde oldukça geniş teorik kökenleri bulunmaktadır. Bu teorik kökenleri iktisadi düşünceler tarihindeki başka isimlerle de desteklemek mümkündür. Bu nedenle, henüz tanımlı net şekilde belirlenememiş mali alan kavramını tarihsel kökenlerle birlikte tartışmanın, kavramın yerleşmesi için önemli bir katkı olacağı düşünülmektedir. Bu amaçla yola çıkan bu çalışmada Smith, Keynes ve Musgrave'in düşünceleri içerisinde mali alan kavramına yer verildiği görülmektedir. Mali alan kavramını en belirgin şekilde anlatan düşünürün Musgrave olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- AĞDEMİR, Z. ve GÜRKAN, C. (2019). "Adam Smith'ten Neoliberalizme Vergi Adaleti: Ödeme Gücü ve Fayda Yaklaşımlarının Kavramsal, Kuramsal ve Ülke Uygulamaları Bağlamında Bir İncelemesi". Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. Cilt: 74. Sayı: 2. 465-510. DOI: 10.33630/ausbf.546579
- ALTIOK, M. (2008). "Washington Konsensüsü". Fikret Başkaya, Aydın Ördek (Der.), Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü: Eleştirel Bir Giriş kitabı içinde (s. 1297-1306). Özgür Üniversite. Ankara.
- AYDINONAT, N. E. (2010). "Adam Smith'in Görünmez Eli, Doğru Sanıyor Olabileceğimiz Yanlışlar". Mine Kara, N. Emrah Aydınonat (Der.), Görünmez Adam Smith kitabı içinde (s. 133-163). İletişim. İstanbul.
- BRAUDEL, F. (2004). *Maddi Uygarlık, Dünyanın Zamanı, 3. Cilt (2.bs)* (Mehmet Ali Kılıçbay, Çev.). İmge, Ankara.
- BRAUDEL, F. (2017). *Kapitalizmin Kısa Tarihi (4.bs)* (İsmail Yerguz, Çev.). Say, İstanbul.
- BULUTAY, T. (1989). "Geleneksel İktisat Kuramı Üzerine Düşünceler". İktisat Dergisi. Sayı: 185. ss. 11-20.
- BROWN-COLLIER, K. E. ve COLLIER, B. E. (1995). "What Keynes Really Said About Deficit Spending". Journal of Post Keynesian Economics. Cilt: 17. Sayı: 3. ss. 341-355.
- CAMARA, A. F. ve VERNENGO, M. (2004). "Fiscal Policy and the Washington Consensus: A Post Keynesian Perspective". Journal of Post Keynesian Economics. Cilt: 27. Sayı: 2. ss. 333-343. DOI: 10.1080/01603477.2004.11051435
- ÇAŞKURLU, E. (2014). "Bağımsız Maliye Politikası Uygulama Olanığının Kısıtlanması, Mali Alan Daralması ve Etkileri". Fatih Saraçoğlu, Eren Çaşkurlu, Haydar Lütfi Ejder (der.), Maliye Yazıları kitabı içinde (s. 51-72). Gazi Kitabevi. Ankara.
- DEVELOPMENT COMMITTEE. (2006). *Fiscal Policy for the Growth and Development – An Interim Report*. Paper Presented at the Development Committee Meeting. Washington D.C.
- DOORN, R.V., SURI, V. and GOOPTU, S. (2007). *Do Middle-Income Countries Continue to Have the Ability to Deal with Global Financial Crisis?*. The World Bank Policy Research, WPS5381.
- DOWD, D. (2013). *Kapitalizm ve Kapitalizmin İktisadi, Eleştirel Bir Tarih (2.bs)* (Cihan Gerçek, Çev.), İstanbul: Yordam Kitap.
- DÖNMEZ ATBAŞI, F. (2008). "Keynes ve Keynesçilik". Fikret Başkaya, Aydın Ördek (der.), Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü: Eleştirel Bir Giriş kitabı içinde (s.675-684). Özgür Üniversite. Ankara.

- GORE, C. (2000). "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries". World Development. Cilt: 28. Sayı: 5. ss. 789-804. DOI: 10.1016/S0305-750X(99)00160-6
- HACIOSMANOĞLU, M. Ç. (1992). "Adam Smith ve Eğitimin Önemi". Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. Cilt: 47. Sayı: 3. ss.m175-184.
- HELLER, P.S. (2005). *Understanding Fiscal Space*. IMF Polciy Discussion Paper. PDP/05/04.
- HUNT, E. K. ve Lautzenhesier, M. (2011). *İktisadi Düşünce Tarihi* (2.bs) (Vedat Ulvi Aslan, Çev.) Phoenix, Ankara.
- KAZGAN, G. (2011). *İktisadi Düşünce Tarihi* (10.bs). Remzi, İstanbul.
- KENNEDY, G. (2008). *Adam Smith: A Moral Philosopher and His Political Economy*. Palgrave Macmillan. New York.
- KENTIKELİS, A. E., STUBBS, T.H. and KING, L.P. (2016). "IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985-2014". Review of International Political Economy. Cilt: 23. Sayı: 4. 543-582. DOI:1080/09692290.2016.1174953
- KEYNES, J. M. (2012). *The Collected Works of John Maynard Keynes Volume 7: The General Theory of Employment, Interest and Money* (3.Ed) (Austiin Robinson and Donald Morridge (Ed.), Cambridge University Press for the Royas Economic Society, New York.
- KÖSE, M. A., KURLAT, S., OHNSORGE, F. ve SUGAWARA, N. (2017). A Cross-Country Database of Fiscal Space, *Wold Bank Policy Research Working Paper*, No: 8157.
- KURUÇ, B. (2007). "Ortodoksluktan Çıkış İçin Bir Kitap: Genel Teori". Mülkiye Dergisi. Cilt: 11. Sayı: 256. ss. 17-29.
- MUSGRAVE, A.R. (1956). "A Multiple Theory of Budget Determination". *FinanzArchiv/ Public Finance Analysis*. Cilt: 17. Sayı: 3. ss. 333-343. (<https://www.jstor.org/stable/40909134>)
- MUSGRAVE, A. R. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. Tata-McGraw-Hill Book Company, New York.
- MUSGRAVE, A. R. (1985). *A Brief History of Fiscal Doctrine*. Alan Auerbach and Martin Feldstein (Eds.), *Handbook of Public Economics* (pp. 1-59). Elsevier Science, Amsterdam.
- MAYER, J. (2009). "Policy Space: What, for What, and Where?". *Development Policy Review*. Cilt: 27. Sayı: 4. ss. 373-395. DOI: 10.1111/j.1467-7679.2009.00452.x
- POLANYI, K. (2010). *Büyük Dönüşüm, Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Temelleri* (9.bs) (Ayşe Buğra, Çev.). İletişim, İstanbul.
- OSTRY, D. J., GROSH, A. R., KIM J.I. ve QURESHI, M. S., (2010). *Fiscal Space*. IMF Staff Position Note 10/11.
- ÖNİŞ, Z. and ŞENSES, F. (2005). "Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus". *Development and Change*. Cilt: 36. Sayı: 2. ss. 263-290. DOI: 10.1111/j.0012-155X.2005.00411.x
- READ, C. (2016). *Great Minds in Finance*. Palgrave Macmillan, New York.
- RODRIK, D. (2006). "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in 1990's: Learning From A Decade of Reform". *Journal of Economic Literature*. Cilt: 44. Sayı: 4. ss. 973-987. DOI: 10.1257/jel.44.4.973
- ROY, R. ve HANTE, A. (2005). "Investing in Development, The MDGs, Aid and Sustainable Capital Accumulation". *Journal of International Public Affairs*. Cilt: 58. Sayı: 2. ss. 161-175.
- SMİTH, A. (2011). *Milletlerin Zenginliği* (5.bs) (Haldun Derun, Çev.), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları. İstanbul.

- SKOUSEN, M. (2007). *The Big Three Economist in Economists, Adam Smith, Karl Marx and John Maynard Keynes*. M.E.Sharpe, New York and London.
- SÖNMEZ, N. (1971). *Bütçe ve Bütçe Politikası*. Ticaret Matbaacılık, İzmir.
- UÇKAŞ, A. ve Önder, İ. (2014). *Politik Seçiş ve Mali Alan*. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin (Ed.), Mali Alan, Teori ve Uygulama kitabı içinde (s. 9-26). Seçkin, Ankara.
- ÜŞÜR, İ. (2003). "Ekonomi Polirik: Zarif Mezar Taşları?". *Praksis*, Sayı:10, ss. 211-238.
- VINER, J. (1927). "Adam Smith and Laissez Faire". *Journal of Political Economy*, Cilt: 35, Sayı:2, ss. 198-232. DOI:10.1086/253837
- WALLERSTEIN, I. (2013). *Sosyal Bilimleri Düşünmek* (2.bs), (Taylan Doğan, Çev.) bgst Yayınları, İstanbul.