

**T.C.  
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
İKTİSAT ANABİLİM DALI**

**UĞUR YILDIRIM**

**BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI VE MAKRO  
EKONOMİK ETKİLERİ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**TEZ YÖNETİCİSİ  
YRD. DOÇ. DR. NEDRET DEMİRCİ**

**KIRIKKALE - 2005**

Kırıkkale İdare Mahkemesi'nin 2006/1120 Karar numarası ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir

## **KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA**

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Makro Ekonomik Etkileri” adlı çalışmamı, ilmi ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım eserlerin bibliyografyada gösterdiklerinden ibaret olduğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.

Nisan 2005

Uğur YILDIRIM

## ÖZET

Devletler topluma hizmet götürebilmek için gelire ihtiyaç duyarlar. Devletin topluma götüreceği hizmetler için harcamaların sürekli artmasından dolayı harcamalara yetecek gelir elde edemediğinden bütçeler açık verir. Bu açığın nasıl kapatılacağı, finansmanın nasıl sağlanacağı hep tartışma konusu olmuştur. Bütçe açıklarının finansmanı için kimi zaman vergilerin artırılması, bazen iç ve dış borçlanma, bazen özelleştirme gelirleri, bazen de vergi afları kaynak olarak kullanılmaktadır.

Bütçe açıklarının finansmanının en son fakat en çok başvurulan şekli iç borçlanmadır. Bazı gelişmekte olan ülkeler için bu durum genellikle banka sisteminde orta seviyede bir sorun teşkil eder. Belirli bir şekilde kamu borçlanması yapılmazsa özel sektöre cazip gelen kredi azalır ve iç faiz oranları üzerindeki baskı artar. Dış borçlanma ise dış kaynaklardan sağlanan alındıkları ya da geri ödemeleri sırasında ulusal gelir üzerinde artırıcı ya da azaltıcı etkide bulunan ve uluslar arası ilişkiler sonucu doğan transfer akımlarıdır. Devletleri dış borç almaya iten sebeplerin başında iç tasarrufların yetersiz olması, diğeri iç tasarruf düzeyinin dışında dövizin kıt faktör olması ve dış finansman gerektirdiği düşüncesidir.

Talep edilecek borç miktarını yatırım hacmi, iç tasarruf miktarı, marjinal sermaye hasıla oranı, ithal malı ve ihracat hacmi belirlemektedir. Dış borçlanma döviz kurunu yükseltme eğilimi gösterir. ihracatı azaltırken ithalatı artırır. Bütçe açıklarının dış ticaret açıklarıyla bağlantısının gerekli olmadığına işaret edilmelidir. Bütçe açıkları ya iç borçlanmayla ya da para basımı yoluyla finanse edilebilir. Fakat gelişmekte olan ülkelerde ülkenin kendi sermaye piyasaları, küçüktür ve iç borçlanma imkanları sınırlıdır. Para basma yerine yabancı rezerv kullanarak hükümet bütçe açıklarını eflasyonist etkisini azaltmayı ümit etmektedir. Bu politika döviz kurunu fiyatını yükseltir. Enflasyonu azaltmak döviz kurunun artış oranını azaltmak yoluyla olur. Açıkları finanse etmek için uluslararası rezervlerin kullanımının bir sınırı olması gerekir. Özel sektörün beklentisi ve yaklaşık olarak ulaşılacak sınır sermaye akışını ve ödemeler dengesi krizini harekete geçirebilir, rezervlerin tüketilmesinden beri paranın devalüasyon söz konusu olacaktır. Para üzerinde yapılacak devalüasyon spekülörleri olumsuz bir şekilde etkileyebilir.

Bir ekonomide oluşan bütçe açıkları, açıkların finansmanı şeklinde ve büyüklüğüne bağlı olarak faiz oranının yükseltici etkide bulunmaktadır. Bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanmaya başvurulması faizleri yükseltmek ve özel kesim yatırımlarda daralmalar meydana gelmektedir. Eğer bütçe açıkları emisyon yoluyla finanse edilirse kısa dönemde faiz oranları üzerinde bir baskı oluşturmamaktadır. Üretimin artması vergi gelirlerini artırmakta bu ise bütçe açıklarının azalmasına yol açmaktadır. Uzun dönemde ekonomide atıl kaynaklar mevcut değilse fiyatlar artacağı için para arzının reel dengesi azalacak ve fiyat artışları bütçe açıklarını daha da arttıracaktır. Sonuçta enflasyon yükselecek ve nominal faizler artacaktır. Böylece yatırımlar kısa döneme nazaran daha da azalacak ve toplam üretimdeki artışlar daha düşük seviyelerde gerçekleşmiş olacaktır.

Bütçe açıkları nedeniyle ekonomide oluşan parasal genişleme mal ve hizmetlere olan talebi artırmakta mal ve hizmetlere olan talepteki artış ise müteşebbisleri üretimlerini artırmaya yöneltmektedir. Üretim yeterince artırılmaması mal ve hizmetlerin fiyatlarında bir artışa yol açmaktadır. Bütçe açıklarının dış borçlanmayla finanse edilmesi durumunda kısa dönemde ülkeye net sermaye girişi olurken uzun dönemde ülke içinden dışarıya doğru bir kaynak transferi söz konusu olacaktır. Dış borçlanmaya başvurulması durumunda yabancı yatırımcılar devlet tahvili alabilmek için ülke parası cinsinden nakde ihtiyaç duyacaklardır. Bunun sonucu yerli paraya olan talep artacağından milli paranın değeri yükselecektir. Ülke parasının değerinin yükselmesi ihracatı olumsuz etkileyecek ve ithalatta ise artışa yol açacaktır. Bu gelişmeler ödemeler bilançosu açığına neden olmakla birlikte yurt içi faiz oranlarını da yükseltici etkiler meydana getirecektir.

## ABSTRACT

States need income to implement the services of community. States falls in deficits since over time the spending increases to meet its duty. There is always a debate about how to remove and finance this shortage. It finances its deficit by increasing income tax, borrowing from interior and exterior markets, privatizing state enterprises or/and issuing an amnesty to collect outstanding debt of public to state..

Interior borrowing is mostly mentioned but lastly applied to finance budget deficits. This situation constitutes generally a problem in moderate level in banking system for some developing countries since it creates crowding-out problem by putting upper pressure on domestic interest rate. Borrowing from international market leads to some other type of problems, such as the economic dependency to foreign countries, which might fluctuate national income at time of both borrowing and paying out. The reason to borrow from international market is that domestic savings are sufficient to cover budget deficit. Borrowing in international market is not always bad if the extracted funds are used to increase national income. If borrowing is used wisely to finance investment in human and capital resources in direction of specific development of a country then it would pay itself by causing an increase in both productivity and outcome. Otherwise, exterior debt would be unpleasant experience and it might turn into vicious cycle. With an increase in foreign reserve due to borrowing from international market, the domestic currency appreciates. This triggered a decline in export and an increase in import. It should be pointed out, here, that budget deficit is not related to current account. Budget deficits are financed either by domestic debt or printing money because in developing countries, money market is small and the opportunity of domestic borrowing is limited. The governments' hope by borrowing in international market does not cause an inflation but it cause an appreciation in currency by increasing foreing reserve in hand. Hence, foreign finance should be used less often to depress prices. The expectation of private sector and the limit that will be attained approximately may move capital flow and the balance of payment. The devaluation create speculation.

The budget deficits occurred in an economy influence interest rate in an increasing way depending on the finance manner and size. Referring to domestic

resources to finance budget deficits increases interest rate and the investment of private sector decrease. If budget deficits are financed by emission, there will not be pressure on interest rate in short term. The increase of production boosts income tax and reduces budget deficits. If the sources in economy do not exist in long term the real balance of monetary supply will decrease, become prices will increase and the increases in prices will increase budget deficiencies more and more. Consequently, inflation will rise and nominal interests will increase. Thus, the investments will decrease more and more compared to short term-and the increases in total production will come true in lower level. The monetary expanding in economy will increase the supply of goods and services because of budget deficiencies and the increase of supply of goods and services will induce to increase the productions. No being increased production causes increase in prices of goods and services. In case of financing of budget deficiencies with exterior debt while there will be the entrance of net capital to country in short term, there will be a source transfer to outside of country in long term in case of application of exterior debt foreign investors will need ready money for country currency to take state debenture. Eventually, because the supply of country currency will increase, the value of national money will rise rising of value of currency will affect export in negative way and import will increase. These progresses cause both the balance of payment deficiency and the rising effects of interest rates in country.

## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT .....	III
İÇİNDEKİLER .....	V
ÖNSÖZ.....	VII
TABLolar LİSTESİ.....	IX

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### BÜTÇE AÇIKLARINA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

1.1 TEORİDE BÜTÇE AÇIKLARI .....	2
1.2 BÜTÇE AÇIKLARI ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ .....	3
1.2.1 Geleneksel Açık .....	3
1.2.2 Cari Açık .....	4
1.2.3 Birincil Açık .....	5
1.2.4 İşlemsel Açık (Operasyonel Açık .....	5
1.2.5 Nakit Açığı .....	7
1.2.6 Yurıçi Açık.....	8
1.2.7 Nominal Açık –Reel Açık.....	9
1.2.8 Yapısal Açık – Dönemsel (Konjonktürel) Açık.....	9
1.3 BÜTÇE AÇIĞININ NEDENLERİ.....	10
1.3.1 . Devlet Yapısı ve Faaliyet Alanın Genişlemesi .....	12
1.3.2 . Kamu Harcamalarının Kamu Gelirlerinden Daha Yüksek Oranda Artması .....	13
1.3.3 . Mali Disiplinsizlik ve Gelir İdaresinin Etkinsizliği .....	14
1.3.4 . Parasal Finansman.....	15
1.3.5 . Sübvansiyonlar .....	17
1.3.6 . Ekonomik Konjonktür Dönemleri.....	18
1.3.7 . Ekonomik Kriz ve Doğal Afetler .....	21



**İKİNCİ BÖLÜM**  
**BÜTÇE AÇIKLARINI FİNANSMANI**

<b>2.1 BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANINDA BORÇLANMA</b> .....	23
2.1.1 İç Borçlanma.....	27
2.1.2 Dış Borçlanma.....	29
2.1.3 Para Basımı (Monetizasyon).....	32
<b>2.2 GELİŞMİŞ ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI</b> .....	34
<b>2.3 GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI</b> .....	48
<b>2.4 TÜRKİYE’DE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI</b> .....	56

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

**BÜTÇE AÇIKLARININ MAKRO EKONOMİK ETKİLERİ**

<b>3.1 BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANIN MAKRO EKONOMİK ETKİLERİ</b> .....	63
3.1.1 Bütçe Açıklarının Faiz Oranları Üzerindeki Etkisi.....	64
3.1.2 Bütçe Açıklarının Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkisi.....	67
3.1.3 Bütçe Açıklarının Ödemeler Bilançosu Üzerindeki Etkisi.....	69
3.1.4 Bütçe Açıklarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi.....	70
3.1.5 Bütçe Açıklarının Kalkınma Üzerindeki Etkisi.....	72
<b>3.2 GELİŞMİŞ ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARININ MAKRO EKONOMİK ETKİLERİ</b> .....	73
<b>3.3. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARININ MAKRO EKONOMİK ETKİLERİ</b> .....	74

### **3.4 TÜRKİYE’DE BÜTÇE AÇIKLARININ MAKRO EKONOMİK**

<b>ETKİLERİ</b> .....	77
3.4.1 Bütçe Açıkları Enflasyon İlişkisi.....	77
3.4.2 Bütçe Açıkları Faiz Oranları İlişkisi.....	79
3.4.3 Bütçe Açıkları Ödemeler Dengesi İlişkisi.....	80
3.4.4 Bütçe Açıkları Büyüme İlişkisi.....	80
3.4.5 Bütçe Açıkları Gelir Dağılımı İlişkisi.....	81
<b>SONUÇ</b> .....	83
<b>KAYNAKÇA</b> .....	88

## ÖNSÖZ

Gelişmekte olan ülkelerde devlet bütçesi ekonomiyi belirleyici, yönlendirici ve etkileyici bir yapıdadır. Bu nedenle, bütçe açıkları bu ve benzeri ülkelerde önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bütçe açığı, bütçe gelirleri ve bütçe giderleri arasında bütçe giderleri lehine fark olarak tanımlanmaktadır. Ancak bu tanım yapılacak farklı analizlerde yetersiz kalmaktadır. Çünkü bir ekonomide eğer enflasyonun ya da faiz harcamalarının bütçe üzerindeki etkileri ortaya konulmak isteniyorsa, bu durumda farklı bütçe açığı tanımlamaları gerekmektedir.

İyi bir bütçe sistemi, makro ekonomik istikrarı, kaynak dağıtımında etkinliğini ve hizmet üretiminde verimliliği sağlama ve hesap verme hedeflerini içeren bunun için gerekli altyapıyı hazırlayan ve bu hedeflere ulaşan bütçe sistemidir.

Türk ekonomisi 1980 yılından itibaren yeni bir yapılanma dönemine girmiştir. Bu süreç içerisinde yeni ekonomi politikaları uygulamaya başlamıştır. 1980'lerin ikinci yarısından itibaren bütçe açıklarının Merkez Bankası kaynaklarından finanse edilmesinin enflasyon üzerinde yarattığı olumsuz etkiyi gidermek amacıyla, daha çok iç borçlanmaya ağırlık veren politikalar tercih edilmiştir.

Konsolide bütçe açıklarının giderek artan bir biçimde menkul kıymetler ihracı yoluyla finans edilmesi bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Kamu menkul kıymetleri piyasasının yapısı ve bu menkul kıymetlerin faiz ödemeleri bütçe açığının artmasına katkıda bulunmuştur.

1980 sonrası dönemde bütçe açıklarının finansmanı açısından iç borçlanmanın niteliği, boyutları ve sonuçları önem taşımaktadır.

Kamu finansmanında iç borçlanmaya ağırlık verilmesi, özel kesim finansmanı için ulaşılabilecek kaynak hacmini daraltmıştır. Bu da finansman maliyetini yükseltmek özel kesimin yatırım eğilimini yavaşlatmıştır.

Bu çalışmamın amacı; bütçe açıklarının nedenleri ve ekonomik etkileri mevcut teorik yaklaşımlar, 1980 sonrası Türkiye'de bütçe açıklarının gelişiminin ana hatları ile incelenmesidir.

## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Gelişmiş Ekonomilerde Genel Bütçe Dengesi.....	42
Tablo 2. Gelişmiş Ülkelerde Enflasyon Oranları.....	43
Tablo 3. Gelişmiş Ülkelerde GSYİH'nın İç Borçlara Oranı.....	45
Tablo 4. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Dengeleri.....	56
Tablo 5. Türkiye'de Planlı Dönemde Bütçe Dengesi .....	58
Tablo 6. Türkiye'de Konsolide Bütçe Finansmanı/GSMH .....	60
Tablo 7. Türkiye'de Konsolide Bütçe Açığı Enflasyon ilişkisi .....	78
Tablo 8. Türkiye'de Bütçe Açığı Faiz Harcamaları İlişkisi.....	79
Tablo 9. Türkiye'de Bütçe Açığı Büyüme İlişkisi.....	81

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BÜTÇE AÇIKLARINA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

Bütçe, devlet kurumunun ekonomi üzerinde aktif rol oynayabilmesi açısından en önemli araçlarından birisidir. Öyle ki bütçe ile devlet iktisadi kalkınma politikasından başlayarak, gelir dağılımının sağlanmasına kadar birçok amaç için, politikalar uygulayabilmektedir. Ancak bütçenin aktif bir devlet aracı olması, özellikle Keynesyen iktisadın hakim olmaya başladığı II. Dünya Savaşı sonrası döneme rastlamaktadır. Dolayısıyla, esasen Keynesyen İktisadın bütçeye aktif bir rol yüklediğini söylemek mümkündür.

Keynesyen iktisat, devletin iktisadi amaçlarına ulaşabilmesi için kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha fazla olmasının sakıncalı olmadığını öne sürmüştür. Bu tür bir bütçe politikası terminolojide açık bütçe politikası olarak ifade edilmektedir. Kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasında doğan farkın borçlanma yoluyla kapatılmasına imkan tanınması ile de borçlanma, vergi gibi bir olağan gelir türü olarak kullanılmaya başlanmıştır. Borçlanmanın olağan bir gelir türü kabul edilmesi ve açık bütçe politikasının birçok ülkede uygulanmaya başlanması, çalışmamızın esasını teşkil eden değişik açık türlerinin tespit edilmesine neden olmuştur. Daha sonra ayrıntılı olarak da işleneceği üzere, birincil açık, operasyonel açık, cari açık vb. birçok açık türü, açık bütçe politikalarının uygulanması ile gereksinim duyulmaya başlanmış açık türleridir. Bu açık türleri, içerikleri itibarıyla bir devletin mali yönden hangi durumda olduğunu tespitinde ve bütçe açığının esas itibarıyla nasıl bir iktisadi etki yaratabileceğini belirlemede önem arz etmektedirler.

Bu bölümde öncelikli olarak bütçe açıklarının teorisel bir analizi yapılacak, farklı açık türleri açıklanarak, bütçe açıklarının nedenleri üzerinde durulacaktır.

## 1.1. TEORİDE BÜTÇE AÇIKLARI

Klasik iktisatçı ve maliyecilerin en çok önem verdikleri konuların başında devlet bütçesinin denk olarak hazırlanıp uygulanması gelmektedir. Denk bütçe ise, bir döneme ilişkin gelir ve harcama arasındaki denkliği ifade etmektedir. Harcamalarda veya gelirlerde meydana gelen bir artış bütçede denkliğin bozulması anlamına gelir. Klasiklere göre, kamu gelirleri ile kamu giderlerinin bir bütçe dönemi sonunda eşit olması esastır. Bundan dolayı, kamusal ihtiyaçların en gerekli ve zorunlu olanları seçilerek, ekonomik ve sosyal hayata en az müdahale eden vergilerle finansmanı mümkün gerekmektedir. Dolayısıyla, kamu harcamaları toplanabilen vergi miktarı ile zorunlu olarak kısıtlanmaktadır. Modern devlet anlayışına paralel olarak artan ve gelişen kamu hizmetleri ve bu hizmetlerin karşılanma zorunluluğu, devletin ekonomik ve sosyal alandaki fonksiyonlarının eskisine göre daha çok önem kazanmasına yol açmıştır. Bilhassa ekonomik alanda teori ve uygulamada meydana gelen gelişmeler, devletin ekonomik fonksiyonlarını arttırmış ve kapsadığı değişkenler (harcamalar, gelirler, borçlanma) bakımından “bütçe” önemli bir iktisat politikası aracı durumuna gelmiştir. Devlet faaliyetlerindeki artışlar karşısında kamu harcamalarının gerek çeşit gerekse hacim olarak artması, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bu nedenle özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde bütçe açıkları, pek çok ülkenin kamu maliyesinde daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ekonomide devlet müdahalesinin iyice artması ve mali kavramlarda ortaya çıkan değişimler, klasik mali denge anlayışı olarak bilinen bütçe denkliği yerine ekonomik denkliğin önem kazanmaya başlamasına yol açmıştır. Gerçekten günümüz uygulamalarında hükümetlerin bütçeyi hazırlarken, öncelikle ekonomideki makro büyüklükleri belirleyecek genel ekonomik dengeyi oluşturdukları ve bu çerçevede bütçe büyüklüklerini ve dengesini belirlemeye çalıştıkları görülmektedir<sup>1</sup>.

Genel olarak bütçe açığı, bütçe gelirleri ve bütçe giderleri arasında bütçe giderleri lehine fark olarak belirtilmektedir. Ancak, bu tanım yapılacak farklı analizlerde istenilen sonucu verememektedir. Çünkü, bir ekonomide eğer

---

<sup>1</sup> Haluk EGELİ; **Bütçe Politikası (Ders Notları)**, İzmir, 2004, ss.54 - 57.

enflasyonun bütçe üzerindeki etkileri ya da faiz harcamalarının etkileri ortaya konulmak isteniyorsa, bu durumda farklı bütçe açık tanımları gerekmektedir.

Bütçe açıklarının tespitinde ideal bir ölçüye ulaşmak oldukça zordur. Çünkü, açık ölçülerinin farklı özelliklerinin olmasından dolayı, değişik avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. Mali açığın etkisinin belirlenmesinde dikkat edilmesi gereken başlıca faktörler, kamu kesimi kapsamında ölçüme konu olacak açık tipi, kamu kesiminin hacim ve bileşimi ve zaman boyutu şeklindedir<sup>2</sup>.

## **1.2. BÜTÇE AÇIKLARI ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ**

Klasik anlamda bütçe açığı; konsolide bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri arasındaki negatif farktır. Bununla birlikte geleneksel bütçe açığı tanımı yanında farklı açık ölçüm türleri de geliştirilmiş olup, bu türlerin uygulanma şekilleri konuyu farklı açıdan incelemektedir. Bu türlerden bazıları genel açık türleri, bazıları ise özel açık türleridir. Aşağıda çeşitli açık yöntemlerinden bazıları, sırasıyla incelenmektedir.

### **1.2.1. Geleneksel Açık**

Mali açığın standart tanımı, borçlardaki değişim dışarıda tutulduğunda, toplam hükümet gelirleri ile giderleri arasındaki farkı ölçen geleneksel açık (conventional deficit) olarak ifade edilmektedir. Geleneksel açık tamamen nakit bazda ölçüldüğünde “ Kamu Kesimi Net Borçlanma Gereği” şekline dönüşmektedir. Buna göre nakit dengelerindeki değişimler çok küçükken, net borçlanma sıfıra eşitse veya kamu borcu sabit kalıyorsa bütçenin dengede olduğu söylenebilir. Dolayısıyla bu açık tipi, devletin menkul kıymet ihracını normal gelir kaynağı kabul ederek bütçeyi dengeleyen ve denk bütçeyi zorunlu kılan yasalardaki açık ölçüsünden (konsolide bütçe açığı) daha kısıtlayıcı bir açık ölçüsü olup açık belirleyici kalemleri, açık finanse eden kalemlerden ayırır. Ayrıca bu ölçü, kamu borcundaki veya hükümetin gayrisafi yükümlülüklerindeki artışın boyutlarının bilinmesi açısından da önemlidir. Çünkü böyle bir artış, gelecekte borçların ödenmesi konusunda önemli ölçüde fikir verebilmektedir. Öte yandan bu açık kavramı, belli şartlar altında toplam

---

<sup>2</sup> Ahmet ÖZEN; **Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), DEÜ SBE, İzmir, 2002, s.38.

talep üzerindeki bütçe etkisinin yaklaşık bir ölçüsü olarak da kullanılabilir. Dolayısıyla geleneksel açık ölçüsü, bir ülkenin mali durumu ve kamu kesimi kaynak transferlerinin en sağlıklı ölçüleridir<sup>3</sup>. Genel olarak KKBG'nin GSMH'ya oranının %5 ve altında olması dünya standartlarına göre kabul edilebilir seviyeler olarak görülmektedir<sup>4</sup>.

Geleneksel açık:  $\frac{\text{Harcamalar} - \text{Gelirler}}{\text{Finansman}}$  şeklinde formüle edilebilir.

Kamu Kesimi Borçlanma Gereksimi:  $\frac{\text{Toplam Kamu Kesimi Açığı}}{\text{GSMH}}$

### 1.2.2.Cari Açık

Bu açık türü, sermaye oluşumuna veya finansal aktiflerde bir artışa neden olmayan cari harcamaları, cari gelirlerden çıkarmak suretiyle hesaplanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, cari açık; geleneksel açıktan yatırım harcamaları ve sermaye gelirlerinin çıkarılması sonucu bulunmaktadır. Bu açık türü, devletin ekonomideki toplam tasarruflara ve büyümeye katkısını ölçmektedir. Dolayısıyla, kamu sektörünün kamusal kaynakları harekete geçirerek büyümeye katkıda bulunabilmesi, toplam yatırımlar üzerindeki etkisiyle ölçülmektedir<sup>5</sup>.

Cari açık kavramında, sermaye gelirleri ve yatırım harcamaları hesaplamalara dahil edilmemekte, dolayısıyla kamu maliyesinin gerçek durumu cari bütçe dengesi ile belirlenmektedir. Günümüzde pek çok ülkede uygulanan yapısal istikrar programları çerçevesinde uluslararası finansman kuruluşlarından sağlanan proje kredileri ile finanse edilen yatırım harcamaları ve özelleştirme gelirleri geleneksel bütçe dengesini bozmaktadır. Yatırım harcamaları, gelecekte reel getirileri olan harcamalar olup, borçlanma ile finanse edildiğinde, reel borç faizlerinin reel

<sup>3</sup> Haluk EGELİ; "Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüleri", DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cit:4, Sayı:2, Nisan-Haziran 2002, s.30.

<sup>4</sup> M. İbrahim TURHAN; Kamu Kesimi Açıklarının Reel Makroekonomik Sonuçları ve Bankacılık Kesimine Etkileri, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü Araştırma İnceleme Yazısı: 96-12, s.6.

<sup>5</sup> Vito TANZI; "Fiscal Deficit Measurement", IMF Staff Papers, 1993, s.16.



getiriden düşük veya ona eşit olması halinde bu tür harcamaların kendini finanse etmesi söz konusu olabilmektedir<sup>6</sup>.

### 1.2.3. Birincil Açık

Birincil açık, faiz ödemeleri hariç harcamaların toplam gelirlerden farkı olup, mevcut hükümetin bütçenin kontrol edebileceği kısmını ifade etmektedir. Kamu açıklarının sürdürülebilirliği açısından önemli bir açıktır. Bütçe gelir ve gider dengesindeki gelişmeler faiz ödemelerini de içerdiğinden geçmiş yıllarda oluşan bütçe açıklarının etkisini içinde bulunulan yıla taşımaktadır. Bu nedenle, cari yılda uygulanan maliye politikası değerlendirilirken yaygın olarak kullanılan gösterge, faiz dışı bütçe dengesidir. Faiz dışı denge ya da birincil denge, uygulanmakta olan maliye politikalarının kamu borç stokunu azaltma veya artırma yönündeki etkisini belirlemede önem taşımaktadır<sup>7</sup>.

Birincil açık ekonomide sürdürülebilir büyümenin sağlanmasında politikacıların başarısını yansıtmakta ve hükümetin cari dönem faaliyetlerinin kamu kesiminin net borçluluk durumunu iyileştirip iyileştirmediğini ölçmektedir. Bu açık türü, günümüzde daha ziyade IMF ile birlikte ekonomi politikaları uygulayan ülkeler için belirleyici bir açık türü olup, hükümetlerin serbest bir uygulama alanı olan kamu harcamalarını nasıl uyguladığını ortaya koyma açısından önemlidir. Birincil bütçe açığı ölçüsü, kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin kamu kesimi borçluluk derecesini nasıl etkilediğini göstermesi bakımından önem taşımaktadır<sup>8</sup>.

### 1.2.4 İşlemsel Açık (Operasyonel Açık)

Bütçede gerçek faiz ödemesini bulabilmek için nominal faizi enflasyon etkisinden arındırılarak reel faiz oranının hesaplanması gerekmektedir. Bu konuda en yaygın kabul görmüş olan yaklaşım, işlemsel bütçe açığı kavramı olarak ifade

---

<sup>6</sup> İzzettin ÖNDER & Hülya KIRMANOĞLU; “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, No:554, Antalya, İstanbul 1996, s.37.

<sup>7</sup> DPT; Konsolide Bütçe Dengesinde Yapısal ve Devresel Gelişmeler, TC DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerleme Genel Müdürlüğü, Aralık 1996, s.9.

<sup>8</sup> TURHAN; a.g.m., s.7.

edilmektedir. İşlevsel bütçe açığı, birincil bütçe açıklarına, enflasyonun etkisinden arındırılmış reel faiz ödemelerinin eklenmesi ile elde edilmektedir<sup>9</sup>.

Enflasyon karşısında, nominal faiz oranlarında enflasyon oranı kadar meydana gelen artış, enflasyonun anapara üzerinde meydana getirdiği aşınmayı telafi etmektedir. Ancak, nominal faiz oranları enflasyondan fazla artıyorsa, devletin borç senetlerine sahip olanlara doğru bir reel kaynak transferi olmaktadır.

Buna göre, enflasyon nedeniyle aşınmayı karşılayan kısım borcun amortizasyonu olarak ifade edilmektedir. Bu yaklaşım enflasyonist bir ortamda dönem sonu itibariyle nominal faiz oranlarının iki bileşkesini göstermektedir:

$$\dot{I} = r (1 + \pi) + \pi$$

Bu eşitlikte [  $r (1 + \pi) + \pi$  ] iç borç senetlerinin getirisini,  $(\pi)$  ise anaparanın enflasyona karşı aşınmasını telafi eden kısmını ifade etmektedir. İşlemsel açık, yüksek iç borçlu ve yüksek enflasyonlu ülkeler açısından önemli bir düzeltme olmakla birlikte, bu ölçümün cari ödemeler bilançosuna daha yakın olduğu ve orta vadeli mali politikaların oluşturulması bakımından yetersiz kaldığı da iddia edilmektedir. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, işlemsel açık yüksek enflasyonun geçerli olduğu ekonomiler için önemli bir gösterge sayılabilir. Enflasyonist baskıların yüksek olduğu ülkelerde, geleneksel ve işlemsel açıklar arasında önemli farklar olduğu gibi, bu iki ölçüye ait trendler de farklı boyutlar gösterebilir. İşlemsel açığın ekonomik mantığı ise ekonomik etkileri itibariyle enflasyonun uyardığı faiz ödemelerini dışlamasıdır. Diğer bir deyişle faiz ödemeleri, alacaklılar için yeni bir gelir olmayıp, sadece anaparadaki aşınmayı telafi etmektedir. Bu nedenle, tekrar devlet tahvillerine yatırılmadıkları için toplam talebi etkilemezler. Halbuki faiz ödemelerinin reel kısmı toplam talebi etkileyici bir özelliğe sahip olduğundan işlemsel açığın hesaplanmasında dikkate alınmaktadır<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> TURHAN; a.g.m., s. 9.

<sup>10</sup> EGELİ; a.g.e., s.74.

### 1.2.5. Nakit Açığı

Klasik anlamda değerlendirildiğinde konsolide bütçe açığı, konsolide bütçe harcamalarının gelirlerinden ulusal para bazında fazla olmasını ifade etmektedir. Nakit açığı hesaplanırken bütçe emanet ve avansları da dikkate alınmaktadır. Bütçe emanetleri mali yıl sonuna kadar verile emrine bağlanmış ancak henüz alacaklılara ödenmemiş tutarları ifade etmektedir ve bütçe dengesinde harcamalar içinde gözükken bu tür tutarlar nakit dengesinde tersine fon yaratıcı kaynaklara dönüşmektedirler. Bütçe avansları ise, üçüncü kişilerle yapılan tahahhüt işlemlerinde iş bedelinin belli bir kısmının peşin olarak önceden ödenmesini ifade etmektedir. Türk bütçe uygulamasında üç türlü avans söz konusudur. Bunlar; mutemet avansı, yolluk avansı ve müteahhit avansıdır. Ancak nakit açığının hesaplanmasında bu avanslardan müteahhit avansları hesaba katılmaktadır. Bütçe avansları, nakit dengesini bozucu bir işlev görmektedirler<sup>11</sup>.

Hazinenin finanse etmekle yükümlü olduğu miktar genellikle, bütçe açığından daha büyüktür. Bu da nakit açıklarının dönem sonu bütçe açıklarından daha yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Nakit açığına ulaşabilmek için yukarıda belirtildiği gibi bütçe emanetleri ve avans hesaplarının izlenmesi gerekir. Bütçeye gider yazıldığı halde hak sahibine ödenememiş tutarlar olarak ifade edilen bütçe emanetleri, bütçe açığını arttırdığı halde nakit açığını etkilememekte; buna karşılık peşin olarak ödenmesine rağmen henüz kesinleşmediği için bütçeye gider yazılamamış tutarlar olarak bilinen avanslar, bütçe açığını etkilemediği halde nakit açığını yükseltmektedir<sup>12</sup>.

Bütçe dengesinde harcamalar arasında görünen bu tutarlar, nakit dengesinde tersine fon yaratıcı kaynaklara dönüşmektedirler. Emanet hesapları şişkin olduğu sürece, nakit dengesi ile bütçe dengesi arasında gelir yönünden nakit dengesi lehine bir fark ortaya çıkmaktadır. Ancak emanete alınan paralar ödendiği zaman bu fark borç ödeme etkisi yarattığı için ortadan kalkmaktadır. Avans hesapları ise, nakit

---

<sup>11</sup> Turgay BERKSOY; “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı”, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, **IX Türkiye Maliye Sempozyumu**; 6-8 Mayıs 1993 Atakent- Altınorfoz, TC Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Adana, 1994, s.148-151 .

<sup>12</sup> Mahfi EĞİLMEZ; “Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazinenin Borçlanma Faizleri Üzerindeki Etkileri” , **İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl:8, Sayı:88, Temmuz 1993, s.8.

dengesini bozucu bir işleve sahip olduğundan aslında bütçe açığının bir unsuru sayılması gerekir<sup>13</sup>.

Bütçe Açığı+ Avanslar- Bütçe Emanetleri = Nakit Açığı = Finansman Gereği

### 1.2.6. Yurtiçi Açık

Yurtiçi açık (domestic deficit), geleneksel açığın sadece yurtiçi ekonomiye ilişkin işlemlerden doğan faaliyetleri kapsarken, ödemeler dengesini doğrudan etkileyen işlemleri ise ihmal etmektedir<sup>14</sup>.

Yurtiçi açıklar, hükümetlerin ekonomi üzerindeki genişletici etkisini belirlemeyi amaçlamaktadır. Örneğin, dış yardım veya petrol ihraç gelirleri ile finanse edilen yurtiçi mallara yönelik yapılan hükümet harcamaları yurtiçi açığa neden olmakta ve toplam talep, bu harcamaların yurtiçi vergi gelirleri ile karşılanması halinde daha da yükselmektedir. Hükümetçe yapılan ve vergilerle finanse edilen ithalat, ithalat faturası kadar toplam talebi düşürür. Bu durumda, hükümet harcamalarının etkisi genişletici olmaktan çok daraltıcı şekilde kendini gösterir. Dışa açık bir ekonomide, hükümetin toplam talep üzerindeki etkisini belirleyebilmek için, çoğu zaman yurtiçi ve yurtdışı açıklar ayrı olarak hesaplanmaktadır. Bu hesaplamalarda, yurtiçi açık, yurtiçi ekonomiyi doğrudan etkileyen bütçe unsurlarını, yurtdışı açık ise, dış alemle doğrudan bağlantılı bütçe işlemlerini kapsayacak şekilde ölçülür. Kamu kesiminin uluslar arası ticaret ve sermaye akımlarına yönelik faaliyetlerinin yoğunluk kazanması halinde, geleneksel açık ölçüsü yanıltıcı sonuçlara yol açabilir. Eğer hükümet tarafından gerçekleştirilen ithalat veya dış borç ödemesi büyükse, olası bir devalüasyon bütçe açığının genişlemesine neden olabilir. Bunun anlamı, maliye politikasının genişletici yönde kullanıldığıdır<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> EGELİ; a.g.m., s.39.

<sup>14</sup> Mario I. BLEJER and Adrienne CHEASTY; “How To Measure The Fiscal Deficit”, **Finance And Development**, September 2002, s.41.

<sup>15</sup> EGELİ; a.g.m., s.36-37.

### **1.2.7. Nominal Açık - Reel Açık**

Mali açıkların ölçümünde kullanılan bir diğer alternatif açık ölçüsü ise nominal-reel açık şeklindeki sınıflandırmadır. Net kamu borçlanmasının gerçek değerindeki değişikliği belirleyen üç önemli gösterge bulunmaktadır. Bunlar, kamu kesimi dışında kalan özel kesim finansal varlık ve yükümlülüklerde ortaya çıkan değişimler arasında denge sağlayan nominal açık, nominal faiz oranlarındaki değişimlere rağmen, mevcut finansal varlıkların ve yükümlülüklerin nominal piyasa değerindeki ve fiyatlar genel seviyesindeki değişimler karşısında reel olarak ortaya çıkan değişimlerdir. Bunlara faiz ve fiyat etkileri dahil edildiğinde bütçe fazlaları ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, nominal açıktan faiz oranları etkisi ve fiyat etkisi çıkarıldığında reel açık tanımına ulaşılmaktadır. Buna göre reel açık, net kamu borçlanmasının gerçek değerinde meydana gelen değişiklikler olarak tanımlanabilir. Ancak reel açık, bir fiyat deflatörüne bölünmüş nominal açıkların tamamını kapsamamaktadır.

Bu konuda başta ABD olmak üzere pek çok ülkede çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Özellikle Robert Eishner ve Paul Pieper tarafından yapılan bir araştırmada, ABD’de federal bütçe açıklarının reel olarak nasıl belirlendiği üzerinde titizlikle durulmuş ve reel açıkların mali açıkların tespitinde nominal açıklara göre daha gerçekçi bir açık ölçüsü olduğu sonucuna varılmıştır. Kamu borçlarında dönemler itibariyle artış veya azalış yönünde ortaya çıkan değişimler doğrultusunda, hükümetler bazı konularda kritik kararlar verirken mali açık ölçüsü olarak reel açıkları kullanabilmektedirler<sup>16</sup>.

### **1.2.8. Yapısal Açık-Dönemsel ( Konjonktürel) Açık**

Mali açıkların tespitine yönelik yapılan çalışmalarda toplam bütçe açıkları yapısal ve dönemsel olmak üzere birbirinden bağımsız iki grupta toplanmaktadır. OECD raporlarına göre otomatik stabilizatörlerin neden olduğu konjonktürel etkilerin azaltılması halinde, hükümetlerin aktif bir bütçe politikasını ortaya koyabilecek yapısal açığı tespit etmek mümkün olabilmektedir. Buna göre yapısal açık, ekonominin tam istihdam seviyesinde dengede olması halinde ortaya çıkacak

---

<sup>16</sup> EGELİ; a.g.m., s.37.

olan bütçe açığı büyüklüğünün tahmini olarak tanımlanabilir. Yapısal ve dönemsel olarak ayarlanmış açık, hükümet gelir ve giderlerinde toplam hasıladaki dönemsel dalgalanmalar nedeniyle ortaya çıkan değişiklikler ile bağımsız politika kararlarından kaynaklanan değişiklikler arasındaki farkı belirlemeyi amaçlamaktadır. Bu açıklar geniş anlamda, fiili hasıladan ziyade, potansiyel hasılayı (tam istihdam bütçe açığı durumunda) ya da trend hasılayı (dönemsel açık için) kullanarak yeniden hesaplanan geleneksel açığa karşılık gelmektedir

Eğer açıklar daha ziyade dönemsel olarak ortaya çıkıyorsa, ekonomik konjonktüre bağlı olarak durgunluk halinde daha çok artmakta, ekonomi yeniden canlanma dönemine girdiğinde bütçe fazlalarına dönüşebilmektedir. Dolayısıyla devlet borçlarının gereğinden fazla birikmesi önlenmiş olacaktır. Günümüzde mali açıklar dönemsel olmaktan çok yapısal nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, potansiyel ve trend hasılanın net olarak belirlenememesinden dolayı, her iki açık ölçüsünün de yapılan analizler bakımından sağlıklı sonuçlar verdiğini söylemek mümkün değildir<sup>17</sup>.

### 1.3. BÜTÇE AÇIĞININ NEDENLERİ

Bütçelerin açık ile sonuçlanmaya başlaması genelde kamu harcamalarının artması, bütçe gelirlerinin ise ya azalması ya da bütçe harcamalarından daha az miktarda artması olarak ifade edilmektedir. Dünya genelinde bütçelerin açık vermesinin temelinde ortak nedenler bulunmaktadır. Örneğin, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde devlet anlayışındaki değişmelerle birlikte kamu harcamalarında artışlar ve özellikle de sosyal amaçlı kamu harcamalarında yüksek artışlar olmuştur. Bununla birlikte, vergisel anlamda, harcama alanındaki gibi artışlar gerek devlet politikaları gerekse de birçok ülkede II. Dünya Savaşı'nın sonucunda piyasanın yetersiz kalması nedeniyle sağlanamamıştır. Devletler, gelir ve gider arasındaki bu farkı borçlanarak karşılama yoluna gitmişlerdir<sup>18</sup>.

Kamu harcamaları ve vergi tahsil oranı, gelire bağlıdır. Gelir düştükçe vergi tahsili azalır; sosyal güvenlik ödemeleri ve işsizlik tazminatları artar<sup>19</sup>. İkinci Dünya

---

<sup>17</sup> EGELİ; a.g.m., s.37-38.

<sup>18</sup> ÖZEN; a.g.t.; s.43.

<sup>19</sup> RUFFIN; a.g.e., s.230.

Savaşı sonrası dönemde pek çok ülkede gerçekleşen durum da bu şekilde olmuş ve bütçeler borçlanarak denkleştirilme yoluna gidilmiştir. Ancak, birçok ülke uyguladıkları açık bütçe politikaları neticesinde deflasyonist konjonktürden kurtulmakla birlikte, uyguladıkları devlet politikalarına bir sınırlama getirmeyerek enflasyonist konjonktür ve aşırı borç yükü ile karşı karşıya kalmışlardır. Günümüzde birçok ülkede bütçe açıklarının hala öneminin sürmesinde ise geçmişte uygulanan açık bütçe politikalarının devam eden etkileri söz konusudur. Örneğin, Robert Barro, bugünkü bütçe açıklarının nedenini belirleyen en önemli faktörün geçmişteki bütçe açıklarının nedeni ile benzerlik göstereceğini ileri sürmüştür<sup>20</sup>. Diğer yandan açık bütçe politikaları neticesinde, pek çok devletin ekonomideki nisbi paylarının son yirmi yıllık döneme kadar nisbi oranda yüksek olmasının da bütçe açıklarının artması ya da devam etmesi üzerinde olumsuz etkileri bulunmuştur. Şöyle ki, devletin ekonomiye katılım derecesi arttıkça bütçe açıklarının da artacağına dair çok değişkenli regresyon analizinde kanıt bulunmuştur<sup>21</sup>.

Diğer yandan, bütçe açıklarının dünyada ortaya çıkmasının gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler yönünden farklı nedenleri bulunmaktadır. Büyüme hızının düşmesi, kamu otoritelerinin uyguladığı politikalar, bütçe harcamalarının vergi gelirlerine göre enflasyonu daha yakından izlemesi ya da harcama esnekliğinin vergi esnekliğinden yüksek olması ve kamu borcunun yükselttiği faiz hadleri gelişmiş ülkelerde bütçe açıklarının nedenleri olarak belirtilebilir. Diğer yandan, gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerde devlet bütçesinin açıklarına neden olan yapısal faktörler ise; iktisadi gelişme düzeyi, kamu giderleri artışı, kamu gelirlerindeki istikrarsızlık, harcamalar konusundaki devlet denetimi ve devletin ekonomik faaliyete katılma derecesi olarak beş grupta toplayabiliriz. Sosyal gelişmeler çerçevesinde; refah devleti anlayışı ve sosyal refahla ilgili harcamalar, demokrasinin gelişimi ile birlikte seçmenlerin kamu hizmetlerine karşı taleplerinin

---

<sup>20</sup> Harun TERZİ ve İhsan GÜNAYDIN; “Bütçe Açıklarının Yapısı ve Artışı Üzerine Bir İnceleme: 1980-1995 Dönemi”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, No: 5, Yıl:34, Mayıs 1997, s.54.

<sup>21</sup> Nevin ÖZKAN; **Planlı Dönemde Türkiye’de Konsolide Devlet Bütçesi Açıklarının Nedenleri (Vergi Gelirleri Açısından)**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara 1987, s.24.

daha belirgin ortaya çıkması bütün ülkelerde bütçe açıklarının önemli nedenleri arasındadır<sup>22</sup>.

Türkiye’de bütçe açıklarının oluşmasının çeşitli nedenleri söz konusudur. Türkiye’de bütçe açıklarının görünüşte nedenleri; gelirlerin giderleri karşılayamamasıdır. Ancak, asıl neden ise devletin yapısının ve faaliyetinin büyümesi, sosyal nedenler ve bütçe ile ilgili kamu kuruluşlarının açık vermesidir. Tüm kamu kesimi finansman açıkları dikkate alındığında ise; ortanca seçmenin bedavacılığı, hızlı nüfus artışı, tasarrufların yüksek tutulan büyüme hızı finansmanında yetersiz olması, mali disiplinin bulunmayışı, kamu kesiminin büyüklüğü, aşırı istihdam ve sübvansiyonlar, KİT’lerin varlığı, toplumsal bir ahlak kodunun bulunmayışı, devletin piyasaya müdahalesini savunan iktisat okullarının Türkiye’de egemen olması şeklinde de genişletilebilmektedir<sup>23</sup>.

### 1.3.1. Devlet Yapısı ve Faaliyet Alanının Genişlemesi

Devlet, ekonomide büyümeyi sağlamak için ekonomik faaliyetlerde bulunabilmektedir. Özellikle, özel kesimin ya kar marjının düşük kalmasıyla girmediği ya da yeterince faaliyet gösteremediği alanlarda devlet faaliyetlerini arttırmak durumunda kalmaktadır. Diğer yandan, devletin faaliyetlerinin ekonomik ve sosyal gelişmeye bağlı olarak arttığını savunan A. Wagner’ in de belirttiği üzere kamu harcamaları toplumsal gelişmeler sonucunda artmaktadır<sup>24</sup>.

Devletin her gün ekonomik hayata müdahalesi ve bu müdahaleler için gerekli harcamaların devlet bütçesinden karşılaması ve bu harcamaları karşılayacak vergi gelirlerinin bulunmaması hem bütçe açıklarına ve hem de bütçe açıklarının artan oranlarda devamlılık kazanmasına neden olmuştur<sup>25</sup>. Birçok ülkede 1980’li yıllara kadar geçen sürede devletin faaliyet alanı genişlemiş ve ekonomiler kamu ekonomisi ağırlıklı bir yapı ile karşı karşıya kalmışlardır. Ancak, devletlerin faaliyet alanlarının

---

<sup>22</sup> Kamil TÜGEN; **Bütçe Açıkları ve Açığın Finansmanında İç Borçlanmanın Rolü (1980 Sonrası Türkiye Deneyimi)**, Bilim Ofset, 1997, s.12-14.

<sup>23</sup> Güneri AKALIN; “Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Ekonomik Dengeler Üzerine Etkileri”, **X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, Kemer- Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, 1996, s.17-18.

<sup>24</sup> ÖZEN; a.g.t. s.46.

<sup>25</sup> Metin MERİÇ; “Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi”, **Maliye Yazıları**, Sayı:37, Ekim-Aralık 1992, s. 56.



genişlemesinin bütçe açıklarını arttırıcı etkilere neden olması, özellikle kar amacı güdülmeyen bir ekonomi politikası ve etkin kullanılmayan bir işletme mantığı ile açıklanabilir. Devletler, ekonomide faaliyet gösteren işletmelerini etkin ve verimli kullanamadıklarından dolayı, bu işletmelerden büyük oranlarda zarar etmişlerdir. Bu zararlarını ise bütçelerden karşılama yoluna gitmişlerdir. Ancak, artan zararlarını karşılayacak bütçe gelirlerini ise ekonominin genel yapısı nedeniyle sağlayamamışlardır. Bu durumda da birçok ülke bütçe açıkları sorunu ile karşı karşıya kalmışlardır<sup>26</sup>.

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de devletin faaliyet alanının geniş boyutlara ulaşması dolayısıyla artan bütçe açıkları, diğer yandan devletin özel sektörü dışlayıcı etkilerin artması, birçok ülkede olduğu gibi özelleştirme uygulamaları gündeme getirmiştir. Ancak, Türkiye’de özelleştirme uygulamaları gerekli başarıyı sağlayamamıştır. Türkiye’de özelleştirme olgusu sadece KİT’lerin satılması biçiminde algılanmıştır. Bu yanlış ve kolaycı yaklaşım, özelleştirmeye yönelik siyasi kararsızlık, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, sermaye piyasasının gelişmemiş olması gibi nedenlerle özelleştirmeden beklenen hedeflere ulaşılamamıştır<sup>27</sup>.

### **1.3.2. Kamu Harcamalarının Kamu Gelirlerinden Daha Yüksek Oranda Artması**

Bütçe gelirleri özellikle vergi gelirleri şeklinde olduğundan dolayı arttırılması toplumsal baskılara neden olabilecek gelir türleridir. Bu tür gelirlerin arttırılabilmesi için öncelikli olarak yeni vergilendirilebilir kaynaklar yaratılmalıdır. Bu tür bir alan yaratılması ise kısa vadede mümkün olmamaktadır. Mevcut vergilendirilebilir alanların üzerindeki vergi yükünün arttırılması ise toplumda tepkiyle karşılanacaktır. Bu nedenle de hükümetler çok zor durumda kalmadıkça vergi oranlarını arttırma eğilimine girmezler. Diğer yandan, kamu gelirlerinin yavaş artmasına ideal vergi oranının tespitinin güçlüğü, kayıt dışı ekonomi, vergiye karşı direnme gibi güçlükler de yol açmaktadır<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> ÖZEN; a.g.t. s.46.

<sup>27</sup> TOBB; **Ekonomik Rapor 2000**, 56. Genel Kurul, Aydoğdu Ofset, Mayıs 2001, s.20.

<sup>28</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz, Osman DEMİR; **Ekonomide Devlet**, SPK Yayınları, Yayın No:71, Ankara, Mayıs 1997, ss.249-254.

Kamu gelirlerinin yavaş artmasının aksine kamu harcamaları hızlı bir artış eğilimi içindedir. Türkiye’de kamu harcamaları kamu gelirlerinden daha hızlı oranda artmaktadır. Kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artmasının asıl nedeni, özellikle bütçe içindeki cari harcamaların ve transfer harcamalarının yapısından kaynaklanmaktadır. Cari harcamalar içinde önemli bir yer tutan ücret ödemeleri esnekliği düşük olan harcama türleridir. Bu tür harcamaların arttırılması için hükümetlere baskılar yapılabilmekte ya da özellikle hükümetlerce yeniden seçilebilmek amacıyla arttırılmaktadır. Transfer harcamaları içindeki faiz ödemeleri de esnekliği düşük olan harcama türleridir. Bu tür harcamalar bütçeler için gittikçe artan bir seyir izlemekte ve oranları gittikçe artmaktadır. Bu nedenle bu tür harcamalar hızlı bir şekilde, sanki “kar topu etkisi” yaratarak artmaktadır<sup>29</sup>.

Türkiye’de de durum bütçe dengesinin incelenmesinden de ortaya çıkacağı üzere yukarıda değinildiği gibi olmuştur. Hükümetler, genel olarak vergileri arttırma yönünde hareket etmemişlerdir. Bütçe harcamalarında ise bazı dönemlerde ücret ödemeleri çok hızlı şekilde artmış, bazı dönemlerde de faiz ödemeleri artmıştır. Özellikle, 1990 sonrası dönemde yoğun bir şekilde faiz ödemeleri artmış ve kontrol edilemez boyutlara ulaşmıştır. Artık, hükümetin bütçe harcamalarını kontrol edebilirliği çok azalmıştır. Bütçe gelirlerinde ise yeni vergilendirilebilir kaynaklar yaratılamadığından, mevcut kaynaklar üzerindeki vergileri arttırma yoluna gidilmiştir. Ancak, mevcut vergilendirilebilir kaynakların vergi ödeme kapasiteleri de önemli ölçüde azalmıştır.

### **1.3.3. Mali Disiplinsizlik ve Gelir İdaresinin Etkinsizliği**

Kamu maliyesinde kamu gelir ve giderleri arasında bir denge mevcut olmaz ve kamu giderleri lehine sürekli bir fark mevcut olursa, bu durumda mali disiplinden söz edilemez. Böyle bir ekonomide mali disiplinsizlik söz konusudur. Bu durum devlet bütçesi yönünden ele alındığında ise bütçede bir disiplinsizlik söz konusudur. Mali disiplinin olmadığı bir devlette bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri arasında bir denge sağlanması için önemli yapısal ve kurumsal reformlar gerekebilir. Ancak, hükümetlerin çoğu kamu harcamalarında azaltmaya gidilmesine neden olacak reformları uygulamak istemezler. Zaten, hükümetler genellikle bütçe harcamalarında

---

<sup>29</sup> ÖZEN; a.g.t. s.48.

artırma gitmeyi ve vergilerde indirim gitmeyi vaat ederek seçilmektedirler. Böyle bir durumda mali disiplinsizlik bütçe açıklarını sürekli hale getirmekte ve açıkları gittikçe arttırmaktadır<sup>30</sup>.

Mali disiplinin sağlanması konusunda dünyada bazı ülkelerde ciddi reformlar yapılmaktadır. Örneğin, Yeni Zelanda ve İngiltere bu konuda önemli örneklerdir. Yeni Zelanda, kamu mali reformlarını yürütürken devletin faaliyetlerine ilişkin olarak bütçeleme, yönetim ve muhasebe alanında değişiklikler yapmıştır. Bütçe disiplininin sağlanması için vergi artışlarından ziyade harcama azaltıcı politikalar esas alınmıştır. İngiltere’de hükümetlerin uygulamalarında daha şeffaf olmaları konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Şeffaflığın sağlanabilmesi için bütçe ile birlikte meclise daha detaylı tablolar sunulması mecburiyeti getirilmiştir<sup>31</sup>.

#### **1.3.4.Parasal Finansman**

Bir ülke bütçe açığını üç temel yöntemden biriyle finanse edebilmektedir. Bunlar; dış borçlanma, iç borçlanma ve para basımıdır. Bu yöntemlerden herbirinin olumsuz etkileri bulunmaktadır. Yoğun dış borçlanma reel döviz kurunun yükselmesine, cari işlemler açığının artmasına, sermaye transferine ve dış borç servis yükünün artmasına neden olmaktadır. Kamu sektörü tarafından yoğun bir iç borçlanma ise iç piyasa faiz oranları üzerine baskı yaratmaktadır ve özel yatırımları dışlamaktadır. Para basımı ise eğer para arzı parasal varlıklara olan talepten fazla olursa enflasyonu ağırlaştırabilmektedir. Bu nedenle ılımlı ve sürdürülebilir bütçe açıkları, kabul edilebilir dış borç servis yükü, makul iç piyasa reel faiz oranları ve düşük enflasyon durumlarındaki açıklardır<sup>32</sup>.

Merkez Bankası Hazineye kısa vadeli avans, hazine bonosu ve devlet tahvili şeklindeki uygulamalarla kaynak aktarımı yapmaktadır. Hükümet, bütçe açıklarını ya tahvil satarak ya da para basarak finanse edebilir. Para basılması halinde merkez bankası parasal tabanı arttırır. O halde; “Bütçe açığı: Tahvil satışları+ parasal taban artışı”, şeklinde ifade edilebilir. Bütçe açıklarıyla parasal büyüme arasında iki olası

<sup>30</sup> ÖZEN; a.g.t., 49.

<sup>31</sup> Yasemin Gürsoy HÜRÇAN; **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi:23, Ankara, 1999, s.57-68.

<sup>32</sup> Cherly W. GRAY ve Johannes F. LINN; “Improving Public Finance For Development”, **Finance and Development**, September 1988, s.2.

bağ vardır. Birincisi kısa dönemde, genişletici maliye politikasının sonucu olarak bütçe açığındaki artışlar, nominal ve reel faiz oranlarının yükselmesine neden olacaktır. Merkez Bankası faiz oranlarının yükselmesini engellemek için paranın büyüme oranını arttırabilir. İkincisi, hükümet uzun dönemde para stokunu kendisine gelir sağlamak için arttırabilir. Bütçe açıklarında bir artış olması durumunda merkez bankasının eğilimi, faiz oranlarının yükselmesine izin verecek şekilde parasal büyüme oranını sabit tutmak yönünde olabilir. Eğer ekonomi tam istihdama yakın bir yerdeyse, uyum politikası yalnızca enflasyonu besleyecektir.

Hesapsız bir mali genişleme, parasal bir genişlemeyle enflasyon üzerine benzin dökmüş gibi etki yapabilmektedir<sup>33</sup>. Merkez Bankasının bütçe açıklarına neden olan parasal finansmana gitmesi enflasyonist etkileri de ortaya çıkarmaktadır. Eğer gelecek açıklar sürekli tutulmalıysa, arttırılmış para basımı (emisyon) daha fazla enflasyon demek olacaktır. Genellikle gelecekteki enflasyon beklentisi, şimdiki enflasyonu arttırmaktadır<sup>34</sup>. Enflasyon ise bütçe açıklarının artışını daha da körüklemektedir. Bu konuda merkez bankası bağımsızlığı önemli rol oynamaktadır.

Hazinenin açığını kapatmak için sattığı bir kısım tahvili satın alması durumunda merkez bankasının açıkları parasallaştırdığı söylenir. Bu nedenle bazı gelişmiş ülkelerde merkez bankasıyla hazinenin birbirinden bağımsız olması arzulanır. Bütçe açıklarının finansmanı konusunda merkez bankası bir açmazla karşı karşıya kalır. Eğer merkez bankası açığı finanse etmezse, para politikasıyla uyumlaştırılmamış mali genişleme, faiz oranlarını yükseltecek ve böylece özel harcamaların dışlanmasına (crowding out) neden olacaktır. Bu nedenle merkez bankasının tahvil satın alarak dışlama etkisini ortadan kaldırma eğilimi vardır. Bu yola gidildiğinde para arzı arttırılarak faiz oranlarında bir artış olmaksızın gelirden genişlemeye izin verilebilir<sup>35</sup>.

Konuyu ülkemiz açısından izlediğimiz zaman şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır: Türkiye’de, 1980’li yıllar boyunca bütçe açıklarının, transfer harcamalarının ve transfer harcamaları içindeki faiz ödemelerinin oranının giderek

---

<sup>33</sup> İlker PARASIZ; **Enflasyon-Kriz-Ayarlamalar**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001, s.24-25.

<sup>34</sup> Stanley FISCHER ve William EASTERLY; “The Economics Of The Government Budget Constraint”, **The World Bank Research Observer**, Volume:5, No:2, 1990, s. 136.

<sup>35</sup> PARASIZ; a.g.e., s.24.

artmıştır. Bu durum açıkça kamu sektörünün özel sektör üzerinde bir “dışlama etkisi” yarattığını ortaya koymaktadır. Şöyle ki bütçe açıklarının artarak büyümesi banka dışı sektörün tuttuğu kamu menkul kıymetlerinde ( Hazine bonosu, devlet tahvili, gelir ortaklığı senetleri) artışa neden olmuştur. Kamu menkul kıymetlerinin satışındaki artış hiç kuşkusuz özel sektörün kullanabileceği fonlarda bir azalışa neden olmuştur<sup>36</sup>. Diğer yandan, Türkmen Derdiyok tarafından yapılan bir çalışmada Türkiye’de para arzının belirlenmesinde bütçe açığının önemi açık bir şekilde ortaya koyulmuştur<sup>37</sup>.

### 1.3.5.Sübvansiyonlar

Sübvansiyonların bütçe açıklarına neden olduğu hususu aslında tam olarak kesinlik arz etmemektedir. Şöyle ki, bir ülkede sübvansiyonlar neticesinde desteklenen üretici ve tüketiciler iç piyasada talebi artırarak yatırımları harekete geçirmektedir. Artan yatırımlar neticesinde üretim artırılarak, ülkede vergilendirilebilir kaynakların artması ve dolayısıyla bütçe gelirlerinin artması sağlanabilmektedir. V. Tanzi’ye göre, bütçe açıklarına neden olan faktörlerin başında sübvansiyonlar gelmektedir. Tanzi’ye göre, kamu iktisadi teşebbüslerinin ürün fiyatları üzerindeki devlet kontrolü sonucunda ortaya çıkan zararların karşılanması ve yine dış ticaret hadlerinin kötüleşmesi durumunda, önemli ithal ürünlerinin fiyatlarındaki artışların tüketicilere yansıtılmaması için sübvansiyon verilmesi bütçe açıklarını ortaya çıkarmaktadır. Aslında sübvansiyon verilmesi, ekonomik kalkınmanın sağlanması ve sosyal refahın en yüksek seviyeye çıkarılmasında devlete düşen bir yükümlülüktür. Dolayısıyla, sübvansiyonların ihtiyaç derecelerine göre artırılması zorunluluğu bütçe açıklarına neden olabilmektedir<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> PARASIZ; a.g.e., s.336.

<sup>37</sup> Türkmen DİRDİYOK; “Bütçe Açıkları, Para Arzı ve Fiyatlar Genel Düzeyi: Türkiye”, **Maliye Yazıları**, Sayı:39, Nisan Haziran 1993, s.39-44.

<sup>38</sup> Haluk EGELİ; “Türkiye’de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi” (Yayınlanmamış Doktora Tezi), DEÜ SBE, İzmir 1997, s.28.

### 1.3.6.Ekonomik Konjonktür Dönemleri

Bir ülkenin içinde bulunduğu konjonktür dönemi de bütçe açıkları veya varolan açıkların artmasına neden olabilmektedir. Enflasyon genel fiyatlar seviyesinin sürekli ve belirgin bir şekilde artmasını ifade eden bir kavramdır. Enflasyon, bütçe açıklarını arttırıcı bir etkiye sahiptir. Çünkü, BB Aghevli-M.S. Khan tarafından yapılan bir çalışmada enflasyonun nominal kamu harcamalarını arttırıcı etkisinin vergi hasılatını arttırıcı etkisine göre daha çabuk ortaya çıktığı ve bu durumun bütçe açıklarını arttırdığı öne sürülmektedir<sup>39</sup>.

Enflasyon nedeniyle kamu harcamalarında nominal bir artış gerçekleşmekle birlikte, aynı oranda bir artış kamu gelirlerinde sağlanamayabilir. Çünkü, bütçe gelirlerinin tahakkuk ve tahsil zamanları arasında bir süre geçmektedir. Örneğin, bütçe gelirleri üzerinde ağırlıklı olan gelir üzerinden alınan vergilerde tahakkuk ve tahsil arasında geçen süre yüksek enflasyona sahip ülkeler için oldukça önemlidir. Çünkü, geçen bu süre itibariyle de Tanzi Etkisi gerçekleşmekte ve bütçe gelirlerinde reel anlamda bir azalma olmaktadır. Ancak, kamu harcamalarında bütçe gelirlerindeki gibi reel olarak bir azalma gerçekleşmeyebilecektir. Çünkü bütçe harcamaları bütçe yılı başından itibaren hemen yapılmaya başlanırken, bütçe gelirleri hemen tahsil edilememektedir. Bu nedenle de enflasyon bütçe açıklarını arttırıcı etkilere neden olmaktadır.

Diğer yandan, bütçe açıkları da enflasyona neden olabilmektedir. Açık bütçeler iki yoldan enflasyonu davet etmektedir. Bunlardan birincisi, bütçe açığının devlet harcamaları suretiyle toplam talep seviyesini arttırması; ikincisi ise biriken bütçe açıklarının para arzını şişirerek enflasyonist baskıyı çoğaltıp kuvvetlendirmesidir<sup>40</sup>. Bir hükümet, harcamaların otomatik olarak yükselmesi ve vergilerin otomatik olarak düşmesi için durgunluk gibi belli ekonomik durumlarda,

<sup>39</sup> Serpil AĞCAKAYA; “Türkiye’de 1980 Sonrası Konsolide Bütçe açıklarının İç Finansman Yöntemleri ve Makro Ekonomik Etkileri”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), DEU SBE, İzmir, 1999, s.33.

<sup>40</sup> Yılmaz BÜYÜKERŞEN; “İç Devlet Borçlarının Enflasyonist Etkileri”, **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi**, Yayını:61/29, Duran Ofset, İstanbul,1966, s.23.

bilerek harcamaları vergilerin üstünde tutmayı, mali politikaların bir parçası olarak açıklarla yüzyüze gelmeyi yeğleyebilir<sup>41</sup>.

Devletlerin özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde uyguladıkları politikaların temelinde deflasyondan kurtulma yatmaktadır. Bir ekonomi eğer azalan bir konjunktür devresi içinde ise mevcut olan kamu harcamalarında azaltmaya gidememektedir. Bunun yanında kamu gelirlerinde ise azalan konjunktür nedeniyle üretim ve tüketimin azalması sonucunda azalma olmaktadır. Bu nedenle, bu devrede bütçe açıkları olacak ya da mevcut olan bütçe açıkları artacaktır. Bu devrelerde kamu harcamalarında kısa vadeli çözüm olarak öncelikli konjunktürel esnekliği yüksek olan yatırım harcamalarında azalmalara gidilebilmektedir. Cari ve transfer harcamaları nisbi olarak daha az esnek olduklarından kısa sürede azaltılamamaktadır. Ayrıca, birçok ülkede yatırım harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı diğerlerine oranla düşük olduğundan dolayı kamu harcamalarında yeterince indirimle gidilememektedir.

Türkiye açısından konuyu incelediğimiz zaman ise Türkiye'de de Olivera-Tanzi etkisinin gerçekleştiğini belirtebiliriz\*. Öyle ki, tahakkuk ve tahsil oranlarının değişken bir yapı arzettiği ve yeterince yüksek olmadığı Türkiye'de enflasyon nedeniyle bütçe gelirlerinde bir azalma olmaktadır.

Diğer yandan, enflasyon nedeniyle artan faiz oranları dolayısıyla faiz harcamalarında da bir artış olmaktadır. Faiz ödemeleri ise çok kısa süreler itibariyle gerçekleştiğinden enflasyonun harcamalarda reel bir indirime gitmesi söz konusu olmamaktadır. Zaten, piyasada geçerli faiz oranı:  $i=r+\pi$ 'dir. "i" piyasa faiz oranını, "r" reel faiz oranını, "π" ise tahmini enflasyon oranını ifade etmektedir. Ancak, bazı dönemlerde beklenen enflasyon gerçekleşen enflasyondan daha yüksek çıkmakta, bu nedenle de gerçekleşmesi gereken piyasa faiz oranı daha düşük olabilmektedir.

---

<sup>41</sup> L. Robert HEILBRONER - James K. GALBRAITH; **The Economic Problem**, Ninth Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ 07632, s.291.

\* Türkiye'de vergilerinin tahsil sürelerindeki gecikme ve enflasyondan dolayı, 1987-2000 döneminde nominal vergi gelirlerinde GSYİH'nın ortalama %1.40'ı kadar kayıp olmuştur. (Hüseyin ŞEN; "Türkiye'de Senyoraj Ve Enflasyon Vergisi", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), DEÜ SBE, İzmir, 2002, s.190-191.

Türkiye’de borçlanmanın bazı dönemlerinde beklenen enflasyonun yüksek çıkmasından dolayı, kamu borçlanmasında reel borç ödemelerinde azalmalar dahi gerçekleşebilmiştir. Türkiye’de zaman kaybı nedeniyle bütçe gelirlerinde reel azalmayı önlemek için birçok vergi de peşin ödeme uygulaması olarak da belirtilen stopaj usulüne gidilmektedir.

Ancak, Türkiye’deki vergisel tabanın zaten daha çok ücretli üzerinde olması, piyasa da ise kayıtsız ekonominin yaygın olması sebebiyle bütçe gelirlerinde istenilen artış gerçekleşmemektedir. Türkiye’de konjonktürel olarak bütçe açıkları yüksek seviyelerde olmaktadır. Özellikle, yüksek enflasyonun yaşandığı Türkiye’de 1980 öncesi döneme göre yatırım harcamalarında büyük oranda azalmaya gidilmiştir. Ancak, bütçe gelirlerinde yeterince artış sağlanamamasından dolayı, sürekli bütçe açıkları ile karşılaşmaktadır. Ayrıca, transfer harcamaları içinde esnekliği en az olan faiz ödemelerinin gittikçe artması nedeniyle bütçe açıkları gittikçe artan oranlara ulaşmıştır. Diğer yandan, enflasyonda ekonomide olumsuz etkilere neden olmuştur<sup>42</sup>.

Enflasyonun yol açtığı etkilerden en önemlisi ekonomide yarattığı istikrarsız büyüme dinamiğidir. Enflasyonun yarattığı belirsizlik ortamının gerek yurtiçi gerek yurtdışından ülkemize yapılan yatırımları olumsuz etkilemesi, ekonomimizin potansiyel büyüme oranını da aşağıya çekmiştir. Dalgalı ve kronik enflasyonun milli paramıza olan güveni azaltması, ekonomideki Türk Lirası faizlerinin de yüksek reel seviyelerde seyretmesine neden olmuştur. Bu durum bir yandan üretime yönelik yatırımlara olan talebi azaltarak ekonomik büyümeyi olumsuz etkilerken, sermayenin genel olarak üretime yönelik ekonomik aktiviteden uzaklaşmasına, spekülasyon kazanç peşinde koşarak finansal aktiviteye kaymasına yol açmıştır. Temelde bütçe açıklarının kontrol altına alınamamasından kaynaklanan yüksek reel faizler, kamunun finansman dengesinin daha da kötüleşmesine neden olmuştur. Birbirini besleyen bu olumsuz süreç, kamunun toplam borcunu hızla arttırırken, kamu dengesinin zaman içinde sürdürülebilmesini de zorlaştırmıştır<sup>43</sup>. Bütçe açığı ve

---

<sup>42</sup> ÖZEN; a.g.t.56.

<sup>43</sup> Gazi ERÇEL; **2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması**, 9 Aralık 1999, Ankara, s.3-4.



enflasyon fobisi ile dış borçlanmaya yüklenilmiş, yanlış döviz kuru ve iç borçlanma politikaları ile Türkiye istikrarsızlıklara sürüklenmiştir<sup>44</sup>.

### 1.3.7. Ekonomik Kriz ve Doğal Afetler

Ekonomik kriz ve doğal afetler de bir ülkede bütçe açıklarının artmasına neden olmaktadır. Ekonomik krizden çıkmak demek; bir ekonomik savaşı başlatmak ve bu savaşı kazanmak demektir<sup>45</sup>. Bir ülke ekonomik kriz içine girerse bütçe gelirlerinde azalmalar olacaktır. Bütçe gelirlerinin azalmasının temel nedeni kriz nedeniyle yurtiçi üretimin azalması ve mevcut vergilendirilebilir kaynakların krizin olmadığı ülkelere yönelmesidir. Diğer yandan, kamu harcamaları ise kamu gelirleri gibi konjonktürel esnekliği yüksek olmadığından hemen azalmayacaktır. Kamu harcamalarının azalması için hükümet politikalarında düzenleme gerekmektedir. Ancak, pek çok hükümet kriz dönemlerinde, gelecek seçimlerde tekrar seçilebilmek düşüncesiyle, kamu harcamalarında azaltmaya gitmeyecektir. Hatta, birçok hükümet bu dönemlerde kamu harcamalarında ve özellikle sosyal transferler, sübvansiyonlar ve cari harcamaları koruma ya da artırma yoluna gidecektir. Doğal afetlerde bir ülkede bütçe açıklarının artmasına neden olabilmektedir. Özellikle, büyük çapta ekonomik faaliyetleri etkileyecek doğal afetler üretimi ve dolayısıyla bütçe gelirlerini azaltacaktır. Diğer yandan, hükümet bu bölgelere yardım amacıyla bütçe kaynaklarından aktarma yapacak ve bu nedenle de bütçe harcamalarında artış gerçekleşecektir. Sonuçta ise bütçe açıklarında artış olacaktır.

1970’li yıllarda birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede yaşanan ekonomik kriz nedeniyle tüm dünya büyük çaplı ekonomik değişimlere sahne olmuştur. Başta 1973 yılında yaşanan petrol şoku ve çift rakamlı enflasyon, dönemin başlıca özelliğidir. Bu nedenle petrol fiyatlarında görülen artışlar, birçok ülkenin döviz kurları ve ticaret hadlerinde dalgalanmalara neden olarak ekonomik durgunluğa yol açmış, yaşanan petrol şoku olumsuz etkisini bütçe açıkları şeklinde göstermiştir<sup>46</sup>.

Türkiye’de gerek ekonomik kriz ve gerekse büyük çaplı doğal afet dönemleri ve sonrasında bütçe açıklarında artış gerçekleşmiştir. Ancak, 17 Ağustos 1999

---

<sup>44</sup> Macit İNCE; **Devlet Borçları ve Türkiye**, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Gazi Kitabevi, Ankara, 2001, s.31.

<sup>45</sup> Aytaç EKER; “Ekonomik Kriz ve İstikrara Yöneliş”, **Yeni Türkiye**, Cilt: 41, 2001, s.451.

<sup>46</sup> EGELİ; a.g.t., s.26.

depremi sonrasında bütçe açıklarında beklenen artış gerçekleşmemiştir. Buna neden olarak dış ülkelerden sağlanan büyük çaplı kredi ve yardımlar gösterilebilmektedir. Türkiye’de, kriz sonrası dönemlerde büyük çaplı bütçe açıkları ile de karşılaşmıştır.

Bütçe harcamalarının içinde faiz harcamalarının büyük oranlarda olması ve kısa vadede ödenmesi zorunluluğu, yoğun bir borçlanma politikasını gündemde tutmaktadır. Kriz dönemlerinde faiz oranlarının hızlı bir şekilde yükselmesi borçlanma maliyetlerini de yükselterek faiz harcamalarının önlenemez yükselişine neden olmuştur. Bu nedenlerden dolayı bütçe transfer bütçesi haline gelmiştir.

Bütçe açıklarının nedenleri ve türlerinin ortaya konulması; açıkların makro ekonomik etkilerinin tespiti açısından oldukça önemlidir. Bir ülkede bütçe açığının nedenlerinin ortaya konulması ve ülkedeki mali dengelerin çeşitli açık yönleriyle analizi, açıkların azaltılmasına yönelik tutarlı politikaların tespitine ve bütçe politikası ile hedeflenen amaçların gerçekleştirilmesine imkan verebilecektir. Diğer yandan açık bütçe politikasının bir ülkede ne gibi iktisadi ve sosyal sonuçlara yol açtığı konusunda ve bütçe açıklarına neden olan unsurların analizinde karar alıcılara yol gösterici olacaktır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI

Teoride klasiklere göre devletin normal finansman kaynağı vergiler iken, Keynes için borçlanmada olağan bir finansman kaynağı olarak kabul edilmektedir. Uygulamada ise genel olarak devletin normal gelir kaynağı olarak vergiler kadar borçlanma da kabul edilmektedir. Yukarıda belirttiğimiz gibi özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu gelirleri kamu harcamalarının finansmanında yetersiz kaldığı görülmektedir. Bunun sonucunda bütçe açıkları oluşmakta, bu açıkları da vergiler dışındaki diğer finansman kaynakları ile karşılama ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Bu finansman kaynakları daha önceki bölümde belirttiğimiz gibi; iç ve dış borçlanma ile para basımıdır. Bütçe açığını kapatmada bu kaynaklardan bazen biri bazen de hepsi birden kullanılabilir. Bunun tercihi, siyasi ya da ekonomik duruma göre yapılmaktadır. Bu kaynaklardan sadece birini aşırı ölçüde tercih etmek, ileride belirteceğimiz gibi makroekonomik hedeflerde olumsuz etkilere neden olabilmektedir. Bu nedenle bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılacak tercihler önem taşımaktadır<sup>47</sup>.

#### 2.1. BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANINDA BORÇLANMA

Vergi ve vergi benzeri gelirler kamu harcamalarının finansmanında kullanılan normal gelir kaynaklarıdır. Vergi, kişilerin özel harcamalarına ayırabilecekleri reel gelirler üzerinden elde edilen fonlar olarak, kamu mal ve hizmetlerinin finansmanında kullanılmaktadır. Vergi ve vergi benzeri gelirlerin de, devlete ait teşebbüslerden elde edilen gelirler olarak, kamu harcamalarının finansmanında kullanılan olağan kaynaklar olduğunu biliyoruz. Bunun dışında devletin, savaşlar başta olmak üzere, ülke kalkınmasının gerçekleştirilmesi ve bu amaçla oluşturulacak yatırım programlarının yapılabilmesi için, bir kamu geliri olarak, borçlanmaya da gittiğini söyleyebiliriz. Yalnız buradan, devletin sadece yukarıda belirtilen amaçlarla

---

<sup>47</sup> F. SELÇUK - A. RANTANEN; **Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması: Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler**, TÜSİAD Yayını, No: T/96-1/190, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, 1996-İstanbul, s. 35.

olağanüstü dönemlerde borçlanmaya gittiğini, onun dışında borçlanmadan kaçındığı da anlaşılmamalıdır.

Özellikle modern devlet anlayışı içinde gelişen sosyal refah devleti fonksiyonu doğrultusunda her geçen gün büyük bir artış içerisinde bulunan devlet harcamalarını, normal kamu gelirleri ile karşılamanın güçlüğü karşısında devletin, normal bir kamu geliri gibi borçlanma ile finansmana yöneldiği görülmektedir. Bunun sonucunda borçlanma ile finansman bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılan en etkin araçlardan birisidir. Bu şekilde sürekli olarak artan devlet borçları büyümekte ve ülke ekonomileri için önemli sorunları da beraberinde getirmektedir.

Günümüzde devletlerin borçlanmaya başvurmaları olağan bir hal olarak görülmektedir. Çünkü sosyal refah devleti anlayışı içerisinde devlete her geçen gün daha fazla görev yüklenmesi nedeniyle devletin ihtiyaçları her gün daha fazla artmaktadır. Devlet, bu artan ihtiyaçları karşılayabilmek için daha çok harcama yapmak, daha çok harcama içinde daha çok gelir elde etmek zorundadır. Bu gelirler; vergi, resim, şerefiye, harç, parafiskal gelirler, mülk ve teşebbüs gelirleri ile para ve vergi cezaları gibi her geçen gün çeşitlenen kamu gelirlerinden oluşmaktadır<sup>48</sup>. Fakat devletin gittikçe artan harcamaları dışında, bazen ya beklenmedik şekilde ya da çok büyük harcamalar yapması gerekir ki, bunların yukarıda saydığımız çeşitli isimler altındaki gelirler ile karşılması zorlaşır. Özellikle büyük yatırımlar ya da savaşların bu gibi gelirlerle karşılanması çok güçtür. İşte bu durumlarda devlet borçlanma yoluna gitmektedir.

Diğer taraftan, yukarıda belirttiğimiz ve klasiklerinde büyük önem verdiği nedenler arasında yer alan, devletin büyük yatırımları gerçekleştirmek ve savaşlar gibi olağanüstü durumlarda başvurduğu borçlanmanın artık günümüzde yıllık bütçe açıklarını kapatmak, kamu gelir ve giderleri arasında zaman itibariyle meydana gelen dengesizlikleri gidermek, ekonomide konjoktüre bağlı olarak oluşan atıl fonları ekonomide tekrar aktif fonlar haline getirmek için de borçlanma yoluna gidildiği görülmektedir. Böylece devlet için borçlanma, olağanüstü bir kamu geliri niteliğini kaybederek, normal bir kamu geliri haline getirilmiştir. Bu nedenle devlet borçları

---

<sup>48</sup> Aytaç EKER; **Kamu Maliyesi**, Kanyılmaz Matbaacılık, İzmir 2004, s. 25.

günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde büyük miktarlara ulaşmakta ve kamu maliyesi ve ekonomisi için önemli bir konu ortaya çıkmaktadır.

Güvene dayalı olarak ortaya çıkan kredi, bireyin borcunu ödeme gücüne olan inancı anlamına gelmektedir. Kamu kredisi de, devletin borcunu ödeyeceğine dair olan güvenin ifadesidir. Devlet borçlanması olayında, borç verenlerin paralarını devletin tasarrufuna bırakmaya yönelen husus, onun borcunu ödemesi bakımından namuslu bir bireyden farkı bulunmamasıdır. Devlet, kendisine ödünç verilen paraları, ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla çeşitli harcamalarda kullanabilmektedir. Devlet borcu genel borç anlamı içinde yer almakla birlikte, önem bakımından özel borç ile aralarında bazı farklar bulunmaktadır. Borç alan devlet, verenlerin karşısında bütün gücü ile hazır bulunmaktadır. Bu nedenle devlet borcunda, özel ekonomideki borçlanmalarda bulunmayan bazı durumlar ortaya çıkmaktadır. Devlet borcundan söz edildiği zaman, borç verenle borç alan arasındaki ilişkiden çok, işin parasal yönü önem kazanmaktadır.

Borçlanma, ülke ekonomisi içinde önemli bir olaydır. Mali, para ve sermaye piyasaları üzerinde önemli rol oynamaktadır. Tasarruf, likidite ve yatırım eğilimi gibi ekonomik gelişmedeki bütün önemli şartların, mali kurumların etkinliğine ve özellikle bu kurumların, gerçekleştirilmesine imkan verdikleri plasmanların çeşitliliğine bağlı bulunduğu kabul edildiğini belirtmektedirler. Ayrıca hazinenin, sermaye piyasalarının işleyiş düzenini geliştirmek suretiyle, ekonomik gelişmedeki temel şartları etkileyebileceğini, modern teorinin gösterdiğini de ortaya koymaktadır.

Devlet borçları, sermaye ve gelirlerin yeniden dağılımını düzenlemekte, özellikle bugün "borç yönetimi sorunu" sosyal ve ekonomik yapıyı derinden etkilemektedir. Devlet borcunun önemi milli alandan, milletlerarası alana doğru taşmıştır. Bugün maliye ilmi, borçlanmayı yalnız bütçeyi denkleştirmek ve bütçe ihtiyaçlarını karşılamak gibi kolay bir araç olarak kabul etmemektedir. Yeni eğilimler, borçlanmanın parasal anlamından çok, ekonomik ve sosyal görüş açısından incelenmesini ve borç yükünün yansıtılabilmesi imkanlarının oluşturulabilmesini hedef tutmaktadır.

Devlet borçlanması gerek ülkemizde gerekse dünyanın diğer ülkelerinde devamlı ilgi çeken ve tartışılan bir konudur. Bu borçların hangi amaçla yapıldığı,

hangi kaynaklardan sağlandığı, devlete ve vatandaşlara nasıl bir yük yüklediği, ne şekilde kullanıldığı ve yönetildiği yapılan borçlanmanın milli ekonomi üzerindeki etkileri günlük hayatta devamlı üzerinde durulan konular arasındadır. Görüldüğü gibi, devlet borcu günümüzde makroekonomik politikalar içinde önemi gittikçe artan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devletlerin mali hayatında devlet borçlarının bu derece önemli hale gelmesi, Keynesyen iktisadi düşüncenin bütçe denkleğini ortadan kaldıran fikirleri ile birlikte, bütçenin gelir-gider dengesizliğini ayarlama aracı olarak kullanılan hazine işlemleri dolayısıyladır<sup>49</sup>. Özellikle, bu politikalar sonucunda bütçe açıklarının normal işlemler haline gelmesi sonucunda, borçlanma da normal bir kamu geliri haline dönüşmüştür<sup>50</sup>.

Devletler borçlanmayı gerçekleştirmek için ya iç ya da dış kaynaklara müracaat ederler. Fakat devletlerin öncelikle kendi iç kaynaklarına yöneldikleri görülmektedir. Ancak, çeşitli nedenlerle dışarıdan borçlanmaya mecbur kaldıkları veya tercih ettikleri durumlar da mevcuttur.

Dış borçlarla iç borçlanmaların miktarları, gelişmiş ülkelerle, az gelişmiş ülkelerde ters yönde bir gelişme göstermektedir. Buna göre az gelişmiş ülkelerde dış borçlar ağırlık taşıdığı halde, gelişmiş ülkelerin borçları büyük ölçüde iç borçlardır. Çünkü, bu ülkelerde devlet, ihtiyacı olan borçları kendi iç kaynaklarından kolaylıkla sağlayabilmektedir<sup>51</sup>.

Bir ülkenin iç borçlanma yerine dış borçlanmaya başvurmasının iki temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; ülke ekonomisinin dışa bağımlı olması ve ülke döviz girişlerinin yeterli bulunmaması nedenleriyle dışalım gerçekleştirilecek döviz kaynağına sahip olmamasıdır. Bunun sonucu olarak ülke için gereklilik arz eden malların yurtdışından düzenli akışını sağlamak üzere dış borç kaynaklarına yönelmek zorunluluğu doğmaktadır<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> İsmail AKTÜRK; **Hazine İşlemleri**, Akliselim Matbaası, İzmir 1991, s. 26.

<sup>50</sup> Vural SAVAŞ; **Anayasal İktisat**, Takav Matbaası, Ankara 1993, s. 81.

<sup>51</sup> Macit İNCE; **Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)**, Beşinci Bası, Seçkin Yayınevi, Ankara 1996, s. 49.

<sup>52</sup> Ahmet EROL; **Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye' de Devlet Borçları (1981-1990)**, MGB. APKKB Yayın No: 1992/324, Ankara 1992, s. 49.

Dış borçlanmaya başvurmanın ikinci temel nedeni ise; iç kaynakların yetersizliği nedeniyle, ülke ekonomisinin ihtiyaç duyduğu fonların, iç kaynaklardan karşılanmasının imkansız olmasıdır. Devletin gelir toplama imkanlarının sınırlarına gelinmiş olması durumunda da, dış kaynaklara başvurma ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

### **2.1.1. İç Borçlanma**

Bütçe açıklarının finansmanının en çok başvurulan finansman yöntemlerinden birisi iç borçlanmadır. İç borçlanma gerek enflasyonist baskıları gerekse dış borç krizlerine neden olmadığı için tercih edilmektedir. Hükümetler iç borçlanmaya hem enflasyondan hem de dış borç krizinden sakınmanın bir yolu olarak başvurmasına rağmen, eğer iç borçlanma aşırı bir şekilde kullanılırsa bazı tehlikeleri beraberinde getirmesi mümkündür. Bütçe açıklarının finansmanında iç borcun kullanılması Keynesyen süreç ile başlamıştır. Klasiklerin kesin olarak karşı çıktıkları bu durum, 1929 ekonomik buhranı ile sona ermiştir. Keynes'in buhrandan çıkışta görev verdiği devlet, gerekirse bütçe açıkları verebilir ve bu açıkları da borçlanma ve para basımı ile karşılayabilir. Klasiklerin borçlanma nedenleri arasında yer almayan bütçe açıklarının kapatılması amacı ise, onlar için devleti iflase götüren sürecin başlangıcı olarak kabul edilmiştir. Çünkü borçlanma sadece yatırımlar ve olağanüstü olaylar için kullanılması gereken bir finansman yöntemidir.

Eğer devlet borcu bütçe açıklarını kapatmak için kullanırsa, bir müddet sonra bu borçlar artacak ve artan bu borçları ödemek için vergiler artırılacaktır. Sonunda ekonomiden daha fazla kaynak kullanmaya başlayacak olan devlet, ekonominin genel dengesini bozacaktır. Bu nedenle bütçe açıklarını borçlanma ile finanse etmek tehlikelidir.

Keynes, bu görüşe karşı çıkarak vergi ile borçlanma arasında fark olmadığını belirterek, bütçe açıklarının kapatılmasında vergi yerine borçlanmaya başvurulabileceğini söylemiştir. Borçlanma sadece verginin önceden kullanılmasıdır. Bu nedenle devlet vergi gelirlerinin yetmediği yerde, gelecekte toplamayı düşündüğü vergiler karşılığında borçlanmaya gidebilir. Vergileri topladığı dönemde de borçları geri ödeme imkanına sahip olabilir.

Özellikle iç borçlar bu yönüyle bütçe açıklarının finansmanında vazgeçilmez yöntem olarak Keynes ile birlikte günümüzde de kabul görmüş ve uygulanmış ve uygulanmaya da devam etmektedir. İç borç ile finansman dolaylı ya da doğrudan yöntemler ile yapılabilmektedir. Dolaylı yöntem; devletin borçlanma kağıtlarını piyasaya sunarak satması karşılığında finansman sağlamasıdır. Bu borçlanma kağıtları kısa vadeli olarak “hazine bonosu” ve uzun vadeli olarak da “tahvil” ihraçları ile gerçekleştirilmektedir. Bu kağıtlar, başta bankalar olmak üzere, merkez bankası, özel ve mali kurumlar ile bireyler tarafından satın alınmaktadır. Kısa vadeli borçlanmalar daha çok bütçenin geçici olarak ortaya çıkan açıkları için kullanılmaktadır. Toplanacak vergi ile yapılacak harcama zamanlarının aynı olmaması nedeniyle zaman bakımından ortaya çıkan bu açıklar, borçlanma yolu ile karşılanarak, vergiler toplandığı dönemde geriye ödenmesi gerekmektedir. Diğer taraftan dönemsel olarak kamu gelirlerin giderleri karşılayamaması nedeniyle gerçekleştirilen borçlanmalar ise uzun vadeli borçlanmalar ile karşılanmaktadır. Bu şekilde devlet atıl halde duran özel tasarrufları kullanarak, kamu harcamalarını karşılama imkanı elde edebilmektedir. Genelde gelişmiş olan ülkelerde oldukça başvurulan bir yöntem olarak kullanılmaktadır. Gelişmiş ülkelerinin gerçekleştirdiği iç borçlanmalarda görüldüğü gibi, GSYİH’yi bile aşan oranlarda devletler açıklarını finanse etmek için iç borçlanmaya gitmeyi tercih ettikleri görülmektedir.

Diğer taraftan iç borçlanmada ikinci yöntem, doğrudan borçlanmalardır. Özellikle merkez bankası kaynaklarından borçlanma olarak ifade edilen bu yöntem, aslında aşağıda belirteceğimiz monetizasyon ya da para basımı olarak da ifade edilmektedir. Merkez bankalarının bağımsızlık ölçülerine göre, devletin bütçe açıklarını finanse etmede kullanılan ve önemli fakat bir o kadar da makroekonomik planda tehlikeli olan bir yöntem olarak da kabul edilmektedir. Devlet bu yöntem ile kısa dönemli olarak ortaya çıkan bütçe dengesizliklerini hiç faiz ödmeden ve hiç borçlanma kağıtları vermeden gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Hazinesinin merkez bankasından kısa vadeli avans kullanımı ile gerçekleşen bu yöntem ile bütçe açıklarının merkez bankası kaynaklarından karşılanması yoluna gidildiği görülmektedir. Bu uygulama, ülkelerin merkez bankası ya da bütçe kanunları ile getirilen düzenlemeler ile yapılmaktadır. Fakat son yıllarda bu yöntemin merkez



bankalarının bağımsızlıklarını kazanmaları ile ortadan kalkmaya başladığını söyleyebiliriz.

İç borçlanma ile finansman her ne kadar günümüzde en çok kullanılan finansman yöntemi olsa da, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı makroekonomik etkilere neden olduğu belirtilmektedir. Üçüncü bölümde bu etkiler ele alınacaktır

### **2.1.2. Dış Borçlanma**

Devletler borçlanmaya karar verdikleri zaman, bu kararlarına göre iç veya dış piyasalara başvurumaktadırlar. Devlet normal olarak iç piyasalardan borçlanma eğilimine gitmektedir. Ancak çeşitli nedenlerle dışarıdan borçlanmaya mecbur kalabilmekte ya da dış piyasaları tercih edebilmektedir. Özellikle bazı ülkelerde devletin iç borçlanmadan çok dış borçlanmaya başvurma kararı, hem siyasi hem de ekonomik şartlara göre belirlenmektedir<sup>53</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerin dış borçlanmaya başvurmaları, bu ülkelerin ekonomik yapılarından kaynaklanmaktadır. Borçlanmanın sebepleri bireyden bireye, toplumdaki topluma, ülkeden ülkeye, pazardan pazara, kültürden kültüre ve dönemden döneme değişebilmektedir. Ayrıca, gelişmiş ülkelerin ve az gelişmiş ülkelerin borçlanma sebepleri de birbirinden farklıdır.

Ülkeleri dış borçlanmaya götüren sebepler konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Ancak devleti iç borçlanma yerine dış borçlanmaya yönelten iki önemli sebep vardır. Birincisi ekonomideki mevcut kaynaklara ek bir kaynak sağlamak, ikincisi döviz cinsinden yeni ödeme imkanları gerçekleştirebilmektir. Birinci sebep, özellikle yatırım projelerini destekleyecek iç tasarruf miktarı yetersiz kalan ülkeler açısından önemlidir. Dış borçlanma ile sağlanan kaynaklar borçlanılan yılda ülkenin toplam harcamalarını arttırdığı için tüketim ve yatırım için kullanılabilir. Dış kaynaklar, ülkenin yatırım yapma kapasitesini artırır.

Döviz yetersizliğinin dış borçlanma nedeni olup olmayacağı konusunda değişik görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerden bir tanesi iç tasarrufların yetersiz

---

<sup>53</sup> A.EKER-M. MERİÇ; **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, Anadolu Matbaası, İzmir 1999, s. 62.

olması, diğeri iç tasarruf düzeyinin dışında dövizin kıt faktör olması ve dış finansman gerektirdiği düşüncesidir<sup>54</sup>. Bunun gerekçesini de geliştirmekte olan ülkelerin dış ödeme vasıtaları yönünden karşılaştıkları darboğazların oluşudur<sup>55</sup>. Bu görüşe göre, iç tasarruf seviyesinin düşüklüğü dışında büyümeyi sınırlayan ayrı bir faktör olarak düşünülmediğidir. Dış ödemeler açığı, gerçek manada iç tasarrufların yetersiz olmasının bir görüntüsü olmaktadır. İç tasarrufların artışı ihracatın gelişmesi ve ithalatın kısılması yolları ile her zaman dövizle çevrilebilir, iç tasarruflar ve dış ödemeler açığı, daima birbiriyle ikame edilebilir. Diğer görüşü savunan iktisatçılar ise, geliştirmekte olan ülkelerde yatırım hacminin dolayısıyla ekonominin, büyüme hızını sınırlayan en önemli faktörlerden birisinin dövizin kıt olmasıdır demektedirler.

Dövizin gelişmeyi kısıtlayan ayrı bir faktör olarak dikkate alınmayan ve dış ödemeler açığının, iç tasarruflardaki yetersizliğin sonucunun bir görüntüsü olduğunu kabul eden görüş, az gelişmiş ülkelerde kaynakların bir sektörden diğer bir sektöre dönüşüm kapasitesinin genişliği dolayısıyla, ihraç malları için yeterli ölçüde esnek talebin mevcut olduğunu kabul etmektedir. Dış ödemeler açığını iç tasarruf seviyesinden ayrı bir olgu olarak gören diğer bir görüşe göre de; az gelişmiş ülkelerde kaynak mobilizasyonunun zayıf olmasından dolayı, ülke içi kaynakların yeniden dağıtım kapasitesinin de zayıf olduğu ve bu sebeple iç kaynakların ihracat yoluyla ithalat yapmaya kolaylıkla çevrilemeyeceğini kabul edilmektedir<sup>56</sup>. Gerçekten de az gelişmiş ülkelerde, ülke içi kaynakları ihracat sektörüne yöneltmenin önemli güçlükler gösterdiğinin bilinmesi önem taşımaktadır<sup>57</sup>.

Dış borçlanma, iç borçlanmada bulunmayan bir özelliğe sahiptir. İç borçlanma ile, ülkenin kullanabileceği kaynakların toplam miktarını arttırmak mümkün değildir. Dış borçlanma, iç kaynaklara ek yeni kaynaklar getirir. Böylece, iç kaynakları destekleyerek kalkınma çabalarının başarıya ulaşmasına katkıda bulunur. Döviz sıkıntısı çeken ülkeler, bu problemin çözümüne yardımcı olmak amacıyla dış borçlanmaya başvurabilirler. Ülkeler bazen, iç kaynak yetersizliği olmaksızın veya

---

<sup>54</sup> Gülten DEMİR; " Dış Borçlanma ve Türkiye'nin Dış Borçları Üzerine Bazı Gözlemler", **Eskişehir A.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, C: VI, S : 2, Kasım 1988, s. 220.

<sup>55</sup> Arif NEMLİ; "Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Finansman Sorunları", **IV. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 26-28 Mayıs 1988, Çeşme, İzmir, s. 32.

<sup>56</sup> DEMİR; a.g.m. s. 221.

<sup>57</sup> Rıdvan KARLUK; **Türkiye Ekonomisi (Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim)**, Yenilenmiş Beşinci Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul 1997, s. 132.

bu yetersizlikle birlikte, dış ödeme güçlükleri içine düşebilirler. Bu güçlüklerin bir süre sonra giderileceğine inanılıyorsa, bu süre içinde gerekli döviz transferini sağlamanın en akılcı yolu dışarıdan borçlanmaktır.

Dış borçlar alındıkları zaman ekonomiye reel bir kaynak sağlar. Fakat faiz ve anapara ödemeleri yapıldığı zaman da ülkeden bir kaynağın çıkması söz konusu olur. Diğer bir deyişle, borcun ödenmesi sırasında borçlu ülke yatırımlarını, tüketimini ya da her ikisini birden borcun servisi ölçüsünde azaltmak zorundadır. Bu servis, normal olarak dövizle yapılacağına göre, sadece toplam harcamalardaki azalma yeterli olmayacaktır. Her ne kadar atasözümüze göre "borç yiğidin kamçısı" ise de, akıllıca kullanılmayan veya tüketime giden, şartları kötü olan dış borçlar, ülkelerin ekonomik kalkınmasını büyük ölçüde engelleyebilir.

Dış borçlanmanın bütçe açıklarının finansmanında kullanılmasına pek sıcak bakılmamaktadır. Klasikler bu duruma tamamen karşı çıkmışlardır. Devletlerin döviz ile ödemek zorunda olduğu dış borçlar, vadeleri geldiğinde, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri en başta ödemeler dengesi krizleri olmak üzere, bir çok krizle karşı karşıya bırakabilmektedir. Keynesyen görüş içinde aynı durum geçerlidir. Bütçe açıklarının finansmanında iç borçları normal bir kamu geliri olarak görmesine karşın, dış borçlar için aynı düşünceyi paylaşmadığı görülmektedir.

Ancak, dış borçlanma uluslar arası piyasalarda kredibilitesi yüksek olan ülkeler için bütçe açıklarının finansmanında alternatif bir yol olabileceği belirtilmektedir. Bu ülkeler, uluslar arası politik ve ekonomik konjonktüre bağlı olarak yabancı ülkelere, yabancı bankalardan, uluslararası piyasalardan ya da IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşlardan dış finansman sağlayabilmektedirler. 1980'lerdeki dünya borç krizinden alınan dersler ışığında IMF, Dünya Bankası gibi uluslar arası mali kuruluşların dış borçlanma üzerindeki sıkı denetimleri ve bu kuruluşların onayından geçmediği sürece dış borç teminini neredeyse imkansız hale gelmesi de bütçe açıklarının finansmanında bu yöntemin kullanılabilirliğini büyük ölçüde sınırladığı ifade edilmektedir<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> ŞEN-SAĞBAŞ; a.g.e, s. 78-79.

Fakat bu olumsuz düşüncelere rağmen az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bütçe açıklarının finansmanında oldukça rağbet ettikleri bir finansman türü olarak günümüzde yer almaktadır. Bunların sonucunda aşağıda değinmeye çalışacağımız bir çok makroekonomik istikrarsızlıklarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu nedenle dış borçlanma ülkeler için mutlaka yatırım harcamaları için kullanabilecekleri bir finansman türü olarak kalmalı ve ülkenin yatırım potansiyelini genişleterek, elde edilecek refah artışları ile bu borçların ödenmesine çalışılmalıdır. Burada özellikle, alınan dış borcun cari harcamaların finansmanı için mi? Yoksa, yatırım harcamalarının finansmanı için mi? kullanılacağı önem kazanmaktadır.

Dış borçlanmaya cari harcamaların finansmanı -örneğin; kamu çalışanlarının maaş ve ücretlerinin ödenmesi gibi- amacıyla başvurulmuş ise, bütçe açığı sorunu yerini dış borç sorununa bırakmakta ve borçlanma tutarı ile borçlanma koşullarına bağlı olarak dış borç krizi kaçınılmaz hale geldiği görülmektedir. Dış borçlanmaya yatırım harcamalarının finansmanı amacıyla başvurulmuş ise dış borçlanmanın bir sorun meydana getirip getirmeyeceği yatırımların getirisine bağlı olarak ortaya çıkacaktır. Dış borçlanma ile finanse edilen yatırımın ekonomik ve teknik ömrü boyunca sağlayacağı katma değer toplamının bugüne indirgenmiş değeri, dış borçlanmadan kaynaklanan anapara ve faiz ödemelerinin yıllar itibariyle bugüne indirgenmiş değerinden büyük ya da en azından ona eşit olduğu sürece ilave dış borçlanmaya başvurmada sakınca bulunmayabilir. Aksi durum söz konusu ise ülkenin dış borç stoku artabilecektir. Bunun sonucunda da bir müddet sonra dış borçlar, ülke kaynakların dışarıya akmasına yol açacak gelişmelere sebep olabilecektir.

### **2.1.3. Para Basımı (Monetizasyon)**

Devletin kamu harcamalarının finansmanında kullandığı diğer bir yöntem ise hükümlerlik gücüne dayanarak gerçekleştirdiği para basımıdır. Devlet iki ayrı biçimde para basarak gelir sağlayabilmektedir. Bunlardan birincisi; piyasanın ufaklık (bozuk) para ihtiyacını karşılamak için madeni para basması ve kağıt para basıp piyasaya sürmesidir. İkincisi ise; devletin piyasaya kağıt para sürme işleminin, para

basma yetkisi merkez bankasında olduğu için, merkez bankası aracılığı ile gerçekleştirilmesidir<sup>59</sup>.

Bütçe açıklarının finansmanı amacıyla kamu borçlanma kağıtlarının merkez bankasınca satın alınması anlamına da gelen ikinci durum para basımı ya da monetizasyon olarak adlandırılmaktadır. Monetizasyona hükümetlerin bazen popülist politikalar uğruna, bazen de zorunlu olarak başvurdukları görülmektedir.

Yukarıda belirttiğimiz gibi devletin hükümlerlik gücüne dayanarak gerçekleştirilen monetizasyon yetkisini, hükümetler bazen bu hakkı ve gücü kötüye kullanabilmekte olduğu görülmektedir<sup>60</sup>.

Monetizasyona bu kadar rahat başvurulmasının temel sebepleri içinde<sup>61</sup>; kolay elde edilebilmesi ve iç borç stokunu erozyona uğratmanın bir aracı olarak görülmesi yer almaktadır. İç borç baskısının arttığı dönemlerde hükümetler monetizasyonu dolayısıyla enflasyon vergisini alternatif bir vergileme aracı olarak görmekte ve etik dışı bu yolla bilinçli olarak iç borç stokunu eritmeye çalışmaktadır<sup>62</sup>. Bu yönüyle monetizasyon bir iç borç ödeme aracı olarak da görülmektedir

Devletler için bazen monetizasyona başvurmak bir kaçınılmaz olabilmektedir. Monetizasyonun bir zorunluluk haline gelmesi, ülkelerin mali sistemlerindeki zayıflığın bir sonucu olarak da karşımıza çıkabilmektedir. Bir çok gelişmekte olan ülkede, vergilerin yeterince toplanamaması nedeniyle kamu harcamalarını karşılamada kamu gelirleri yetersiz kalmaktadır. Bu durum bütçe açıklarının her geçen gün artmasına ve kronik bir hal almasına neden olmaktadır. Aynı zamanda bu ülkelerde gelişmemiş sermaye piyasası ve yetersiz özel tasarruflar ile yetersiz dış finansmanda söz konusu olunca, bütçe açıklarının finansmanında geriye tek bir alternatif kalıyor, kısmen ya da tamamen monetizasyona başvurmak. Ayrıca bu ülkelerde belirli dönemlerde yaşanan iç ve dış kaynaklı krizlerde monetizasyonu zorunlu hale getirebilmektedir.

<sup>59</sup> Aykut HEREKMAN; **Kamu Maliyesi: Devlet Faaliyetleri ve Finansmanı Teknikleri**, Cilt 1, İstanbul 1997, s. 118.

<sup>60</sup> Hüseyin ŞEN; "Hükümlerlik hakkının Kötüye kullanımına Bir Örnek: Hazineye Kısa Vadeli avans", **Finans-Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S. 481, Nisan 2004, ss. 60-69.

<sup>61</sup> Sinan SÖNMEZ; "Türkiye'de Kamu (Açığının) Finansmanı ve Enflasyon vergisi", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1998, Cilt 25, No:2, ss. 361-377.

<sup>62</sup> ŞEN; "Olivera -Tanzi Etkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Çalışma", **Maliye Dergisi**, S. 143, Mayıs-Ağustos 2003, ss. 30-57.

Hükümetlerin monetizasyondan ne kadar bir gelir elde edecekleri, parasal taban ile reel büyüme oranının yanısıra reel para balanslarının enflasyon ve gelire göre esnekliğine bağlıdır<sup>63</sup>. Hükümetlerin monetizasyon elde edecekleri bu gelir, net bir gelir olmadığı gibi, sınırsız da değildir. Hükümetlerin monetizasyondan elde edebilecekleri ortalama gelirin gelişmiş ülkelerde GSMH'nin %1'i, gelişmekte olan ülkelerde ise, en fazla GSMH'nin %2.5'i kadar olabileceği belirtilmektedir<sup>64</sup>.

## 2.2. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI

Bütçe açıkları az gelişmiş ülkelerde olduğu kadar gelişmiş ülkelerde de makroekonomik dengeler üzerinde olumsuz sonuçlara neden olan bir sorun durumundadır. Açıkların, söz konusu ülkelerdeki önemi, ortaya çıkış nedenleri ve dönemler itibarıyla gösterdiği gelişmeler dikkate alındığında her ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik koşullara bağlı olarak uygulanan iktisadi ve mali politikalar sonucu bütçe açıklarının hacmi genişlemektedir<sup>65</sup>.

Kamu kesimindeki genişlemeye paralel olarak artan kamu harcamalarının başta vergileme olmak üzere iç borçlanma ve emisyon gibi iç finansman yöntemleri ile karşılanamaması sonucu hükümetler geniş ölçüde dış borçlanmaya da başvurmak zorunda kalmaktadır. Açık finansmana dayalı politikaların günümüzde gelişmekte olan ülkeler kadar gelişmiş ülkelerde de geçerli olduğu bilinmekle birlikte, bunda ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi konjonktür de önemli bir etken durumundadır<sup>66</sup>.

Sanayileşmiş ülkelerde İkinci Dünya Savaşı'nın ardından ortaya çıkan iktisadi büyümeye paralel olarak yurtiçi tasarruflarda görülen artışların etkisiyle enflasyonist etkilere yol açmayacak şekilde kolaylıkla kapatılabilen bütçe açıkları, 1970'li yılların başlarından itibaren etkisini göstermeye başlayan petrol şoklarının ardından önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bu dönemde iktisadi konjonktüre bağlı olarak belirginleşen stagflasyonist eğilimler neticesinde, gelişmiş ülkelerin makro ekonomik dengeleri olumsuz yönde etkilenmiş, büyüme hızının düşmesi,

<sup>63</sup> ŞEN; **Teori ve Uygulamada Senyoraj**, Ekin Kitabevi: Bursa 2003, s. 24.

<sup>64</sup> ŞEN; a.g.e., s. 25.

<sup>65</sup> Haluk EGELİ; Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları ve Gelişimi, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, 2000, s. 62.

<sup>66</sup> EGELİ, a.g.m., s. 63.

artan enflasyon, işsizlik ve kamu borç stoklarının artması gibi faktörlerin etkisiyle kamu finansman açıklarındaki genişlemeye paralel olarak bütçe açıklarında da belirgin artışlar kaydedilmiştir.

Bu sonuca yol açan temel faktörün açık finansmana dayalı Keynesyen ekonomik-mali politikalar olduğunu savunan arz yönlü ve monetarist iktisatçıların görüşleri doğrultusunda, 1970’li yılların sonlarında kamu harcamaları içinde özellikle sosyal harcamaları kısıtıcı, vergi yükünü azaltıcı ve kamu kesimini küçültücü politikalar uygulanmış, ancak kısa vadeli başarılar dışında kalıcı bir istikrar sağlanamamıştır<sup>67</sup>.

Gelişmiş ülkelerde 1970’li yılların ortalarından itibaren bütçe açıklarının genişleyerek artma eğilimi göstermesi, toplam kamu borç stoklarının önemli ölçüde artmasına bağlanabilir. Bu durumu bir yerde normal karşılamak gerekir. Çünkü, gerek sosyal altyapı, gerekse güvenlik taleplerine bağlı olarak, kamu hizmetlerinin miktar ve çeşit olarak genişlemesinin sonucunda kamu harcamaları da artmaktadır. Buna karşılık kamu harcamaları artarken, vergi indirimleri sonucunda toplam vergi gelirlerinde önemli bir artış olmaması, giderek artan bütçe açıklarına neden olmuştur. Sanayileşmiş ülkelerde bütçe açıklarının artmasındaki önemli faktörlerden biri de, enflasyonist eğilimlere paralel olarak kamu borç stokları içinde özellikle iç borç stokunun giderek büyümesidir.

Bütçe açıklarının finansmanı amacıyla, devlet özel kesimin kullanabileceği kaynakları iç borçlanma yoluyla kendine çekmeye başlamış ve iç borçlanma, diğer finansman yöntemlerine göre daha tercih edilir olmuştur.

Kamu açıklarına paralel olarak ortaya çıkan bütçe açıklarının esas kaynağının iç borçlanma olduğu kabul edilmekle birlikte, bazı sanayileşmiş ülkelerde açıkların son yirmi yıllık dönem baz alındığında artış eğilimine girdiği ve GSYİH’nın %40’ına ulaştığı söylenebilir. İç borç stokunun büyümesine yol açan belli başlı nedenler başlıca dört grupta toplanabilir. Bunlar sırasıyla; büyüme hızının düşmesi, kamu otoritelerinin uyguladığı politikalar, bütçe harcamalarının vergi gelirlerine göre

---

<sup>67</sup> Mahmut DURAN, “Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, No:554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul, s. 58.

enflasyonu daha yakından izlemesi yani harcama esnekliğinin vergi esnekliğinden yüksek olması ve kamu borçlanmasının ortaya çıkardığı finansal yükün gerek birikmiş borçlara, gerekse para politikasına bağlı olarak yükselen faiz oranları nedeniyle artması olarak belirtilebilir<sup>68</sup>.

Gelişmiş ülkelerde iktisadi büyümenin istenilen düzeyde gerçekleştirilememesinin temel nedenlerinden biri, dış ekonomik ve mali ilişkilerdeki azalmalara paralel olarak cari işlemler hesaplarındaki dengesizlikler, giderek artış gösteren ticari anlaşmazlıklar ve döviz kurlarında sıkça yapılan ayarlamalar neticesinde dış finansman sorunlarının şiddetlenmesidir. Bu soruna çözüm bulmak ve gelişmiş ülkeler arasındaki işbirliğini güçlendirmek amacıyla 1985 yılında Plaza Anlaşması yürürlüğe girmiştir<sup>69</sup>. Buna göre ödemeler bilançosu fazla veren ülkeler fiyat istikrarını bozmaksızın dış fazlalıklarını azaltıcı ve yurtiçi talebi kuvvetlendirici yönde politikalara ağırlık vermeyi, açık verenler ise ülke içi dengesizlikleri ve dış açığı azaltmanın yanı sıra, düzenli düşük enflasyonla büyümeyi teşvik etmeyi kararlaştırmışlardır.

Sanayileşmiş ülkelerin son otuz yıldır karşılaştıkları temel makro ekonomik sorunların başında hiç kuşkusuz kamu kesimi finansman açıkları olduğu görülmektedir. OECD kapsamına dahil sanayileşmiş ülkeler grubu başlangıçta Ocak 1958 tarihli Roma Anlaşması çerçevesinde ekonomik işbirliği ve bütünleşme çabalarına uygun olarak Avrupa Topluluğu'na girişin ön koşullarından birinin kamu borçlanmasının ve bütçe açıklarının boyutlarının sınırlandırılması olduğu görüşünden hareketle genelde bütçe denkliliğine yönelik maliye politikalarına ağırlık vermiştir. Ancak üst üste gelen petrol şoklarının ortaya çıkardığı yapısal sorunların yanı sıra, gelişmekte olan ülkelerin sanayileşme hamleleriyle birlikte ön plana çıkan dışa açık büyüme stratejileri ve giderek dünya ekonomisiyle bütünleşme çabaları ve son olarak 1987 yılı sonlarında dünya borsalarında ortaya çıkan krizin döviz kurları ve para akımları üzerine olumsuz yansımaları, az gelişmiş ülkeler kadar gelişmiş ülkeleri de ekonomik yönden sarsıntıya uğratmış ve kamu açıklarının boyutlarının genişlemesine neden olmuştur.

---

<sup>68</sup> Sinan SÖNMEZ, "Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon", Türkiye'de Bütçe Harcamaları, **IX. Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana 1994, s. 161.

<sup>69</sup> EKER - MERİÇ: a.g.e., ss, 100-105.



Kriz, üretim seviyesi, milli gelir ve toplam talepteki artışları engelleyerek kamu gelirlerinin nispi olarak azalmasına yol açmıştır. Öte yandan kamu harcamalarında ise gerek cari harcamaların esnek olmaması ve yatırım harcamalarına ağırlık verilmesi, gerekse işsizlik sorunlarından kaynaklanan sosyal harcamalardaki artışlar nedeniyle tırmanma gözlenmektedir<sup>70</sup>. Bu bağlamda, kamu finansman dengelerindeki bozulmanın bütçe açıklarını da doğrudan etkileyerek söz konusu ülkelerin makro ekonomik dengelerini olumsuz etkilediği de kuşkusuzdur.

Gelişmiş ülkelerde özellikle 1970’li yılların ortalarından itibaren bütçe açıkları genel bir artış trendine girmiştir. Bunun en önemli nedenlerinden biri, petrol şoklarıyla birlikte petrol fiyatlarındaki artışların, iç ve dış piyasalara olumsuz yansiyarak enflasyon oranlarını yükseltmesi neticesinde başlayan konjonktürel sürece bağlı olarak uygulanan, tutarsız ekonomik ve mali politikalar olduğu belirtilmektedir. Bu politikaların geçici de olsa bu ülkelerde ekonomik krizle sonuçlandığı görülmektedir.

Bu ortamdan başta ABD olmak üzere, AT ülkeleri dışındaki diğer gelişmiş ülkelerde etkilenmiştir. Örneğin, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra dünya ekonomisini yönlendiren ve uluslararası ticari işlemlerde en geçerli paraya sahip olan ABD, en borçlu ülkelerden biri konumuna düşerken, savaşın sona erdiği dönemlerde gelişmekte olan bir ülke durumunda olan Japonya ise dünyanın en alacaklı ülkesi haline geldiği görülmektedir<sup>71</sup>.

Özellikle 1980’li yıllarda OECD ülkelerinin tamamına yakınında daraltıcı bütçe politikaları uygulanmasına rağmen, borçlanma rasyolarında olumsuz gelişmeler kaydedilmiştir. Bunda önemli bir faktör de kamu harcamalarındaki sürekli artışlardır. Söz konusu artışların üretim ve istihdam artışları üzerinde gerçekleşmesi, genel vergi yüklerini de yükselterek üretken faaliyetleri ve büyümeyi olumsuz yönde etkilemiştir. Genel olarak bakıldığında 1980-1990 arası dönemde kamu harcamalarının GSYİH’ya oranı ortalama %40’lar seviyesinde iken vergiler için aynı

---

<sup>70</sup> SÖNMEZ, “Kamu Kesimi Açığı ve Enflasyon Üzerine Bazı Gözlemler”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, İlkbahar 1993, Cilt: 4, Sayı: 8, s. 49.

<sup>71</sup> Üstün DIKEÇ, “Gelişmiş Ülkeler ve Finansman Sorunları”, **IV. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 26-28 Mayıs 1988, Çeşme-İzmir, s. 6.

oran %30 olarak gerçekleşmiştir<sup>72</sup>. Dolayısıyla kamu harcamaları ile vergiler arasındaki açık giderek büyümüş ve gelişmiş ülkeler harcamalarını finanse edebilmek için daha fazla borçlanmaya başvurmak zorunda kalmışlardır..

Bu dönemde gelişmiş ülkeler, iç ve dış finansman sorunlarını gidermek açısından enflasyonu makul bir seviyeye indirmeyi amaç edinen orta vadeli çalışmalar yapmışlardır. Sanayileşmiş ülkeler kamu açıklarının kapatılmasında borçlanmanın başlıca yöntem olarak benimsenmesi, diğer bir finansman yöntemi olan emisyon gelirlerinin analizlere dahil edilmemesi gibi bir durum ortaya çıkarmaktadır. Gelişmiş ülkelerde iç borçların ağırlığını uzun vadeli borçlar oluşturmaktadır. Bazı OECD ülkelerinde iç borç stoklarının GSYİH'ya oranı ortalama olarak Kanada'da %37, Japonya'da %34, Hollanda'da %52 düzeyindedir. Ancak bu ülkelerin borçlarının vadesi 13-15 yıl arasında değişirken, faiz oranları da % 6-13 seviyesinde gerçekleşmiştir<sup>73</sup>. Bu açıdan bakıldığında, gerek borç vadelerinin uzunluğu, gerekse borçlanma maliyetlerinin düşüklüğü söz konusu ülkelerdeki borç idaresini nispeten kolaylaştırmaktadır.

1970'li yılların sonlarından 1990'lı yılların sonlarına kadar geçen dönemde AB ülkelerinin çoğunun içinde bulunduğu sabit kur esasına dayalı Avrupa Para Sistemi, emisyon uygulamalarını hemen hemen imkansızlaştırmıştır. Ayrıca OECD ve AB kapsamına dahil ülkelerin yapısal farklılığı ve yine bu ülkelerdeki değişik mali politika uygulamaları, kamu ve bütçe açıklarının ortaya çıkardığı sonuçlara ilişkin çözüm arayışlarını da zorlaştırmaktadır, örneğin, İtalya ve Yunanistan'da genişletici maliye politikaları kısa dönemde faiz oranlarını ve buna bağlı olarak borç-faiz yükünü yükseltirken, kuzey ülkelerinde (İsveç, Norveç, Almanya) ise otomatik istikrar arayışları çok daha kısa dönemde devreye girebilmektedir<sup>74</sup>.

Öte yandan iç borçlanmanın yanı sıra dış açıkların finansmanı için dış borçlanmaya baş vurulması uluslararası mali piyasaların gelişmesine paralel olarak dış borçlanmanın ciddi artışlar kaydetmesine yol açmıştır. Dış fazla veren

---

<sup>72</sup> EKER; a.g.e., s.60.

<sup>73</sup> ÖZEN; a.g.t., s. 35.

<sup>74</sup> Eser KARAKAŞ, "AB Üyesi Ülkelerde Kamu Finansman Açıkları", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, No:554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul 1996, s. 123.

Japonya'nın yanı sıra ABD'nin doların anahtar para konumu nedeniyle dışarıda bırakılması durumunda İtalya ve İngiltere'de dış borç/GSYİH oranının önemli ölçüde yükseldiği görülmektedir. Ancak bir bütün olarak ele alındığında gelişmiş ülkeler dış borç krizi yaşamamışlardır. Çünkü az gelişmiş ülkelerde dış borç krizinin ardından iç kaynaklara yönelik söz konusu iken, gelişmiş ekonomilerde böyle bir uygulama yoktur. Buna göre, gelişmiş ülkelerin çoğunda birinci petrol şokunun ardından kamu harcamalarını kısıtıcı, kamu gelirlerinde ise kalıcı bir istikrar sağlayıcı yönde işletilen bütçe politikaları ile yeniden bütçe denkliliğine dönüş yönünde gayretler görüldüyse de, iç piyasalarda görülen ekonomik durgunluk üretimde azalmaya ve enflasyon oranlarında yükselmeye yol açarak bütçe açıklarını yeniden artırmıştır.

İkinci petrol şokunu izleyen 1980'li yıllardan itibaren, OECD ülkelerinin büyük bir bölümünde orta vadede bütçe açıklarını kapatacak veya kısacak iktisadi-mali politika uygulamalarına ağırlık verilmiştir<sup>75</sup>. Bu dönemde durgunluğun yanı sıra enflasyonist baskılamının ortaya çıkması ve geleneksel Keynesyen talep yönlü politikaların beklentilere cevap verememesi, yeni liberal düşünceden esinlenen iktisat politikalarının uygulanmasına zemin hazırlamıştır. Başta ABD olmak üzere diğer gelişmiş ülkelerin iktisat politikalarında etkili olan faktörler arasında, enerji fiyatlarındaki yükselişler, verimlilikteki azalmalar, işsizlik oranlarındaki belirgin artışlar ve tasarrufları uyardırmaya yönelik parasal daralma ve arz yönlü iktisat önlemleri sayılabilir.

Gelişmiş ülkelerde bütçe açıklarının 1980-1997 döneminde ve özellikle 1980-1984 dönemi itibariyle Finlandiya ve Norveç dışındaki ülkelerin çoğunda konjonktürel nedenlerden dolayı bütçe açıkları artış eğilimi içine girdiği görülmektedir. Bütçe açıklarının da bu ülkelerde ekonomik durgunluğa yol açtığı ifade edilmektedir<sup>76</sup>. Öyle ki; ABD ve Finlandiya dışındaki tüm ülkelerde kamu borçlanmasının önlenmesi amacıyla bütçe harcamalarında kısıntıya gidilmiştir. Ayrıca Fransa, Kanada ve İspanya dışındaki tüm ülkelerde alınan kısıtlayıcı tedbirler konjonktürün kamu açığı üzerindeki olumsuz etkilerini hafifletmiştir.

---

<sup>75</sup> Kamil TÜGEN; **Türkiye'de Bütçe Açıkları**, EGIAD Ekonomik Raporları, İzmir 1991, No:3, s. 22.

<sup>76</sup> KARAKAŞ; a.g.t., s. 124.

Bu dönemde Almanya, Japonya, Belçika, İspanya, İrlanda ve Kanada gibi ülkelerde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranının nispeten yüksek oluşu dikkat çekicidir. Dönemin genel ortalaması alındığında, bu oranların, Belçika'da %11.1, İrlanda'da %11.4, Kanada'da %4.9, Japonya'da %3.4, İspanya'da % 4.5 ve Almanya'da da %2.8 seviyelerinde gerçekleştiği görülmektedir<sup>77</sup>. Buna göre, bütçe uygulamaları bakımından bir dizi kısıtlayıcı tedbir alınması yoluna gidilmiş ve özellikle yurtiçi tasarruflarda görülen artışlar öncelikle Japonya, Almanya ve Kanada'da bütçe açıklarının azaltılmasında etkili bir rol oynamıştır.

1985-1989 dönemi itibariyle büyümeye paralel olarak bütçe açıkları pek çok ülkede azalma göstermiştir. Konjonktürel dalgalanmalar sonucu ABD, Fransa, İngiltere, Japonya ve Avusturya'da açıklar nispi olarak azalmıştır. Bu ülkeler arasında özellikle ABD'nin durumu ayrı bir önem taşımaktadır. ABD'de 1973 yılında yaşanan petrol şokunun etkileri başta reel büyüme hızı olmak üzere tüketici fiyatları ve işsizlik oranları verilerinde izlenebilmektedir. Ancak en olumsuz etki bütçe açıklarında görülmüş ve açık oranı GSYİH'nın %4.1'ne ulaşmıştır. Ancak açık miktarı izleyen yıllarda uygulanan sıkı maliye politikası uygulamalarının etkisiyle azalma göstermiştir, ikinci petrol şoku ile birlikte yaşanan ekonomik durgunluk özellikle 1986 yılında bütçe açığının yeniden GSYİH'nın %3.5'na yükselmesine neden olmuştur. Dönemin genel ortalaması alındığında aynı oran %2.5'tur. 1980'li yılların ilk yansında yaşanan bütçe açıkları, net milli tasarruf oranlarındaki düşüşlerden kaynaklanmaktadır. Bu dönemde bütçe açıklarındaki sürekli artışlar nedeniyle 1981-85 yılları arasındaki ortalama açık 145.6 milyon dolara eşittir<sup>78</sup>.

Öte yandan aynı dönemde Reagan hükümetinin vergilerde yaptığı çeşitli indirimler ve belli sektörlere tanınan vergisel teşvikler şeklinde uyguladığı arz yönlü iktisat politikaları sonucu toplam vergi gelirlerinde nispi bir azalışa yol açmasına karşılık savunma harcamalarında fazla bir kısıntıya gidilememiştir. Reagan döneminin ilk altı yılında biriken açık her iki dünya savaşının finansmanı için gereken para da dahil, ABD'nin kuruluşundan sonra geçen 200 yılda biriken ulusal borçtan daha büyüktür. 1987 yılındaki açık federal devlet harcamalarının %18'ine

<sup>77</sup> KARAKAŞ; a.g.t., s. 120.

<sup>78</sup> Dwight LEE, "Political Myopia and the Asymmetric Dynamics of Taxing and Spending", In: **Deficits**, Basic Blackwell, Inc, New York, 1986, s. 36.

ulaşmıştır. Ancak bu yıldan başlayarak bütçe açıkları özellikle 1986 yılından uygulanmaya başlanan daraltıcı maliye politikalarının sonucunda, gerek kamu harcamalarında kısıntılara gidilerek, gerekse vergi gelirlerinin önemli ölçüde artırılmasıyla azalma eğilimine girerek 1989 yılı sonu itibariyle GSYİH'nin % 1.7'sine kadar inmiştir<sup>79</sup>.

1980-1989 dönemi bütünüyle ele alındığında OECD ülkelerinin yaklaşık yarısında açıkların azaldığı görülmektedir. Nitekim Avusturya, İspanya, Kanada, Hollanda, Fransa ve İtalya dışındaki ülkelerde finansal açığın GSYİH' ya oranlarında pozitif gelişmeler kaydedilmiştir. Bu ülkelerden ilk üçünde açığın oranı ortalama %3-4 civarında seyrederken, ikinci üçlü grubun sahip olduğu finansal açık oranı ortalama %7.5- 8 arasında gerçekleşmiştir<sup>80</sup>. Geri kalan ülkelerde ise ortalama %3'lük bir iyileşme görülmektedir.

Bütçe açıklarının GSYİH'ya oranının düşmesinde, vergi gelirlerindeki artışların yanı sıra kamu harcamalarında ortaya çıkan azalışların önemli etkisi olmuştur. Ancak ülkelerarası uygulama farklılıkları açıkların gösterdiği gelişmede belirgin bir rol oynamaktadır. Örneğin, Almanya, Belçika, İsveç, Japonya, İngiltere gibi ülkelerde faiz ödemeleri dışındaki harcamalar net faiz ödemeleri artışından daha yüksek oranda kısılmıştır. Aynı transfer ödemeleri (işsizlik yardımı, emeklilik ödemeleri ve maaşları) dışındaki harcamalar da önemli ölçüde kısılmıştır. Diğer bir grup ülke ise (Danimarka, Finlandiya, Norveç ve Portekiz) vergi yükünü ciddi boyutta artırmış, ancak bu baskı kısmen net faiz ödemeleri, kamu tüketimindeki artışlar ve diğer transfer ödemeleriyle dengelenmiştir. Buna rağmen finansal açıkların artış gösterdiği ülkelerde kamu harcamalarının kamu gelirlerine göre daha yüksek oranlarda artması söz konusudur, özellikle Fransa, İspanya ve Kanada'da vergi baskısı artırılmış olmasına rağmen açıklar kapatılamamıştır<sup>81</sup>.

1990'lı yılların başlarından itibaren bütçe açıkları yeniden yükseliş trendine girmiş ve bu bağlamda net finansman ihtiyacı da artmıştır. 1990-1993 dönemi incelendiğinde bütçe açıklarının milli gelire oranının yeniden arttığı dikkati

---

<sup>79</sup> E. Joseph STIGLITZ; **Kamu Kesimi Ekonomisi**, Çev: Ömer Faruk BATIREL, 2. Baskı, Marmara Üniversitesi Yayın No:549, İ.İ.B.F. Yayın No:396, İstanbul 1994, s. 221.

<sup>80</sup> IMF; **World Economic Outlook**, June 1990.

<sup>81</sup> ÖZEN; a.g.t., s. 72.

çekmektedir<sup>82</sup>. Bu negatif gelişme yaşanan iktisadi konjoktüre bağlanmaktadır. Transfer ödemelerinin GSYİH'ya oranı, durgunluğun şiddetli olduğu ülkelerde oldukça yüksek olmasına rağmen, kamu yatırımlarındaki azalma sadece İtalya, İsveç ve Finlandiya ile sınırlı kalmıştır. Yine aynı dönemde iç borçlanmadaki artışlar ülkeden ülkeye değişmekle birlikte hız kaybederek devam ettiği görülmektedir.

**Tablo: 1**  
**Gelişmiş Ekonomilerde Genel Bütçe Dengesi**  
**(GSYİH'nın Yüzdesi Olarak)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
ABD	0.6	1.3	-0.7	-4.0	-4.6	-4.9	-4.3
<b>Euro bölgesi</b>	<b>-1.3</b>	<b>-0.9</b>	<b>-1.7</b>	<b>-2.3</b>	<b>-2.8</b>	<b>-2.9</b>	<b>-2.5</b>
Almanya	-1.5	1.3	-2.8	-3.7	-3.8	-3.9	-3.3
Fransa	-1.8	-1.4	-1.4	-3.2	-4.1	-3.4	-2.8
İtalya	-1.7	-0.6	-2.6	-2.3	-2.4	-2.9	-2.8
İspanya	-1.2	-0.8	-0.3	0.1	0.3	-0.7	-
Hollanda	0.7	2.2	0.1	-1.9	-3.2	-3.0	-2.7
Belçika	-0.5	0.1	0.5	-	0.2	-0.2	-0.4
Avusturya	-2.4	-1.7	0.1	-0.4	-1.4	-1.2	-1.8
Finlandiya	2.2	7.1	5.2	4.3	2.1	2.5	2.5
Yunanistan	-0.8	-2.0	-1.4	-1.2	-3.2	-3.4	-3.5
Portekiz	-2.8	-2.9	-4.4	-2.7	-2.8	-4.1	-4.0
İrlanda	2.5	4.4	1.1	-0.2	0.2	-0.3	-0.5
Lüksemburg	3.7	6.3	6.3	2.7	-0.1	-2.1	-2.7
Japonya	-7.2	-7.5	-6.1	-7.9	-8.2	-6.9	-6.5
İngiltere	1.0	3.9	0.8	-1.7	-3.4	-3.0	-2.9
Kanada	1.6	2.9	1.1	0.3	0.6	0.7	0.9
Kore	-3.0	1.1	0.6	2.3	2.8	1.0	0.9
Avustralya	1.4	1.9	0.9	1.0	1.2	0.7	0.5
Tayvan	-6.0	-4.5	-6.7	-4.3	-4.0	-5.0	-3.4
İsveç	2.3	5.1	2.9	-0.3	0.5	0.3	0.6
İsviçre	-0.2	2.2	-	-1.2	-1.9	-2.5	-1.9
Hong Kong	0.8	-0.6	-5.0	-4.9	-3.3	-4.9	-2.6
Danimarka	3.2	2.5	2.8	1.6	1.2	1.2	1.4
Norveç	6.2	15.6	13.6	9.2	8.3	6.6	6.7
İsrail	-4.2	-2.1	-4.1	-4.5	-6.4	-4.9	-3.9
Singapur	4.6	8.0	4.8	4.0	5.0	3.7	33.1
Yeni Zelanda	1.5	1.3	1.6	11.7	22.9	4.0	3.5
İzlanda	2.4	2.5	0.2	-1.1	-1.4	0.2	1.1

(\*) Tahmin

Kaynak: IMF, World Economic Outlook; September 2004.

Ancak son yıllarda iç talepteki durgunluğun ve üretim kapasitesindeki yavaşlamanın etkisiyle Japonya'da kamu harcamalarının ve borçlanma maliyetlerindeki artışların yeniden bütçe açıklarına yol açtığı söylenebilir. Buna karşılık ABD günümüzde denk bütçe hedefini nispeten yakalamış durumdadır. Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi, Norveç, İsveç, ABD, Avustralya ve İngiltere

<sup>82</sup> KARAKAŞ; a.g.t., s. 127.

gibi sanayileşmiş ülkelerin izlediği tutarlı ekonomik ve mali politikalar bütçe açıklarını azaltmış ve hatta bütçe fazlaları bile vermeye başlamışlardır.

**Tablo : 2**  
**Gelişmiş Ülkelerde Enflasyon Oranları**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Gelişmiş Ekonomiler</b>	1.4	2.1	2.1	1.5	1.8	2.1	2.1
ABD	2.2	3.4	2.8	1.6	2.3	3.0	3.0
Euro Bölgesi	1.1	2.0	2.4	2.3	2.1	2.1	1.9
Japonya	-0.3	-0.9	-0.8	-0.9	-0.2	-0.2	-0.1
<b>Diğer Gelişmiş Ekonomiler</b>	1.2	7.3	6.8	6.0	6.1	6.0	5.5

Kaynak: IMF; World Economic Outlook; September 2004.

Bütçe açıklarının azaltılması sonucunda enflasyonist baskılar da giderek azalmış ve yüzde olarak ABD’de 3.1, Almanya’da 3.5, Japonya’da 1.7, Fransa’da 2.7 ve İngiltere’de 3.6 seviyesinde gerçekleşmiştir. Özellikle 1992 ve 1993 yıllarında gerçekleşen açık oranı GSYİH’nın %4.4 ve %3.6’sına yükselirken, 1994 yılından sonraki dönemde yeniden azalma eğilimine girerek 1996 sonunda %1.1 seviyesine kadar düşmüştür<sup>83</sup>.1990-2000 dönemi itibariyle 1996 yılından başlayarak yapılan tahminler ve beklentiler bu seviyenin korunması ve hatta bütçenin tamamen denk olarak gerçekleştirilmesi yönünde olmuştur. Bu beklenti yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi büyük ölçüde gerçekleşmiş görünmektedir.

Bu gelişmede 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması’na uygun olarak Avrupa Para Birliği (EMU)’ne girişin ön şartı olan kamu açıklarının milli gelirin %3’ünü, toplam kamu borç stokunun ise milli gelirin %60’ını aşamayacağı şeklinde alman kararlar önemli bir etken oluşturmaktadır. Buna karşılık Belçika ve İtalya gibi ülkeler en fazla devlet borcuna sahip ülkeler arasında olup, bu ülkelerde toplam kamu borçlarının milli gelire oranı %100’ün üzerindedir. Dolayısıyla bu ülkelerin aynı oranı 2000 yılı sonuna kadar %60’a indirmeleri uzak bir olasılıktır. Ayrıca bu ülkelerde kamu sektörünün ödeyebilirliği açısından böyle bir indirimin zorunlu olmadığı da düşünülmektedir.

Bu çerçevede borçlanma oranı yüksek olan ülkelerin de EMU’ya kabul edilmesi ve EMU’ya girdikten sonra borçlanma rasyolarında önemli ve sürekli düşüşler sağlamaları kararlaştırılmıştır. Danimarka, Almanya, İspanya, İrlanda,

<sup>83</sup> Sinan SÖNMEZ, “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon”, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, IX. Maliye Eğitimi Sempozyumu, 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana 1994, s. 161.

Hollanda, Avusturya ve Portekiz gibi ülkeler toplam borç stokları açısından belirlenen kritere henüz tam bir uyum sağlayamamışken, Fransa, Lüksemburg, Finlandiya ve İngiltere ise nispeten bunu başarmışlardır. Bu değerlendirmeler çerçevesinde Maastricht'in açık kriterinin cari harcamalarda denk bütçe kuralını gerçekleştirmek olduğunu söylemek mümkündür<sup>84</sup>. 1996 yılı verileri dikkate alındığında toplam borç stoklarındaki artışlar ülkelerarası ekonomik ve politik aktörlere bağlı olarak açıklanabilir, örneğin ABD, Japonya, Belçika, İtalya ve Kanada gibi ülkelerde toplam borç stokları yüksek miktarlarda seyrederken, İngiltere, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde daha düşük miktarlarda gerçekleşmiştir. Bu ülkelerin çoğunluğu AB ve OECD üyesi ülkelerdir ve genellikle fert başına gelir düzeyleri yüksektir.

Ancak aralarındaki farklılıkları, özellikle seçim sistemleri, politik bölünmüşlük, kurumsal yapı ve iktisadi konjonktürdeki kısa dönemli dalgalanmalara bağlı olarak açıklamak mümkündür. Bazı ülkelerde koalisyon hükümetlerinin maliye politikasına ilişkin önlemleri almada ve mali düzenlemeleri gerçekleştirmede gecikmesi ve yetersiz kalması, bütçe açıklarının artmasına ve kamu borç stoklarının büyümesine yol açarken, politik kutuplaşmanın yoğun olarak yaşandığı ve hükümet yapısının zayıf olduğu ülkelerde bütçe açıkları ve kamu borç stokları artmaktadır.

Öte yandan bütçe prosedürleri ve bütçe politikalarının uygulayıcısı olan bütçesel kurumlar mali sonuçları önemli ölçüde etkilemekte ve bu da ülkeler arası farklılıkları ortaya çıkaran bir diğer önemli faktör olmaktadır, örneğin, ABD, Fransa ve Almanya gibi ülkelerde kamu harcamaları içinde sosyal güvenlik harcamaları ilk sırayı alırken, Japonya'da eğitim harcamaları en büyük paya sahiptir<sup>85</sup>. Kamu harcamaları mutlak rakam olarak alındığında gerek OECD, gerekse AB ülkelerinin büyük kısmında artış eğilimini sürdürmektedir. Nitekim mutlak rakam olarak Belçika'da 143.7 milyar \$, Hollanda'da 201.1 milyar \$, İtalya'da 542.4 milyar \$, Fransa'da 718.9 milyar \$ olarak gerçekleşen kamu harcamaları GSYİH'nin ortalama olarak yanı sıra yakinken, ABD, Kanada ve Japonya gibi ülkelerde ise aynı oran yaklaşık %20 düzeyindedir<sup>86</sup>. Buna göre bütçe açığının artmasında veya azalmasında

---

<sup>84</sup> Ali Rıza KARACAN; **Finans, Ekonomi ve Politika**, Creative Yayıncılık, Kasım 1997, s. 42.

<sup>85</sup> ÖZEN; a.g.t., s. 45.

<sup>86</sup> ÖZEN; a.g.t., s. 50.



borçlanma kadar kamu harcama politikalarının da önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Bu da ülkelerin sahip olduğu siyasi, ekonomik ve sosyal koşullara bağlı olarak açıklanabilir.

**Tablo: 3**  
**Gelişmiş Ülkelerde GSYİH' nın İç Borçlara Oranı**

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*
ABD	66.6	74.2	58.8	58.5	60.5	62.8	64.1	65.0
Japonya	68.6	87.1	134.1	142.3	149.4	157.3	163.4	168.6
Almanya	41.5	57.1	60.9	60.5	62.8	65.1	66.9	67.7
Fransa	39.5	62.9	65.2	64.5	67.0	71.1	74.3	76.9
İtalya	111.6	132.4	120.4	118.0	117.2	116.7	116.8	116.9
İngiltere	43.4	60.5	55.5	50.3	50.0	51.6	52.7	54.0
Kanada	74.5	100.8	82.0	81.0	77.8	75.6	73.1	69.9
Avustralya	23.1	44.6	25.2	22.1	20.7	18.2	17.2	16.3
Avusturya	57.2	69.2	67.0	67.1	66.6	64.9	64.8	65.3
Belçika	129.5	139.5	115.1	113.6	110.8	105.1	101.6	98.4
Danimarka	70.8	79.5	54.3	53.8	54.5	50.1	49.0	47.8
Finlandiya	16.6	65.8	53.2	51.3	50.8	51.6	52.3	53.3
Yunanistan	79.6	108.7	106.2	106.9	104.7	103.0	102.6	101.3
İzlanda	37.0	60.4	42.0	46.6	44.1	41.3	39.2	38.7
İrlanda	94.3	81.9	38.4	36.2	32.3	32.8	31.5	30.0
Kore	7.8	6.0	17.4	21.8	20.5	20.1	20.5	21.3
Hollanda	76.9	77.2	55.9	52.9	52.6	54.8	57.3	58.7
Norveç	29.3	34.4	30.0	29.2	35.7	34.4	33.9	34.4
Portekiz	58.3	64.3	53.3	55.6	58.1	60.1	60.6	61.1
İspanya	48.8	73.8	72.3	68.2	66.9	65.0	63.3	61.5
İsveç	46.8	82.8	64.2	63.2	62.1	61.5	61.2	60.4
Euro Bölgesi	61.8	77.6	75.5	74.1	74.9	76.2	77.3	77.9
OECD	61.1	74.0	71.6	71.9	73.7	76.0	77.7	78.9

(\*) Tahmin

Kaynak: OECD; Economic Outlook, June 2004.

Kamu borç stoklarındaki artışların bütçe açıklarını arttırması, kredi faiz oranlarının artmasına ve kamu borçlarının milli gelire oranının büyümesine de yol açabilmektedir. Buna bağlı olarak enflasyon oranlarında da, çok yüksek olmasa da, artışlar ortaya çıkabilmektedir. 1993-1996 dönemine ilişkin olarak enflasyonist baskılar başlangıçta azalmasına karşın, özellikle iç borçlanmadaki (kısmen de dış borçlanmadaki) artışların etkisiyle yeniden yükselme trendi içine girmiştir. Çünkü, enflasyonun bütçe açıklarına paralel olarak artmaması için petrol fiyatlarında belirli bir azalmanın ortaya çıkması ve işsizlik oranlarındaki artışların da reel ve nominal ücret artışları üzerinde kısıtlayıcı etkilere yol açmaması gerekmektedir. Ancak, 1995 yılı sonlarından başlayıp sonraki yıllarda da devam eden petrol fiyatlarındaki dalgalanmalar ve borç stoklarının büyümesine paralel olarak enflasyon oranları da tekrar artış eğilimine girmiştir.

1997 yılı verilerine göre ise bazı ülkelerde enflasyon oranları yeniden düşüş trendine girmiştir. Bu oranlar ABD’de %1, İngiltere, Hollanda, İsveç, Danimarka’ da ise yaklaşık %2 seviyesindedir. Her ne kadar bu dönemde Maastrich Anlaşması uyarınca gelişmiş ülkelerde daraltıcı politikalar izlenmesi, kamu harcamalarının kısılması ve özellikle iç borçlanmanın yüksek maliyetli yapıdan arındırılarak kamu yatırımlarında artış sağlanmasına yönelik uygulamalara ağırlık verilmeye çalışılsa da, günümüzde bu konuda tam bir istikrar sağlanabilmiş değildir. Ülkelerarası siyasi ve ekonomik yapı farklılıkları Maastrich Anlaşması çerçevesinde bütçe denkliliğine ulaşma çabalarının güç olduğunu ve bunun uzun dönemli bir hedef olduğunu ortaya koymaktadır. Her şeye rağmen 2000’li yıllara yönelik en iyimser tahminlerin kamu finansman ihtiyacının GSYİH’ya oranının yaklaşık %1’ler dolayında azalacağı yönündedir<sup>87</sup>.

Günümüzde bütçe açıkları gelişmekte olan ülkelerde olduğu kadar gelişmiş ülkelerde de önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Gelişmiş ülkeler açısından bütçe açıklarının nispi olarak önem kazanmaya başladığı süreç birinci petrol şokunun ortaya çıkmasıyla başlamıştır. Bu döneme kadar denk bütçe politikalarını hedefleyen gelişmiş ülke ekonomileri, petrol şokundan olumsuz etkilenmiş, toplam yurt içi tasarruflarda meydana gelen azalmayla birlikte toplam üretimde görülen belirgin düşüş , kamu harcamalarında önemli artışlara yol açmıştır, Kamu harcamalarının bütçe gelirleriyle finanse edilememesi ve istihdam koşullarının eskiye göre düşmesi yükselen enflasyonla birlikte bütçe açıklarına yol açmaya başlamıştır. Bu gelişmeler çerçevesinde açık finansman olgusu ülke ekonomilerine hakim olmaya başlamış ve bu da açıkların finansman yöntemlerinin ülke koşullarına göre değişmesine neden olmuştur, özellikle kamu harcamalarında başta sosyal harcamalar olmak üzere artışlar görülmesi, bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanma ağırlıklı politikalar izlenmesine yol açmış ve iç borçlar toplam borç stoklarının önemli bir kısmını oluşturmuştur.

1980-1990 döneminde kamu harcamalarının GSYİH’ya oranının yüksek oluşu vergi yüklerinin de artmasına yol açarak üretken faaliyetleri ve büyümeyi de olumsuz etkilemiştir. Vergi gelirlerindeki artışların harcama artışlarının gerisinde

---

<sup>87</sup> Haluk EGELİ, Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları ve Gelişimi, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:2, S:4, 2000, s. 71.

kalması, borçlanmanın başlıca finansman yöntemi olarak benimsenmesine neden olmuştur. Bu dönemde gelişmiş ülkelerde orta vadeli yapısal uyum politikaları ağırlık kazanmış, enflasyon oranlarının da nispi olarak düşürülmesine çalışılmıştır. Ancak iç borçlanmanın ve kısmen de dış borçlanmanın uygulanış biçimi ülkelerin borç yönetimlerinin başarısına bağlıdır. Bazı ülkelerde orta vadeli otomatik istikrar arayışları ağırlık kazanırken (Almanya, Kanada, Fransa, İsveç), bazılarında ise (İtalya, İspanya, Belçika) kısa dönemli mali politika uygulamaları harcama artışlarına paralel olarak borç-faiz maliyetlerini yükseltmiş ve açıkların büyümesine zemin hazırlamıştır.

Dolayısıyla, gelişmiş ülkelerde yapısal koşullardaki farklılıklara bağlı olarak uygulanan değişik mali politikalar bütçe açıklarının büyüklüğünü doğrudan etkilemektedir. 1990'lı yıllar ise gelişmiş ülkelerde yeniden bütçe denkliliğine yönelik çabaların yoğunluk kazandığı bir dönem olmuştur. AB'ne dahil ülkeler ekonomik ve parasal birliğe geçiş yönünde önemli adımlar atmış ve 1992 yılında Maastricht Anlaşmasına uygun olarak belirlenen kriterlere uyma yolunda para ve maliye politikalarını istikrar sağlama yönünde kullanmaya çalışmıştır. Bu çalışmalar sonucunda bir kısım OECD ve AB ülkelerinde (ABD, Kanada, Fransa, İngiltere, Norveç) kamu harcamaları kısılarak borçlanma maliyetleri düşürülmüş ve bütçede mali disiplin sağlanmıştır. Mali disiplinin sağlanması bütçe açıklarını önemli ölçüde azaltarak denk bütçe hedefini nispeten sağlamalarına yardımcı olmuştur. Buna karşılık bazı ülkelerin (Belçika, İtalya, İspanya, Almanya, Portekiz) halen söz konusu kriterleri karşılamaktan uzak oldukları görülmektedir. Özellikle toplam borç stoklarının GSYİH'nin %60'nı aşmaması kriterinin bu ülkelerde kısa vade de sağlanması güç görülmektedir.

Bu nedenle bütçe açıkları sorunu gelişmiş ülkelerin bir kısmında halen önemini korumakta olup, borçlanma politikaları yanında harcama politikalarının da bütçe açığının büyüklüğünü ve gelişimini etkilediği söylenebilecektir. Çalışmada yapılan yatay kesit analizinde bağımsız değişken olarak seçilen kamu harcamaları, toplam borç stokları, GSYİH, enflasyon, kredi faiz oranı, kamu net borcu/GSYİH'nin bütçe açığı üzerindeki etkileri çoklu regresyon modeliyle test edilmiş ve son iki değişken dışındaki bağımsız değişkenlerin katsayıları istatistiki açıdan anlamlı bulunmuştur. Başta kamu harcamaları olmak üzere diğer bağımsız

değişkenlerin de nispi olarak bütçe açıklarını artıncı etkide bulunduğu sonucuna varılmıştır. Ancak açıkların gelişmiş ülkelerde siyasi, sosyal ve ekonomik koşullara göre arttığı ya da azaldığı da bir gerçektir. Hükümetlerin siyasi tercihleri, bütçe sistemlerinin etkinliği ve kaynakların verimli kullanımı gibi faktörler bütçe açıkları üzerinde belirleyici rol oynamaktadır. Bütçe açıklarının iktisadi kalkınmanın sağlanmasında ve yeterli bir büyüme hızına ulaşmada geçici olarak başvurulabilecek bir araç olduğu dikkate alındığında, gelişmiş ülkeler açısından öncelikli hedefin kamu kesiminde mali disiplini sağlamak olduğu ortaya çıkmaktadır. Mali disiplinin gerçekleşmesi için harcamaların sıkı bir denetimi, borçlanma maliyetlerinin düşürülmesi ve mevcut kaynakların etkin yani yatırım amaçlı kullanımının sağlanması gerekmektedir.

### **2.3. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI**

Gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasındaki bütçe açıklarının yapısal olarak çok farklı olduğu görülmektedir. Karşılaşılan yapısal sorunlar nedeniyle, bütçe açıklarının gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere nazaran süreklilik kazanarak kronik hale geldiği görülmektedir. Öte yandan, açık finansman olgusu, pek çok ülkede hükümetlerin siyasi tercihleri doğrultusunda değişik bir boyut kazanmıştır. Buna göre, bütçe açıklarının, uygulanan finansman yöntemleri ile de yakından ilişkili olarak, makro ekonomik dengeleri olumsuz yönde etkilediği söylenebilir.

Bütçe açığı gider-gelir uyumsuzluğunu gösterdiğine göre, sorunun hem giderler hem de gelirler açısından ele alınması gerekmektedir. Ancak, günümüz uygulanmalarında daha ziyade giderler ön plana çıkmakta ve gelirlerin giderlerdeki artış hızına karşılık veremediği gözlenmektedir. Özellikle 1929 dünya ekonomik krizinden sonraki dönemlerde, Keynezyen görüş doğrultusunda kamu kesiminin genişleyerek ülke ekonomilerinde etkin bir rol oynaması sonucu, klasik bütçe dengesi yerine, ekonomik dengenin sağlanması ve korunması önem kazanmaya başlamıştır.

Bu doğrultuda ekonomide kamu müdahalelerinin sürekli artması, pek çok ülkeyi kronik bütçe açıkları ve enflasyonist baskılarla karşı karşıya bırakmıştır.

Günümüzde açık finansman politikalarının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde geçerli olduğu bilinmektedir. Bunda, en önemli faktörlerden biri, kamu gelirlerindeki yetersizlik nedeniyle hükümetlerin siyasi tercihlerini açık finansman yönünde kullanmalarıdır. Öte yandan ülkelerin ekonomik ve siyasi yapılarındaki farklılıklar ile uluslararası siyasi ve ekonomik gelişmelerde bütçe açıklarının ekonomik etkilerinin değişik boyutlarda ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bütçe açıkları, gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere göre nispi olarak daha önemli, niteliği daha farklı ve sonuçları çok daha ağır olarak kendini hissettirmektedir. Gelişmiş ülkelerde dış borç sorununu olmaması, dış borç geri ödemelerinin bütçeye yük oluşturmasını engellemektedir. Ayrıca gelişmekte olan ülkelere farklı olarak gelişmiş ülkelerde, dış ticaret dengesinin genelde pozitif olması yani ihracat gelirlerindeki artışlar, döviz rezervlerinin yeterli bir büyüklüğe ulaşması, sermaye birikiminin yüksekliği, enflasyon oranlarının düşüklüğü gibi faktörler nedeniyle bütçe açıkları, makro ekonomik dengeler üzerinde pek fazla olumsuz sonuçlara yol açmamaktadır, öte yandan, gelişmiş ülkeler bütçe açıklarını kontrol etmede iç ve dış kaynakları daha rahat harekete geçirip, bu açıkların ekonomik ve mali dengeler üzerindeki olumsuz etkilerini kontrol edebilme gücüne sahip oldukları halde, gelişmekte olan ülkeler bu konuda daha sınırlı olanaklara sahiptirler.

Gelişmekte olan ülkelere ise yüksek enflasyon, dış ödemeler dengesinin açık vermesi, fert başına milli gelir seviyesinin düşüklüğü, kamu harcamalarındaki büyük artışlara karşılık, kamu gelirlerinin yeterli seviyeye ulaşamaması gibi yapısal aktörler nedeniyle bütçe açıkları giderek artmakta ve makro ekonomik dengeleri olumsuz yönde etkilemektedir. Bu koşullar altında gelişmekte olan ülkeler, büyük boyutlarda ortaya çıkan ve süreklilik arz eden bütçe açıklarını iç ve dış kaynaklardan borçlanmanın yanı sıra emisyon mekanizmasını da kullanarak finanse etme yoluna gittikleri görülmektedir<sup>88</sup>.

Gelişmekte olan ülkelere parasal genişlemeye en önemli katkı bütçe açıklarının finansmanından kaynaklanmaktadır. Bu durumda, artan bütçe açıklarının,

---

<sup>88</sup> TÜSİAD; **Türkiye’de Enflasyon ve Enflasyonda Başarı Koşulları**, Yayın No: TÜSİAD-T/86-790, İstanbul, 1986, s. 86.

ek parasal finansmanı gerektireceği ve böylece enflasyonist baskıyı hızlandıracağı açıktır. Gelişmekte olan ülkelerde büyük boyutlara ulaşan bütçe açıkları, ekonomik istikrarın gerçekleştirilmesi açısından önemli bir engel oluşturmakta; bu da, bir iktisat ve maliye politikası aracı olarak devlet bütçesinin ekonomik istikrar hedefi de göz önünde tutularak kullanılması gereğini doğurmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıkları sorununu inceleyen Hinrichs, yaptığı araştırmada, gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açığının gelişmiş ülkelere göre daha büyük olduğunu ve bu farkın gelişme sırasında arttığını ileri sürmektedir<sup>89</sup>. Bu konuda bir diğer araştırma Thomas Morrison tarafından yapılmıştır. Morrison, ekonomideki bazı yapısal aktörler nedeniyle gelişmekte olan ülkelerin bütçe açıklarına daha meyilli olduklarını ortaya koymuş ve bu yapısal faktörlerden; iktisadi gelişme düzeyi, devlet gelirlerindeki istikrarsızlık, devlet gelirlerinin artış hızı, harcamalarda devlet denetimi ve ekonomiye devletin katılım derecesi şeklinde ifade etmiştir. Araştırmada üç gelişmekte olan ülkenin verilerini incelenmiş ve bütçe açıklarının her ülkenin yapısal özellikleriyle ilişkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Morrison'a göre, bütçe açıkları yapısal faktörlerden etkilenmekte ve ülkelerin sosyo-ekonomik yapılarının özelliklerine göre farklılıklar göstermektedir<sup>90</sup>. Bazı yapısal faktörler harcama yönüyle, bazıları ise gelir yönüyle etkili olmaktadır. Ancak; bu faktörlerden iktisadi gelişme düzeyi, devletin ekonomiye katılım derecesi gibi yetersizliklerin yanı sıra, iç ve dış borç anapara ve faiz ödemeleri açıkların giderek artmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin bütçe açıklarını kontrol etmede daha başarısız olmasının nedenlerini ortaya koyan yapısal faktörlerden öncelikle, iktisadi gelişme düzeyi üzerinde durmakta yarar bulunmaktadır. İktisadi gelişme düzeyi düşük olan ülkelerde bütçe açıkları, yüksek harcama baskısı, vergi gelirlerindeki yetersizlik ve özel tasarrufların düşüklüğü biçiminde üç nedenle başlanmaktadır.

Personel giderleri gibi her yıl tekrarlanan cari harcamalarda kısıntıya gitmek mümkün değildir ve bu harcamalar enflasyon, ücret baskısı ve kalkınma planı

---

<sup>89</sup> Nevin ÖZKAN; **Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Nedenleri (Vergi Gelirleri Açısından)**, Maliye Bakanlığı Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu Dizisi:3, Ankara, 1987, s. 2.

<sup>90</sup> MORRISON, Thomas K., "Structural Determinants of Government Budget Deficit in Developing Countries", **World Development**, Volume: 10, No:6, 1982, s. 467.

gerekleri gibi bir takım etkenlere bağılı olarak sürekli büyümektedir. Gelişmekte olan ülkelerde daha fazla harcamada bulunma konusundaki politik baskıların açık finansmanın enflasyonist maliyeti karşısında daha ağır bastığı görülmektedir. Aynı şekilde devlet gelirlerindeki yetersizlik de bütçe açıklarında önemli bir etken olmaktadır. Gerçekten de, gelirleri hızla artan ülkeler, geliri yavaş artan ülkelere göre, açıkların finansmanına daha az ihtiyaç duyacaklardır, öte yandan, gelişmekte olan ülkelerde özel tasarrufların düşüklüğü, bütçe açıklarının borçlanmayla finansman maliyetini yükselterek borç-faiz sarmalına ve ikincil açıkların büyümesine yol açmaktadır. Gelir düzeyi düşük ülkelerde devletler, harcamaları kısmanın güçlükleri karşısında, özel tasarrufları arttırmaya ve vergi gelirlerindeki yetersizliği ortadan kaldırmaya yönelik çalışmalarda bulunmaktadır.

Bir ülkede devletin kamu harcamalarını kontrol etme yeteneği kurumsal ve yapısal bir takım etkenlere bağılıdır. Gelişmekte olan ülkelerde ise kamu harcamalarının yeterince disiplin altına alınmadığı görülmektedir. Bunun nedenleri arasında, bütçe sisteminin etkinsizliği, hazine, maliye bakanlığı ve planlama örgütü gibi kurumlar arasındaki koordinasyonsuzluklar ve başta cari harcamalar olmak üzere her yıl tekrarlanan harcamaların kontrolündeki güçlükler sayılabilir. Kamu harcamalarının disipline edilememesi, gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açıklarının nispi olacak daha da büyümesine neden olmaktadır<sup>91</sup>. Ancak, kamu harcamalarının denetiminin sadece yapısal bazı etkenlere bağılı olmadığı, aynı zamanda bilinçli bir politik tercih konusu olduğu belirtilebilir. Nitekim, bazı ülkelerin bilinçli olarak açık finansmana başvurarak iktisadi büyümeyi fiyat istikrarına tercih ettikleri görülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde devlet gelirlerindeki yetersizliğin yanı sıra, bu gelirlerdeki istikrarsızlıklar da, bütçe açısından büyük önem taşımakta ve gelirlerdeki yavaş artış hızına oranla daha kötü sonuçlara yol açabilmektedir. Çünkü; ülkeler harcamalarını, hızlı artış gösteren fakat beklenmeyen ani değişikliklere uğrayan gelirlere daha kolay ayarlayabilirler. Oysa devletin asıl gelir kaynağını yavaş fakat istikrarlı olarak artan gelirler oluşturmaktadır.

---

<sup>91</sup> Mustafa SAKAL; **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği**, Gazi Kitapevi, Ankara 2002, s. 54.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu gelirlerindeki istikrarsızlığın önemli bir nedeni, ihracat gelirlerinin yetersizliğidir. Pek çok gelişmekte olan ülkede kamu gelirlerinin büyük bir kısmını dış ticarete dayalı vergiler oluşturmaktadır, ihracat gelirlerindeki düşüşler, hem ihracat hem de ithalat vergi gelirlerinde bir azalmaya neden olmakta ve dolayısıyla bütçe açıklarında görülen artışlar, açık finansmanın da etkisiyle enflasyonist baskılara yol açmaktadır<sup>92</sup>.

Buraya kadar ele alınan nedenler, temelde, iktisadi gelişme düzeyinin düşüklüğü ile ilgilidir. Bunların yanı sıra gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının büyüklüğünü etkileyen bir diğer faktör de, devletin ekonomide ne ölçüde aktif rol aldığıdır. Gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomi içindeki yerini belirleyen bir etken olan kamu harcamalarının GSMH'ya oranlarının %5 ile %40 arasında çeşitlilik gösterdiği görülmektedir<sup>93</sup>. Devletin ekonomik faaliyetlere katılımı nispi olarak daha büyük olan ülkelerde harcama baskıları daha şiddetli olmaktadır. Kamu kesiminin bu nispi büyüklüğü, üretim, fiyatlar ve faiz oranları gibi ekonomik değişkenler üzerinde devlet müdahalesinin ve denetiminin ön plana çıkmasından kaynaklanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde bazı kamu iktisadi teşebbüslerinin verimlilik ve karlılık esaslarına uygun olarak faaliyet göstermemesi ve açık vermesi yüzünden, devlet bütçesi üzerinde sübvansiyon şeklinde yük oluşturduğu bilinmektedir.

Aynı şekilde, faiz oranları ve fiyatlar üzerindeki devlet denetimi de bütçe üzerinde olumsuz etkiler meydana getirebilir. Ekonomiye devlet müdahalesinin nispi büyüklüğü konusu ise yapısal bir aktördür, öte yandan, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik konjonktüre bağlı olarak devletin ekonomiye müdahalesi daha da artmakta ve bu süreci tersine çevirmek oldukça zorlamaktadır.

Bütçe açıkları enflasyonun önemli bir nedeni olduğu gibi; enflasyon da, belli koşullar altında bütçe açıklarını hızlandırabilmektedir. Ancak bazı durumlarda enflasyon bütçe açıklarını azaltıcı etki de yapabilmektedir. Bu konu aşağıda ayrı bir başlık altında kısaca incelenmiştir. Gelişmekte olan birçok ülkede mevcut enflasyonist baskılar, bu ülkelerdeki bütçe açıklarının daha da büyümesine neden

---

<sup>92</sup> ŞEN; a.g.e., s. 82.

<sup>93</sup> EKER; **Kamu Maliyesi**, s. 55.



olmaktadır. Bunun nedeni, fiyat artışlarına bağlı olarak nominal kamu harcamalarının artmasına karşılık, kamu gelirlerinin bunun gerisinde kalmasıdır<sup>94</sup>.

Hızlı enflasyonun bütçe açıklarını artırıcı etkiler doğurmasına yol açan faktörlerin başında, enflasyonun vergi gelirlerinin reel değerini nispi olarak azaltması gelmektedir. İktisat literatüründe Tanzi-Olivera etkisi olarak bilinen bu durum, vergi ödemelerinde ortaya çıkan gecikmeler nedeniyle özellikle hızlı enflasyon halinde kaçınılmaz hale gelebilir. Bunu önlemenin yolu vergi sisteminin enflasyona endekslenmesidir. Ancak, bu yöntemin uygulamada bir çok güçlükleri bulunmaktadır<sup>95</sup>.

Enflasyon sonucu bütçe açıklarında görülen sürekli artışlar nominal faiz oranlarının yükselmesine ve borç faiz ödemelerinin artmasına neden olmaktadır. Birincil açık verirken, özellikle reel faiz oranının nominal milli gelir büyüme hızından büyük olması halinde borç/milli gelir oranı artacaktır. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda bütçe ve kamu açıklarının kamu borç stoklarını artırması sonucu, politik tercihlerin ve izlenen politikaların da etkisiyle vergi gelirleri artış hızı kamu harcamaları artış hızına göre nispeten düşük kalmaktadır. Dolayısıyla, birincil açıklar daha fazla görülmekte ve yükselen faiz oranları nedeniyle borç faiz giderlerinin boyutu giderek büyümektedir<sup>96</sup>.

Nominal faiz oranlarının reel faiz oranı ile beklenen enflasyon oranı toplamına eşit olduğunu ifade eden “Fisher etkisi”nin geçerli olduğu ekonomilerde ise, enflasyon arttıkça bütçenin faiz ödemeleri nedeniyle yükü artmaktadır, özellikle iç borç/GSYİH oranı yükseldikçe bu etki daha da güçlenmektedir. Ayrıca, beklenen enflasyon oranındaki bir birimlik artış, faiz oranlarını yükselterek ödünç verilebilir fonlar arzının azalmasına, ödünç verilebilir fonlar talebinin ise artmasına yol açabilmektedir<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Beyhan ATAÇ; **Maliye Politikası (Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sonuçları)**, 2. Baskı, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, No:86, Eskişehir 1999, s. 172.

<sup>95</sup> Ömer ARASIL, “Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Makro Ekonomik Etkileri (Bir Yorum)”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X. Maliye Eğitim Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994 Kemer-Antalya, No.554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul, 1996, s. 63.

<sup>96</sup> ŞEN; a.g.e., s. 74.

<sup>97</sup> B.T. LOYD - A. ABDERREZAK, “Long Term Interest Rates: The Role of Expected Budget Deficits”, **Public Finance Quarterly**, Vol.1-6, No:3, July 1988, s. 345.

Enflasyonun bütçe açıklarını arttırıcı bu etkilerine karşılık, azaltıcı etkileri de söz konusu olabilmektedir. Bunlardan biri enflasyon vergisi olarak ortaya çıkmaktadır. Buna göre, enflasyon oranındaki artış reel para baz talebine bağlı olarak açığın finansmanına adeta bir vergi geliri gibi katkıda bulunmaktadır. Enflasyon oranı yükseldikçe, kişiler ellerinde tuttıkları para bazını azaltacaklardır. Çünkü, elde edilen paranın maliyeti yüksek olduğundan kişiler para dengesini çok düşük tutmak isteyeceklerdir. Bu durumda reel para bazlı toplam enflasyon vergisi kadar düşmektedir<sup>98</sup>. Enflasyonun bütçe açıkları üzerindeki azaltıcı bir diğer etkisi, kamu borç stoklarının reel değerinde bir azalmaya yol açmasıdır. Bu sonuç, özellikle öngörülmeyen enflasyon durumunda ve borçlanmanın enflasyona endekslenmemesi durumunda önem kazanmaktadır<sup>99</sup>.

Bütçe açıkları yoluyla gelişmenin finansmanı, sınırlı ölçülerde kullanılabilir bir araçtır. İktisadi gelişmenin temel koşulu, bilindiği üzere, sermaye birikimi ve bu birikimi sağlayan yatırımlardır. Bu açıdan, devletin vergileme yolu ile tüketimde yaptığı kısıntı ile kamu tüketimi arasındaki farka bağlı olarak oluşan vergileme fazlası aracılığıyla sermaye birikimine yaptığı katkı önem taşımaktadır<sup>100</sup>. Bu ise, her zaman kolayca sağlanabilecek bir katkı değildir.

Öte yandan İktisadi gelişmeye katkı açısından, bütçede kamu yatırımlarına ağırlık verilmesi özellikle transfer harcamaları şeklinde ortaya çıkan yüksek faizli borç geri ödemeleri ve sübvansiyon şeklinde yapılan yardımların kontrol altına alınması ve kısmen de olsa azaltılması gerekmektedir. Ayrıca, yatırım harcamalarının finansmanında kullanılan vergilerin özel yatırımlar engelleyici nitelikte olmaması önem taşımaktadır. Bu da, vergi oranlarında nispi bir indirim veya özel yatırımcıları özendirerek vergisel teşviklere ağırlık verilmesi suretiyle olabilir.

Bütçe açıkları uzunca bir süredir kamu maliyesinin en önemli konular arasında yer almaktadır. Bütçe açıkları, 1970'li yılların başlarından itibaren gelişmekte olan ülkelerde kronik bir görünüm kazanmıştır. Gelişmekte olan

---

<sup>98</sup> Nuray ALTUĞ, "Bütçe Açıklarının Hiper Enflasyonist Etkileri", **Marmara Üniversitesi, B.F. Dergisi**, Marmara Üniversitesi İletişim Fakültesi BASIN Yayın Teknikleri Anabilim Dalı Baskısı, S. 1-2, İstanbul 1993, s. 5.

<sup>99</sup> ARASIL; a.g.t., s. 63.

<sup>100</sup> Ömer Faruk BATIREL, **Kamu Bütçesi**, 5. Baskı, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayını, No:4-648, s. 45.

lkelerde bütçe açıklarının enflasyonun temel nedenlerinden biri olarak ortaya çıkması konunun önemini artırmaktadır. 1973 yılındaki ilk petrol okuna kadar olan dönemde denk bütçeyi hedef alan sanayilemi ülkeler bile petrol okundan sonra bütçe açıklarını normal karşılamaya balamılardır. Bunun nedeni kısmen petrol fiyatlarındaki yükselmelerden dolayı ekonomik dengelerdeki bozulmalardır.

Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde hem iktisadi şartlardaki bozulmanın, hem de bu şartları düzeltmeye yönelik politikaların sonucunda açık finansman olgusu ortaya çıkmaktadır. Ancak, ekonomide ortaya çıkan yapısal sorunlar, gelişmekte olan ülkelerde açıkların daha tehlikeli boyutlarda görülmesine neden olmaktadır. Devlet gelirlerindeki istikrarsızlık, ağır harcama baskısı, kaynak dağılımının bozukluğu ve özel tasarrufların yetersizliği gibi etmenler, gelişmekte olan ülkelerde giderek büyüyen ve kronikle en bütçe açıklarına yol açtığı gibi; söz konusu ülkeleri bütçe açıklarının finansmanında daha fazla borçlanma ağırlıklı politikalar uygulamaya yöneltmektedir. Bu gelişmeler paralelinde iç ve dış borç faiz ödemeleri açıkların giderek artmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarındaki hızlı artışların ve dolayısıyla büyük boyutlu bütçe açıklarının temel nedenleri arasında, özel tasarrufların yetersizliği, vergi gelirleri artış hızının kamu harcamaları artış hızının gerisinde kalması ve en önemlisi de kamu harcamalarının büyük bir bölümünü oluşturan cari harcamalar ile iç ve dış borç faizlerini de içeren transfer harcamaları kalemlerinde kısıntıya gidilememesi gibi faktörler sayılabilir.

Öte yandan, gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının büyüklüğünü doğrudan etkileyen faktörler arasında kamu harcamaları üzerinde devlet denetiminin yetersizliği büyük önem taşımaktadır. Harcamaların denetiminde başarı sağlamanın ön koşulu ise, bütçe sisteminin etkinliği ve birimler arasında koordinasyonun sağlanmasıdır. Ancak, harcamaların denetiminin sadece yapısal aktörlere bağlı olmadığı ve siyasi bir tercih konusu olduğu da bilinmektedir. Bu nedendir ki, pek çok ülkede açık finansman politikalarının bilinçli olarak uygulandığı söylenebilir.

Gelişmekte olan ülkelerin bütçe açıkları özellikle 1970’li yıllardaki birinci ve ikinci petrol okları ile inanılmaz derecede yükselerek, bu ülkelerin ekonomik yapılarının bozulmalarına da sebep olmuştur. Diğer taraftan, yine bu ülkelerin petrol

şokları öncesinde kalkınma modellerini dış borçlanma ağırlıklı bir yapı üzerine kurmaları da içine düştükleri durumun daha da kötüleşmesinde etkili olmuştur. Tabloda görüldüğü gibi, 1980'lere gelindiğinde bu açıklar giderek artmış ve başta enflasyon olmak üzere bir çok makroekonomik dengesizlikleri de beraberinde getirmiştir.

**Tablo: 4**

**Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Dengeleri**

(GSYİH'ya Oranı)

	1970	1990	1995	2000
Meksika	-	-2.6	-0.5	-1.3
Arjantin	-	-0.3	-0.5	-
Brezilya	-0.6	-6.3	-	-
Şili	-	-	3.6	-1.0
Çin	-	-0.8	-1.0	-2.8
İran	-7.4	-1.8	-0.1	-
Mısır	-	-5.7	0.9	-
Pakistan	-8.3	-5.2	-4.7	-6.0
Tayland	-3.7	4.6	3	-2.2
Malezya	-3.9	-3.1	0.9	-
Endonezya	-3.1	0.4	2.3	-
Hindistan	-3.2	-8.2	-5.4	-

Kaynak: DPT; Uluslararası Ekonomik Göstergeler 1997, s. 20. IMF; Economic Outlook, September 2004.

1970-2005 arasındaki dönemde bütçe dengelerinin farklılıklar gösterdiği ve dalgalı bir seyir izlediği dikkati çekmektedir. Bu farklılık bu ülkelerin içine düştükleri dış borç krizleri sonucunda IMF politikalarının başarılı olup olmamasına göre değişim göstermektedir. Günümüze doğru gelindiğinde ise ekonomik krizlerin bütçe dengelerini değiştirdiği görülmektedir. Özellikle 1997 Güneydoğu Asya ve 1998 Rusya krizleri bu değişimde önemli bir gösterge olarak yer aldığını söyleyebiliriz. Bu nedenle bugün bile bütçe dengesizliği sorununun halen pek çok ülke için geçerli olduğu görülmektedir.

## **2.4. TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI**

Cumhuriyetin kurulması ile birlikte mali iflasa sürüklenmiş bir mali yapı ile karşı karşıya kalınmıştır. Kronik bütçe açıkları ve ağır bir borç yükü devir alınmıştır. Cumhuriyet hükümetleri bu yapıdan kurtulabilmek için süratle ekonomik ve mali

alanlarda yeni icraatlara girişmişlerdir. Özellikle bütçe açıklarını azaltabilmek amacıyla başta 1924 Anayasası ile kanuni düzenlemeler gerçekleştirilmeye çalışılırken, ekonomik ve mali alanda da denk bütçe ve sağlam para ilkeleri gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu kararların sonucunda Osmanlı Devletinden miras olarak alınan bütçe açıkları politikası,1924 mali yılı bütçesinin denk olarak bağlanması ve hatta fazla vermesi ile son bulmuştur. Fakat bu tablo devam ettirilememiş hemen 1925 bütçesinin açık ile sonuçlandığı görülmektedir<sup>101</sup>. Bunun sebebi olarak, Türkiye'nin bir tarım ülkesi olmasına rağmen 1924 yılında tarım üzerinden alınan aşar vergisinin kaldırılması gösterilmektedir<sup>102</sup>. Bunun sonucunda bütçe finansmanı olarak getirilen yeni bir çok vergi bütçe açıklarının kapatılmasını sağlayamamıştır. Bu açıklar genelde olağanüstü vergiler ile karşılanmaya çalışılmıştır –1931'de getirilen Buhran Vergisi gibi- . Bu dönemde denk bütçe-düzgün ödeme ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalınmış ve sadece 1925 ve 1931 mali yıllarında bütçeler açık vermiştir<sup>103</sup>.

1933-1945 dönemi ise hem devletçi ekonomik politikaların uygulanmaya başlanması hem de İkinci Dünya Savaşı'nın getirdiği ağır finansal yüke rağmen, denk bütçe politikalarının zor da olsa uygulanmaya çalışıldığı dönem olmuştur. Bu dönemde sadece 1933, 1939 ve 1944 yıllarında olmak üzere sadece üç kez bütçe açığı görülmüştür. Bu başarı gelir kaynaklarının sınırlı olmasına rağmen, mali disipline sıkı sıkıya bağlı kalınması gösterilmektedir<sup>104</sup>. Bu dönemde ortaya çıkan bütçe açıklarının finansmanında, ek vergiler, iç borçlanma ve merkez bankası kaynakları yoğun olarak kullanılmıştır<sup>105</sup>.

1924-1950 dönemi bir bütün olarak ele alınırsa, bütçe açığı (fazlası)/GSMH oranı %3.1 ile %-2 arasında seyretmiştir. Bu dönemde bariz bir bütçe açığı sorunu ile karşı karşıya kalınmamış ve hatta önemli ölçüde bütçe fazlaları ile karşılaşmıştır<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> Maliye Bakanlığı; **Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995)**, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara 1995, ss. 27-54.

<sup>102</sup> N. ÇOŞAR “Cumhuriyet Döneminde Finansman Politikaları (1924-1938)”, Ed. Deniz GÖKÇE; **Para & Finans Ansiklopedisi**, Creative Yayıncılık, İstanbul 1996, s. 346.

<sup>103</sup> Aysan; a.g.e., s. 2.

<sup>104</sup> ŞEN; a.g.e., s. 125.

<sup>105</sup> ÇOŞAR; a.g.e., s. 349.

<sup>106</sup> Maliye Bakanlığı; a.g.e., s. 47-54.

1952-1962 döneminde terk edilen devletçi politikaların yerini liberal politikalar almıştır. Bu süreç Türkiye'nin kalkınmasında önemli bir geçiş oluşturmuştur. Özel kesim desteklenmiş, büyük alt yapı yatırımları hız kazanmıştır. Uygulanan politikalar sonucu mali disiplin bozulmuş, bütçe açıkları kronikleşmiştir. 1951-1954 döneminde ortalama olarak 12 milyon TL olan konsolide bütçe açığı; 1955-1958 döneminde yaklaşık dört misli artarak 53.5 milyona ulaşmıştır<sup>107</sup>. Bütçe açıklarının finansmanında merkez bankası kaynakları ve uluslararası piyasalardan borçlanmanın tercih edildiği görülmektedir

1963 yılından itibaren planlı döneme geçiş ile birlikte plan ve programlar çerçevesinde belirlenen yatırımların gerçekleştirilmesi; bunların finansmanının başlangıç ödenekleri dışına çıkılmaması öngörülmüştür. Tabloda görüldüğü gibi, bu dönemde bütçe açıkları, GSMH'nin %2'sinden daha düşük seviyelerde gerçekleşmiştir.

**Tablo: 5**  
**Türkiye'de Planlı Dönemde Bütçe Dengesi**

	1963-1967	1968-1972	1973-1977	1979.....
	I. BYKP	II. BYKP	III. BYKP	IV. BYKP
Kamu Gelirleri	16.204	35.890	125.958	-
Kamu Harcamaları	16.388	37.627	136.285	-
Açık	-184	-1.737	-10.328	-
Açık/GSMH	-0.2	-1.1	-1.8	-

Kaynak: DPT; Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), Aralık 1999, Ankara.

Düşük seviyelerde olsa da bütçe açıkları bu dönemde de sorun olmaya devam etmiştir. Özellikle 1970'li yıllarda dünyadaki gelişmelerden Türkiye'de etkilenmiştir. petrol şokları diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de bütçe açıklarının arttığı ve kronik bir hal aldığı yıllar olmuştur. Planlı dönemde harcama programları, planlanan vergi gelirlerinin bu harcamaları karşılayacağı varsayımına göre düzenlenmiş, bir dizi iç ve dış nedenlerle tahminler tutmadığı için de nispeten daha büyük bütçe açıklarının ortaya çıkmasına neden olmuştur<sup>108</sup>. Bu açıklar yoğun olarak para basımı ve iç borçlanma ile finanse edilmiştir.

<sup>107</sup> DPT; **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998)**, Aralık 1999, Ankara, s. 73.

<sup>108</sup> K. BULUTOĞLU & W. THIRSK; "Turkey's Struggle for a Better Tax System", In Thirsk, W. (Ed.), **Tax Reform in Developing Countries**, Second Edition, World Bank Regional and Sectoral Studies, The World Bank: Washington D.C. 1999, s. 369.

Türkiye 1980'lere çok büyük bütçe açıkları ile girmiş ve KKBG, 1980 yılında GSMH'nin %8,8'i seviyesinde gerçekleşmiştir<sup>109</sup>. KKBG'nin bu kadar yüksek seviyeye ulaşmasında özellikle ikinci petrol krizi ile ekonomik faaliyetlerin daralması etkili olmuştur. Bütçe açıklarının durdurulamayan etkisi, ekonomiye geniş çaplı bir reformun yapılmasını gerekli hale getirmiştir. Bu reform 24 Ocak Ekonomik İstikrar Tedbirleri ile getirilmiştir. Bu tedbirlerin başında kamu harcamalarının kısılması suretiyle bütçe açıklarının sürdürülebilir bir düzeye çekilmesi gelmektedir. Alınan tedbirler sonucunda KKBG/GSMH oranı 1981 ve 1982 yıllarında aşağıya çekilebilmiştir. Ancak 1983 yılından itibaren genel seçimlerinde etkisi ile bütçe açıkları tekrar artış eğilimine girdiği görülmektedir. Bu eğilim 1980'ler ve 1990'lar boyunca ve hatta günümüze kadar giderek artan oranda açıklar devam etmiştir. 1980'li yıllar finansman açısından bir çok uygulamanın bir arada ve yeni teknikler de dahil edilerek uygulandığı dönem olmuştur. İç borçlanmada tahvil, bono ve merkez bankası gibi klasik borçlanma araçların yanında yeni borçlanma araçları –gelir ortaklığı senetleri gibi- kullanılmıştır. Bu araçlar dış borçlanma, özelleştirme ve yeni vergi benzeri fon gelirleri ile desteklenmeye çalışılmıştır.

Bütçe açıklarının hızı 1990'larda da hız kesmeden devam etmiştir. Bu yıllarda artan bütçe açıkları dış dengeyi zorlamaya başlamış ve sonuç olarak 5 Nisan 1994'de 5 Nisan Ekonomik Kararları alınarak; kamu harcamalarının azaltılması ve kamu gelirlerinin artırılması amaçlanmıştır. Fakat bu önlemler kalıcı bir başarı getirmemiştir. 1998 yılında başlayan süreçte IMF ile üç yıllık bir istikrar programı 1999 yılından itibaren uygulamaya konmuş ve bütçe açıklarını ortadan kaldıramayınca, IMF'in önerdiği "Faiz Dışı Fazla" kavramı ortaya atılmıştır. Böylece bütçeler faiz dışarıda bırakıldığında fazla verir hale getirilmiştir. Bu dönemde yine bir dizi iç ve dış gelişmeler, bütçe açıklarının kontrol altına alınmasını engellemekle kalmamış, daha da artmasında etkili olmuştur<sup>110</sup>. Bu dönemde açıkların finansman aracı olarak 1994 yılına kadar para basımı kullanılmış iken, bu yıldan itibaren borçlanmaya ağırlık verildiği görülmektedir. Hem iç hem de dış borçlan açıkların finansmanında etkili olmuştur.

<sup>109</sup> DPT; **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003)**, Ocak 2004, Ankara, s. 72.

<sup>110</sup> E. YILDIRIM - R. YILDIRIM; "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri", Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 28-31 Mayıs 2001 Antalya, s. 15-17.

2000’li yıllara IMF’in önerdiği ekonomik program ile girilmiş ve bütçe açıkları nispeten düşme eğilimine girmiştir. Fakat programın özelleştirme ve yapısal reformlar ile ilgili ayaklarının yerine getirilememesinin, siyasi gelişmelerce de desteklenmesi sonucunda Şubat 2001 krizi patlak vermiştir. 2000’li yıllar bütçe açıklarının finansmanına çok yoğun olarak borçlanmanın ve ek vergilerin kullanıldığı dönem olmuştur. Bu dönemde iç borçlar bütçe açıklarının temel finansman aracı haline gelmiştir. 2001 krizi sonrasında iç borçlar 32 katrilyondan 118 katrilyona yükselmiştir. Diğer taraftan dış borçlarda 105 milyar dolardan 130 milyar dolara yükselerek bütçenin finansmanında etkili olduğu görülmektedir. Para basımı artık bu dönemde finansman aracı olmaktan çıkmıştır.

Nitekim Tablo 12’de görüldüğü gibi, toplam iç borç stoku son yıllarda GSMH’nın yaklaşık 1/4’üne tekabül etmektedir. Bu da iç borç tuzağına düşüldüğünün bir göstergesidir. Kamu açıklarının finansmanında iç borçlanma, esas itibariyle 1984 yılından sonra ağırlık kazanmıştır.

**Tablo 6:**

**Türkiye’de Konsolide Bütçe Finansman/GSMH (Cari Fiyatlarla %)**

Yıllar	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bütçe Dengesi	-2,2	-3	-5,3	-4,3	-6,7	-3,9	-4	-8,1	-7,6	-6,9	-11,6
Emanet ve Avanslar (Net)	-0,3	-0,1	0	-1,1	0,4	0	0,3	-0,2	0,5	-0,2	-0,1
Nakit Dengesi	-2,5	-3,1	-5,3	-5,4	-6,3	-3,9	-3,7	-8,3	-7,5	-7,1	-11,6
Finansman	2,5	3,1	5,3	5,4	6,3	3,9	3,7	8,3	7,5	7,1	11,6
Dış Borçlanma ((net)	-0,6	0	0,3	0,41	1,1	-1,7	-1	-0,9	-1,5	-1,9	0,6
İç Borçlanma (Net)	1,4	2	0,4	1,4	1,5	-1,8	1,1	1,8	8,5	8,6	12,4
Kısa Vadeli Borçlanma (Net)	1,4	0,6	3,7	3,7	3,8	7,6	3,7	6,8	3,5	6,2	-3,2
Diğer	0,4	0,5	0,9	-0,1	0	-0,2	0	0,6	0,5	0,5	-1,4

Kaynak : TC Başbakanlık HDTM Başlıca Ekonomik Göstergeler, 1991 Ekim, s. 81, DTM; Başlıca Ekonomik Göstergeler, 1998, Mayıs-Temmuz, s. 83, DTM Başlıca Ekonomik Göstergeler, 2001 Ocak, s. 87.



Tabloda görüldüğü gibi 1985-1990 arasında nakit açığının finansmanında en çok. iç borçlanma yöntemi kullanılmıştır. Daha önceki bölümde açıklandığı gibi 1991'den itibaren dönemin siyasi iktidarı nakit açığını kapatmak için monetizasyon yolunu seçmiş, buna gerekçe olarak iç borçlanmanın ülkeyi bir borç kısır döngüsüne soktuğunu ileri sürmüştür. Aynı tablodan görüldüğü gibi 1997 yılından itibaren nakit açığının finansmanında yine iç borçlanma en çok başvurulan yöntem olmuştur.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BÜTÇE AÇIKLARININ MAKRO EKONOMİK ETKİLERİ

Bütçe açıklarının süreklilik kazanması, bir ülkede makro ekonomik dengelerin bozulmasına ve istikrarsızlığa yol açabildiğinden devlet bütçesinin sürekli açık vermesine karşı çıkılmasının pek çok nedeni vardır. Faiz oranlarının hızla yükselmesi, toplam tasarrufların büyük bir bölümünün kamu kesimince kullanılması ve dış ticaret dengesinin bozulmasına yol açması ve en önemlisi de nihai olarak enflasyonu artırması bu nedenler arasında sayılabilir<sup>11</sup>.

Bütçe açıklarının ekonomik etkileri kısa ve uzun dönem şeklinde ele alınmaktadır. Kısa dönemde kamu borçlanmasındaki değişim, bireylerin tasarruf ve müteşebbislerin yatırım kararlarını daha az etkilemektedir. Bununla birlikte, sermaye stoklarında ortaya çıkan değişim kısa dönemde toplam üretim faktörlerinin reel getirisini etkileyecek kadar büyük değildir<sup>12</sup>. Ancak uzun dönemde bütçe açıkları ekonomide ciddi sorunlara yol açarak, özel yatırımlarda yavaşlama ve bunun sonucunda da ekonomide belirgin bir durgunluk karşımıza çıkmaktadır. Böylece, hem fiziki sermaye stoklarının büyümesi, hem de yeni üretim tekniklerinin kullanımı yavaşlamakta ve sonuçta prodüktive hızı ile birlikte GSMH oranı da düşmektedir.

Yapılan ampirik çalışmalara göre, bütçe açıklarının kısa dönemde tasarruf ve tüketim eğilimleri üzerindeki etkisi söz konusu olmakta, uzun dönemde ise sermaye stoklarındaki değişimlerin üretimi ne şekilde etkilediği ortaya çıkmaktadır<sup>13</sup>.

Bütçe açıklarının makroekonomik dengeleri etkilemesi, bu alanda bir çok teorik ve ampirik çalışmaları da beraberinde getirmiştir. Ampirik çalışmalarda enflasyon, faiz oranları, cari işlemler açığı, döviz kuru, büyüme oranı gibi değişkenler ile bütçe açıkları arasında ilişki sıklıkla incelendiği görülmektedir<sup>14</sup>.

Bütçe açıklarının makroekonomik etkileri açıkların finansman yöntemlerine göre farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle bütçe açıklarının etkileri incelenirken

---

<sup>11</sup> BERKSOY; a.g.m., s. 148.

<sup>12</sup> EGELİ; a.g.e., s. 111.

<sup>13</sup> Alexander WELFE; "State Budget and Inflation Process", Journal of Public Economics, No: 43, Elsevier Science Publishers, North Holland, 1990, s. 171.

<sup>14</sup> ŞEN - ARMAĞAN; a.g.e., s. 57.

uygulanan finansman yöntemleri göz önüne alınmaktadır. Bu çalışma bu çerçevede ele alınarak incelenecektir.

### 3.1. BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANININ MAKRO EKONOMİK ETKİLERİ

Bütçe açıklarının makroekonomik istikrar üzerinde finansman yöntemine bağlı etkileri bulunmaktadır. Literatürde genellikle monetizasyonla finansmanın enflasyona yol açtığı, iç borçlanmanın faiz oranlarını etkilediği, dış borçlanma ile finansmanın döviz kurunu etkilediği kabul edilmektedir. Enflasyon, faiz oranı, vb. değişkenler bütçe açıklarından etkilendiği gibi, bu değişkenlerin de bütçe açığı üzerinde etkileri olabilmektedir. Bütçe açıklarının makroekonomik etkilerini incelerken dikkat edilmesi gereken iki nokta bulunmaktadır: Birincisi, bütçe açıkları enflasyonun artmasına neden olurken, enflasyonda faiz oranlarını, döviz kuru gibi değişkenleri etkileyebilmektedir. Bunların sonucunda iktisat literatüründe “birleşik etki”<sup>15</sup> olarak ayrı değişkenin birleşerek meydana getirdikleri birleşik etkilerin, bu değişkenlerin ayrı ayrı meydana getirecekleri etkilerden fazla veya farklı olmasıdır<sup>15</sup>. Örneğin, bütçe açıklarının meydana getirdiği enflasyon faiz oranlarını artırıyorsa, bu ikisinin döviz kuru üzerinde ortak etkisi olabilecektir.

İkincisi, bütçe açıkları monetizasyonla finanse edilirse enflasyonist etki meydana getirebilir. Ancak bu olmazsa olmaz bir kural değildir. Monetizasyonla finanse edilmese bile bütçe açıklarının enflasyona neden olma ihtimali bulunmaktadır<sup>16</sup>. Bunun üç yolla gerçekleşebileceğini belirtmektedir: Birincisi, yüksek bütçe açıkları kamu borçlanma kağıdı ile finanse edilirse özel yatırımlar dışlanır. Yatırımların azalması üretim miktarının azalmasına ve fiyatların artmasına neden olabilir. İkincisi, yüksek enflasyon ortamında finansal sektörde para kadar likiditesi yüksek ve aynı zamanda faiz getirisi olan yeni araçlar geliştirilmekte ve kullanılmaktadır (repo gibi). Bu tür araçlar bankacılık sektörü tarafından kullanıldığı için kamu sektörünün meydana getirdiği monetizasyona benzer bir etki meydana

---

\* Birleşik etkiye örnek olarak, denizde oluşan bir dalganın başka bir dalgayı, onunda başka bir dalgayı meydana getirmesi verilebilir.

<sup>115</sup> W. Easterly – K. SCHMİDT HEBBEL; “Fiscal Deficits and Macroeconomic Performance in developing Countries”, **The World Bank Research Observer**, V: 8, No: 2, ss.211-237.

<sup>116</sup> O. C. AKÇAY - C. E. ALPER - S. ÖZMUCUR; **Budget Deficit, Inflation and Debt Sustainability: Evidence from Turkey (1970-2002)**, Boğaziçi Üni. Department of Economics Working Papers, 2001 İstanbul, s. 12.

getirirler, bunun sonucunda da enflasyon artış içerisinde girebilir. Üçüncüsü, kamu kesiminin bütçe kısıtına dayanarak birincil bütçe açıklarının sürekli olarak borçlanma ile finansmanının monetizasyona göre daha fazla enflasyonist etkiye sahip olduğu yönündedir.

Daha önce de açıklandığı gibi, bütçe açığının her bir finansman kaynağı ekonomi üzerinde farklı etkilere yol açabilmektedir. Aşağıdaki şekilde, açıklanan bütçe açıklarının finansman yöntemlerinin neden olacağı muhtemel makroekonomik sorunları ve bu sorunlarında birbirleri ile olabilecek bağlantıları görmek mümkündür.

### **3.1.1. Bütçe Açıklarının Faiz Oranları Üzerindeki Etkisi**

Bir ekonomide oluşan bütçe açıkları açıkların finansmanı şekline ve büyüklüğüne bağlı olarak faiz oranını yükseltici etkide bulunmaktadır. Bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanmaya başvurulması faizleri yükseltmekte ve özel kesim yatırımlarında daralmalar meydana gelmektedir. Kullanılabilir fon arzının veri olduğu bir ekonomide fon talebinin artması faiz oranlarını yükseltici bir etkide bulunacaktır. Bir önceki konuda da belirtildiği gibi, bütçe açıkları toplam talebi teşvik ederek para talebini artırmaktadır. Para talebindeki bu artış sonucunda para arzı değişmiyorsa faizler yükselmektedir.

Devlet bütçe açıklarının finansmanında borçlanma yerine para basımını tercih eder ve milli gelirdeki büyümenin de üzerinde bir para basımı söz konusu olursa bu durum da enflasyon oranında bir artışa neden olacaktır. Enflasyon oranındaki bu artış uzun dönemde faiz oranlarını yükseltici bir etki yapacaktır.

Devletin bütçe açıklarını finanse etmek amacıyla borçlanması piyasadaki ödünç verilebilir fonların sınırlı olması nedeniyle faiz oranlarını yükseltecektir. Faiz oranlarındaki bu yükselme karşısında özel kesimin kullanacağı kredilerin maliyeti yükselmekte ve bunun sonucu olarak ta yatırımların karlılığı düşmektedir. Eğer özel kesim yatırımları faiz oranlarına karşı duyarlıysa ilave olarak gerçekleştirilen her kamu borçlanması sonucu özel kesim yatırımlarındaki dışlama etkisi daha da artacaktır, özel kesim yatırımlarındaki bu dışlama etkisine karşılık kamu kesimi borç olarak sağladığı fonları daha çok cari ve transfer harcamalarında kullandığı için büyüme oranında da düşme görülecektir.

Bilindiği gibi bütçe açıkları ve bu açıklar sonucu oluşan yüksek faizler yabancı yatırımcıların yurtiçi tahvillere olan talebini artırmaktadır. Yabancı yatırımcıların yurtiçinde tahvil alabilmeleri için nakde olan ihtiyaçları ise faiz oranlarının yükselmesine etkide bulunan bir diğer faktör olmaktadır. Eğer bir ülkede sermaye hareketleri serbest bırakılmışsa ve yurtiçinde bulunanların döviz bulundurma hakları varsa faiz oranının yükselmesi sonucunda yabancı par arzı artmakta ülke parası ise değer kazanmaktadır. Ülke parasının aşırı değerlenmesi ise dış ticaret dengesi üzerinde olumsuzluklara yol açmaktadır.

Eğer bütçe açıkları emisyon yoluyla finanse edilirse kısa dönemde faiz oranları üzerinde bir baskı oluşmamaktadır. Kısa dönemde par arzındaki artışlar sonucunda faiz oranlarında düşmeler meydana gelmekte ve toplam talepteki artışlar yatırımları teşvik edici bir etkide bulunmaktadır. Üretimin artması vergi gelirlerini artırmakta bu ise bütçe açıklarının azalmasına yol açmaktadır. Böylece ekonomi fiyat yükselişlerinin olmadığı ve bütçe açığının azaldığı daha düşük bir milli gelir seviyesinde dengeye gelmektedir<sup>117</sup>.

Uzun dönemde ise ekonomide atıl kaynaklar mevcut değilse fiyatlar artacağı için para arzının reel dengesi azalacak ve fiyat artışları bütçe açıklarını daha da artıracaktır. Sonuçta enflasyon yükselecek ve nominal faizler artacaktır. Böylece yatırımlar kısa döneme nazaran daha da azalacak ve toplam üretimdeki artışlar daha düşük seviyelerde gerçekleşmiş olacaktır.

Refah devleti anlayışı gereği devletin yapmış olduğu harcamalar hızla artarken kamu gelirlerinde aynı oranlarda artış sağlanamamıştır. Kamu gelir ve giderleri arasındaki bu fark kamu kesimi finansman açığı sorununu ortaya çıkarmıştır kamunun finansman ihtiyacı borçlanma ile finanse edildiğinde dengesizlik finansal piyasalara doğru kaymakta ve finansal piyasalardaki fon arzı veri iken fon talebindeki bu artış sonucunda faizler yükselme eğilimine girmektedir. Ancak finansal piyasaların büyüme hızının kamunun finansman ihtiyacının büyüme hızından daha düşük olmasının faizi etkileyeceği de göz ardı edilmemelidir.

---

<sup>117</sup> Ayşenur GÖNÜL; **Bütçe Açıklarının Borçlanma Yerine Para Basımı ile Finanse Edilmesinin Ekonomik Etkileri**, DPT Yayını, Ankara 1992, s. 9.

Bütçe açıkları nedeniyle ekonomide oluşan parasal genişleme mal ve hizmetlere olan talebi artırmakta mal ve hizmetlere olan talepteki artış ise müteşebbisleri üretimlerini artıramaya yöneltmektedir. Ancak müteşebbisler artan mal ve hizmet talebini karşılayabilmek için yeni finansman kaynaklarına ihtiyaç duymaktadırlar, özel kesimin bu ek finansman ihtiyacı kamunun yüksek fon talebinden kaynaklanan yüksek faizlerin de etkisiyle yeterince karşılanmamaktadır. Üretimin yeterince artırılmaması mal ve hizmetlerin fiyatlarında bir artışa yol açmaktadır.

Devlet bütçe açıklarını finanse etmek amacıyla borçlanma yoluyla sağladığı kaynakları uzun vadeli ve karlı yatırımlarda kullanırsa bu sayede yapmış olduğu yatırımlardan elde edeceği gelirler aldığı borçların anapara ve faiz ödemelerini karşılayabilecek belki de devlete ek bir gelir sağlanmış olacaktır. Diğer taraftan devlet borç olarak sağladığı fonları yatırım değil de tüketim harcamalarına kullanır ise borç faiz ve anapara ödemeleri gelecekte elde edilecek vergi gelirleriyle yapılacağı için borç olarak sağlanan fonlar bugünkü neslin tüketimde bir artış gelecek nesillerin tüketiminde ise bir azalışa yol açacaktır<sup>118</sup>.

Devlet bütçe açıklarının finansmanı için iç borçlanmaya başvurabileceği gibi açıkların finansmanında dış borçlanmaya da başvurabilir. Ancak açıkların dış borçlanmayla finanse edilmesi durumunda kısa dönemde ülkeye net sermaye girişi olurken uzun dönemde ülke içinden dışarıya doğru bir kaynak transferi söz konusu olacaktır. Devletin bütçe açıklarının finansmanında dış borçlanmaya başvurması durumunda yabancı yatırımcılar devlet tahvili alabilmek için ülke parası cinsinden nakde ihtiyaç duyacaklardır. Bunun sonucu yerli paraya olan talep artacağından milli paranın değeri yükselecektir. Ülke parasının değerinin yükselmesi ihracatı olumsuz etkileyecek ve ithalatta ise artışa yol açacaktır. Bu gelişmeler ödemeler bilançosu açığına neden olmakla birlikte yurtiçi faiz oranlarını da yükseltici etkiler meydana getirecektir.

İç borçlanmayla açıkları finanse etmek reel faiz oranını yükseltir. Böylece borçların aşırı seviyelere çıkmasına neden olan bir kısır döngüye kolayca oluşabilir.

---

<sup>118</sup> Tülay EVGİN; "İç Borçlarımız", **Hazine ve Dış Ticaret Dergisi**, HDTM Yayını, S: 12, Mart 1992, s. 42.

Bununla beraber eğer faiz oranları kontrol edilirse ülkenin mali krize girme riski çok yüksektir. Açıkları finanse etmek için dış borçlanmaya başvurulması durumunda ise kaynak kaybına neden olunacağı için bu kaybın giderilmesi amacıyla iç finansal araçlar üzerine yüksek vergi konulacaktır kuvvetli finansal baskıdan sonra zayıf ekonomik performans özel kredilerin ve dolayısıyla özel yatırımların azalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle mali krizi önlemek için dış kaynaklara başvurulması tavsiye edilen bir politika değildir<sup>119</sup>.

### 3.1.2. Bütçe Açıklarının Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkisi

Bütçe açıklarının birçok ekonomik sorunun kaynağı olduğu bilinmektedir. Bir ülkede kamu gelir ve giderlerindeki dengesizliğin neden olduğu makro ekonomik sorunlardan biri de enflasyondur. Ancak bütçe açığı enflasyon ilişkisi incelenirken açığı finansman şekli de göz önünde bulundurulmalıdır.

Bütçe açığının oluşturduğu en önemli etkilerden biri parasal genişleme ve bunun sonucunda enflasyonist baskıların artmasıdır. Bütçe açıkları ile parasal genişleme arasında direk bir ilişki vardır. Çünkü bütçe açıkları genellikle merkez bankası kaynaklarından ya da özel kesimden borçlanma yoluyla finanse edilmektedir. Bütçe açıkları merkez bankasının direk avansları ya da bu kuruma bono veya tahvil satılarak finanse edildiğinde para arzı ya da baz para sürekli artış gösterir. Çünkü bütçe açıklarının faiz oranlarını yükseltici etkisi olduğundan merkez bankası faiz oranlarındaki artışı önleyebilmek amacıyla parasal tabanı ve para stokunu artırma yoluna gitmekte bu da nihai olarak enflasyona neden olmaktadır.

Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalması ve kalkınma için sermaye birikimi elde etme zorunluluğu gelişmekte olan ülkeleri açık finansman yöntemine başvurmaya adeta zorlamaktadır. Bu ülkeler dış borçlanma olanaklarının sınırlı ve sermaye piyasalarının gelişmemiş olması nedeniyle finansman ihtiyaçlarını daha çok merkez bankası kaynaklarına başvurarak karşılamaktadırlar<sup>120</sup>. Finansman ihtiyacının bu şekilde karşılanması para arzının artmasına fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine ve para değerinin düşmesine neden olmaktadır. Para değerindeki bu düşme ise bir tür vergi olarak kabul edilmektedir.

<sup>119</sup> EROL; a.g.e., s. 130.

<sup>120</sup> EKER-MERİÇ; a.g.e., s. 251.

Enflasyon vergisi olarak adlandırılan bu vergi türü az gelişmiş ve ya gelişmekte olan ülkelerin çoğunda normal vergi gelirlerine alternatif olarak düşünülmektedir. Para miktarı devletin özel kesime olan doğrudan borcunu temsi ettiği ölçüde enflasyon dolaşımında olan paranın değerini etkilemekte dolayısıyla devlet için doğrudan bir gelir kaynağı oluşturmaktadır. Devlet emisyonu milli gelirdeki reel artış oranında artırırsa, reel bir gelir elde eder bu gelire ise senyorej geliri denilmektedir<sup>121</sup>.

Bütçe açıklarının finansmanında merkez bankası kaynakları yerine borçlanmaya başvurulacak olursa borçlanma sonucu özel kesimden kamu kesimine bir kaynak transferi, olmakta ve para arzı üzerinde doğrudan bir etki meydana gelmemektedir. Bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanı sonucu ortaya çıkacak enflasyonist etkiler araştırılırken borçlanma sonucu elde edilen kaynakların nereden sağlandığına da bakılması gerekmektedir. Eğer borç olarak elde edilen kaynaklar özel bankalardan ya da merkez bankasından sağlanıyorsa bu durum sonucu ekonomide para hacmi ve parasal tabanda bir genişleme meydana gelecek ve özel kesimden borçlanmaya oranla ortaya çıkacak enflasyonist etki daha şiddetli olacaktır. Buna karşın borçlanmanın bu iki kurum dışında yapılması ise para arzının artmasına yol açmayacaktır.

İç borçlanmanın nominal faiz hadlerinde yol açacağı değişiklikler reel ve finansal sektörleri etkileyecektir. Dış borçlanmadaki artış hızının ekonomik büyümenin üzerinde seyretmesi veya borçlanmadan kaynaklanan reel faizin GSMH artış oranını aşması sürdürülemez bir dış borçlanma politikasıdır. Bunun gibi iç borçlanma da geçerli olan faiz hadlerinin büyüme hızını aşması durumunda borç stoğunun aşırı artması ve faiz açık spiraliyle borç krizi kaçınılmaz olacaktır. Borçlanma dinamiği enflasyonist baskıyı doğuran veya artıran borç monetizasyonuna neden olabilmektedir.

Enflasyonun kamu açıkları üzerindeki nominal faiz oranlarını yükseltip bütçedeki faiz ödemeleri yükünü artırma etkisi nominal faiz oranının reel faiz oranı ile beklenen enflasyon oranı toplamına eşitlenme eğiliminde olduğunu ifade eden Fisher Etkisi'nin geçerli olduğu ekonomilerde enflasyon yükseldikçe bütçedeki faiz

---

<sup>121</sup> ŞEN: a.g.e., s. 7.



yükü de artacaktır. Özellikle İç Borç/GSYİH oranı yüksek ise bu etki daha da güçlenecektir.

Diğer taraftan iç borçlanma ile finansman uzun dönemde stagflasyona da neden olma olasılığı bulunmaktadır. Bilindiği gibi faizler yatırımcılar ve üreticiler açısından bir maliyet unsurudur. Dolayısıyla faizlerdeki artışın yatırımcılar ve üreticiler açısından anlamı, girdi maliyetlerinin artmasıdır. Girdi maliyetlerindeki artış ise, ister istemez üretim maliyetlerinin artmasına sebep olacağından uzun dönemde maliyet enflasyonu kaçınılmaz olacaktır. Bu durum enflasyona neden olması yanında ihraç mallarının fiyatlarını yükseltmek suretiyle ülkenin rekabet gücünün zayıflamasına yol açmakta ve ödemeler dengesi sorunun derinleştirebilmektedir. Aynı zamanda faizlerdeki artış, yatırımcıları yatırım yapamaz hale getiriyorsa ekonomide durgunluk kaçınılmaz olacak ve sonuçta da enflasyonla durgunluk bir arada görülebilecektir.

### **3.1.3. Bütçe Açıklarının Ödemeler Bilançosu Üzerindeki Etkisi**

Dışa açık bir ekonomide Kamunun bütçe açıklarını finanse etmek için iç borçlanmaya daha sık ve yüksek oranda başvurması sonucu yükselen yurtiçi faizler ülkeye sıcak para girişini hızlandırabilir. Bu durum ülkenin dış borç yükünün artması pahasına da olsa ihracat yolu ile ödemeler dengesini sağlayamayan ülkeler için kısa vadeli ve geçici bir rahatlama sağlayabilir. Ne var ki, ülkeye giren sıcak para nihai bir döviz geliri olmadığından ileride faiz geliri ile birlikte beklenmedik bir anda ülkeyi terk etme riski mevcuttur. Öyle ki, günümüzün globalleşen dünyasında sıcak para daha likit, daha seçici ve kısa vadeli hale gelmiştir. Arbitraj peşinde koşan ve özellikle spekülasyon alanlarına yönelen sıcak para, ülkemiz de dahil bir çok gelişmekte olan ülke için potansiyel bir finansal kriz riski taşımaktadır. 1994-1995 Meksika Krizi ile 1997-1998 Asya Krizi bunun en somut iki örneğidir. Beklenmedik bir panik ya da spekülasyon halinde ülkeyi aniden terk eden sıcak para, ülke ekonomisi üzerinde ani şok etkisi göstermekte ve ülkeyi bir ekonomik kriz ortamına doğru sürüklenmektedir<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Coşkun Can AKTAN – Hüseyin ŞEN; **Globalleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye**, TOSYÖV Yayını, Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Araştırmalar Serisi, No: 1, Kasım, Ankara 1999, s. 25.

Uzun dönemde bütçe açıklarının iç borçlanma ile finansmanının ülkeyi ödemeler dengesi krizine sokma olasılığı da her zaman bulunmaktadır. Normalde iç borçlanmanın ödemeler dengesi krizine neden olma olasılığı bir hayli zayıf ya da en azından diğer bütçe açığı finansman yöntemlerine göre daha düşük görünmektedir. Ancak kamunun iç borçlanması, özel kesimi dış borçlanmaya sevk etmesi veya bu kesim için dış borçlanmanın daha cazip hale gelmesi durumunda bütçe açığının iç borçlanma ile finansmanı bir dış ödemeler sorunu haline dönüşebilmektedir<sup>123</sup>. Şöyle ki; bir ülkede yurtiçi faizin yurtdışı faiz oranını aşması halinde ülke vatandaşları için dış borçlanma daha düşük maliyetli bir finansman kaynağı olacağından cazibe daha da artacaktır. Ancak biriken dış borçlar. Olası yurtiçi ya da yurtdışı konjonktürdeki değişimler karşısında özel kesimin ve dolayısıyla ülke ekonomisinin mali kırılganlığını artıracaktır. Artan mali kırılganlık her an için bir krize dönüşme ihtimali vardır.

Hükümetler politik tercih olarak ülkeye sıcak para girişini hızlandırmak ve böylece döviz kurlarını baskı altında tutabilmek için zaman zaman yüksek faiz politikasına başvurabilmektedir. Baskı altına alınan döviz kurları ithalatı kamçılarken ihracatı baltalamaktadır. Sonuçta da dış ödemeler sorunu gündeme gelmektedir. Benzer şekilde ülkeye akan sıcak paranın verimli alanlarda kullanılmaması halinde ülkeler yine ciddi dış ödemeler sorunu ile karşı karşıya kalabileceklerdir. Bütçe açığını merkez bankası dışı yurtiçi kaynaklarla finanse edilmesini ifade eden iç borçlanmaya, nihayeti itibariyle bakıldığında sıcak para akışı ile sağlanan dış borçlanmadan başka bir şey olmadığı rahatlıkla görülebilir.

#### **3.1.4. Bütçe Açıklarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi**

Vergi yükünün daha çok ücretli kesimler üzerinde yoğunlaştığı bir vergi sisteminde ücretli kesimin milli gelirden aldığı pay azaldıkça vergi gelirlerinin payının da azalması beklenir. Bunun sonucunda kamu harcamalarının payı sabit kalsa bile kamusal açıklar artmaktadır. Gelir dağılımı göstergesi olarak tarım kesiminin gelirden aldığı pay kullanılacak olursa, tarım kesimine aktarılan sübvansiyonlar kamu harcamaları ve kamusal açıkların önemli bir nedeni olduğu için tersine bir sonuç verecektir.

<sup>123</sup> ŞEN; **Bütçe Açıkları (Teori ve Türkiye Uygulaması)**, ss. 68-69.

İç borçlanma gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır. Genelde borçların anapara ve faizlerinin ödenmesi sırasında ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi, borç servisi eninde sonunda halktan toplanan vergilerle yapılmaktadır. Kamunun iç borçlanma kağıtlarını satın alanlar ile vergiyi ödeyenler aynı kesim olmadığı sürece iç borçlanma, farklı gelir grupları arasında kaynak transferine neden olacak ve dolayısıyla gelir dağılımı üzerinde olumsuz etki yapacaktır.

İç borç servisini ödemek için salınan vergiler daha çok üst gelir gruplarına –ki bu kesim aynı zamanda kamunun borçlanma kağıtlarını satın alan ve faiz kazancı elde eden kesimdir- yönelikse, o zaman iç borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkisinden söz etmek pek mümkün değildir. Çünkü böyle bir durumda kamuya borç verenler aynı zamanda borcu finanse edenlerdir. Ancak, iç borç servisi üst gelir gruplarından daha ziyade orta ve düşük gelir grupları üzerine salınan vergilerle gerçekleştiriliyorsa; o zaman, alt ve orta gelir gruplarından üst gelir gruplarına doğru kaynak transferi yapılıyor demektir.

Bunun anlamı, üst gelir gruplarının milli gelirden aldığı pay gittikçe artarken, alt ve orta gelir gruplarının aldığı payın gittikçe küçülmesidir. Burada iç borçlanmanın gelir dağılımını nasıl etkileyeceği kamu borçlanma kağıtlarını satın alan kesimler yanında; borçlanma belgelerine uygulanan faiz oranları ile hak sahiplerine tanınan diğer ayrıcalıklara, ülkedeki vergi tarifeleri ile istisna ve muafiyetlerin kapsamına, ekonominin içinde bulunduğu konjoktüre ve borçlanmanın zorunlu olup olmamasına bağlı olacağını belirtmekte fayda vardır<sup>124</sup>.

İç borçlanma özellikle enflasyonist sürecin hakim olduğu ekonomilerde gelir dağılımını daha da bozucu etki yapmaktadır. Enflasyonun şiddetlendiği dönemlerde iç borçlanma, gelir dağılımını paranın satın alma gücündeki gerilemeye paralel olarak kamunun borç kağıtlarını ellerinde bulunduran kesim lehine çevirecektir. Böylece borç verme imkanı olmayan alt gelir kesimleri enflasyondan etkilenirken, borç veren üst gelir sahipleri enflasyondan etkilenmeyeceği gibi, eğer reel faizler oldukça yüksek ise bu durum daha da katlanarak artacaktır.

---

<sup>124</sup> EKER-MERİÇ; a.g.e., s. 255.

### 3.1.5. Bütçe Açıklarının Kalkınma Üzerindeki Etkisi

Milli gelir denge düzeyinin belirlenmesinde bütçe bir ekonomi politikası aracı olarak geniş bir ölçüde kullanılmaktadır. Belirli hedeflerin gerçekleştirilmesinde gelir ve giderlerin nasıl belirleneceği, ne ölçüde bütçe açığı veya fazlası verileceği önceden kararlaştırılmaktadır. Bütçe büyüklüğü ve yapısı ile milli gelir seviyesi arasında belirgin bir ilişki vardır. Bir ekonomide milli gelir artıkça bütçe açığı azalma eğilimine girmektedir. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde son yıllarda yüksek enflasyona paralel olarak ortaya çıkan geniş bütçe açıkları, milli gelir denge seviyesinin düşmesine ve GSMH'nin önemli bir bölümünün borç ödemelerine ayrılmasına neden olmaktadır.

Bütçe fonksiyonu bütçenin değişen milli gelir seviyesine tepkisini göstermektedir. Buna göre, yüksek gelir seviyesinde bütçe fazlası, düşük gelir seviyesinde ise bütçe açığı söz konusudur. Bütçe açıkları maliye politikasının yönünü ve yoğunluğunu ölçmekte kullanılabilir. Örneğin bütçe açığının artması toplam talebin artması anlamına geleceği gibi bütçe açığının azaltılması toplam talebin azaltılması anlamına gelmektedir<sup>125</sup>.

Hükümetler bütçe açıklarını milli gelir seviyesini azaltıcı veya artırıcı yönde kullanabilmektedirler. Başka bir deyişle, ekonomik konjonktüre göre bütçe açıklarının miktarını ayarlayabilirler. Buna göre toplam talebin artırılmasına yönelik olarak üretimin artırılması veya tam istihdamın sağlanması gibi amaçlar gerçekleştirilmek istendiğinde, bütçe açıklarını artırmak gerekmektedir. Ancak, ekonomik istikrarı sağlamak, enflasyonu önlemek veya dış ticaret açığını azaltmak için bütçe açıkları ile kesin gelir seviyesi arasında yakın bir ilişki vardır.

Ayrıca, kamu harcamalarındaki artışlar bir yandan bütçe açıklarının büyümesine öte yandan çarpan etkisiyle milli gelirin artmasına ve dolayısıyla vergi gelirlerinin büyümesine neden olmaktadır. Bu durum bir artışın bütçe açığı üzerinde yapacağı etki doğrudan doğruya vergi gelirlerindeki artışa bağlı olmaktadır. Başka bir deyişle bütçe açığı vergi gelirlerindeki artış oranında azalacaktır.

---

<sup>125</sup> Vural SAVAŞ; **İktisat Politikasına Giriş**, Ar Yayın Dağıtım, İstanbul 1982, s. 223-224.

Bütçe açıklarının ekonominin üretim kapasitesi ve milli geliri etkilemesi yanında, üretim faktörlerinin fiyatlarını da değiştirmesi söz konusudur. Bütçe açıklarının sermaye stokunu azaltması halinde, işgücünün marjinal ürünü olan reel ücretler düşerken, sermayenin marjinal ürünü olan kar yükselmektedir. Çünkü sermaye stokunun azalması demek, her bir işgücü için çalışacağı daha az sermayeye sahip olması demektir. Aynı zamanda sermaye yetersizliği ilave her birim sermayeye daha değerli hale getirecektir. Sonuç olarak bütçe açıkları sermaye stokunu azalttığı ölçüde bütçe açıkları daha düşük reel ücretlere, buna karşın, daha yüksek sermaye kazancına yol açacaktır.

Bütçe açıklarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin doğrudan mı yoksa dolaylı mı olduğu tartışmalarına rağmen, büyük bütçe açıklarının ekonomik büyümeyi azalttığı yönündeki görüş, genel olarak gelişmekte olan ülkelerde daha çok kabul gördüğü belirtilmektedir.

### **3.2. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARININ MAKRO EKONOMİK ETKİLERİ**

Bütçe açıkları günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı boyutlarda olmak üzere makro ekonomik dengeler üzerinde olumsuz sonuçlara yol açan önemli bir ekonomik ve mali sorun durumundadır. Özellikle işsizlik, iç tasarrufların yetersizliği, kamu harcamalarının disipline edilememesi ve yüksek enflasyon gibi yapısal sorunların yoğun olarak yaşandığı gelişmekte olan ülkelerde açıkların etkisi daha belirgin bir şekilde hissedilmektedir<sup>126</sup>.

Gelişmiş ülkelerde bütçe açıkları genel olarak makul bir seviye olan ve de AB'nin Maastricht kriterleri arasında yer alan %3 kabul edilebilir bir oran olarak görülmektedir. Çünkü bütçe açıkları her zaman bütçe fazlalarına göre daha kabul görmüştür. Ekonomiyi canlandırma amacı bütçe açıklarının her zaman kabul edilebilir olmasını getirmiştir. Gelişmiş ülkelerde bütçe açıklarının enflasyonist etkisi çok aza indirilmiştir. Yatırım-Tasarruf eşitliği sağlandığı için hükümetler, açıkların bu eşitliği bozmayacak şekilde tercih edilmesi taraftarı olmuşlardır. Ekonomik istikrar bu ülkeler için en önemli makroekonomik tercihtir. Bu nedenle toplam arz

---

<sup>126</sup> EGELİ, a.g.m., s. 62.

toplam talep eşitliğinin makul müdahale edilebilir bir seviyede tutulması amaçlanmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde bütçe açıkları genel makroekonomik dengeyi bozmayacak seviyede tutulmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle bir çok ülkede enflasyon ve faiz oranlarının bütçe açıklarından çok fazla etkilenmediği görülmektedir. Özellikle euro alanında bulunan ülkelerde, faizlerin Avrupa Merkez Bankası tarafından yönlendirilmesi bu etkiyi daha da azaltmıştır.

ABD’de son yıllarda gerçekleştirilen denk bütçelerin harcanarak ekonomide durgunluğu yol açmasının önüne geçmek için, vergi indirimleri gündeme getirilmiştir. Bütçe açıklarının iç tasarruflar tarafından karşılanabilmesi, makroekonomik gelişmede olumlu bir etki oluşturmakta ve enflasyon ve faiz oranlarında olumsuz etkiler oluşturmamaktadır.

Japonya’da son 10 yılda genel ekonomik dengede oluşan fazlalar, deflasyonist etkiler oluşturmuştur. Bu nedenle büyüme sıfır oranında gerçekleşmiş ve bu gelişme faizlerin ve enflasyonun da aynı oranlarda gerçekleşmesini sağlamıştır. Ekonomide tekrar büyümeye geçilebilmesi için bütçelerin açık vermesi istendiği görülmektedir. Japonya gerçekleştirdiği yüksek borçlanmalar ile bütçe açıklarını finanse etme yoluna gitmektedir. 2004 yılı itibariyle dünyanın en borçlu ülkesi olarak görülmektedir. Bu sayede, ekonomide bütçe açıkları ile büyüme sağlanmaya çalışılmaktadır.

Görüldüğü gibi, gelişmiş ülkelerde bütçe açıkları daha çok ekonomik istikrarı koruma amaçlı olarak gerçekleşmektedir. Bu nedenle de bu ülkelerde ekonomik bir araç olarak bütçe açıkları kullanılmaktadır.

### **3.3. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARININ MAKRO EKONOMİK ETKİLERİ**

Gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamaları, büyümenin bir aracı olarak kullanılmakta ve bu kamu harcamalarının gerek kamu istihdamı gerekse kamu finansman açıklarının büyümesinden kaynaklanan hızlı artışları kamu borçlanmasının da bu ülkelerde yüksek seviyelerde gerçekleşmesine neden

olmaktadır. Yüksek oranda kamu harcamalarındaki artış kamu gelirlerindeki aynı oranda yükselişle desteklenememiştir. Vergilerin arttırılamaması temel nedeni olarak bu ülkelerde ekonomik ve politik seviyenin gelişmiş ülkelerdeki seviyelere ulaşmaması gösterilmektedir. Ekonomik açıdan gelişmekte olan ülkelerdeki verginin alınabileceği kaynaklar sınırlı ve vergi tabanı da belirli kesimlerle dar bir alandır. Bu yüzden ekonomik açıdan vergilerin yükseltilmesi, gelişmekte olan ülkelerde gerek üretimi, gerek tüketimi ve gerekse gelir dağılımını olumsuz olarak etkileme gücüne sahip olacağı belirtilmektedir. Politik açıdan ise siyasi partilerin tekrar seçilebilmek amacıyla vergisel arttırmaları pek arzulamamaları da dikkat çekici bir unsur olarak yer almaktadır.

Bir çok ülkede mevcut enflasyonist baskının bu ülkelerdeki bütçe açığını daha da büyütme eğiliminde olduğu ifade edilmektedir. Bunun nedeni fiyat artışlarına bağlı olarak nominal kamu harcamalarının artmasına karşın, kamu gelirlerinin bunun gerisinde kalmasıdır. Bu durumda artan bütçe açıklarının, et parasal finansmanı gerektireceği ve böylece enflasyonist baskıyı hızlandıracağı açıktır. Bu bütçe açığı, bir ülkedeki enflasyonist döngüyü kendi besler hale getirmektedir<sup>127</sup>. Enflasyon başlangıçta kamu giderlerini ya da bütçe açıklarını giderici bir etki yapsa da, sonradan yükselen fiyatlar nedeni ile gider artırıcı etki yapar ve bu durum borçlanmalara yol açmaktadır. Enflasyon nominal faiz haddini yükselttiği ve dolayısıyla faiz ödemelerini arttırdığı için geleneksel bütçe açığını genişletmektedir.

Bir çok gelişmekte olan ülkede bütçe açıkları söz konusudur. Bu konuda bir çok ülkede zaman zaman ekonomik istikrar tedbirleri yürülmeye konulmaktadır. Bütçe açıkları karşısında 1980'li yıllarda Meksika, Arjantin ve Bolivya gibi bazı ülkelerde harcamalar ve vergiler konusunda önemli değişikliklere gittikleri görülmektedir.

Borç servisinin ve cari açıklarının mevcudiyeti, çoğu yüksek borçlu ülkeleri iç tüketimi azaltmak ve ihracata yönelik üretimi arttırmak amacıyla istikrar programları uygulamaya zorlamışlardır. Borç problemi, borç servisi ödemelerinden dolayı devlet bütçesi üzerinde olumsuz etkiler ortaya koymuştur. Teoride faiz

---

<sup>127</sup> ÖZEN; a.g.t., s. 70.

ödemesi yükünün artması ya vergileri arttırmakla veya diğer cari harcamaları azaltmakla mümkün olabilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerden Meksika'da 1980'lerde dünya petrol fiyatlarında görülen artış, borçlanmaya arttırarak bütçe dengesini bozmuştur. Brezilya'da ise ithal ikamesine dayalı bir kalkınma stratejisi benimsendiğinden bunun dış borçlarla finanse edilmesi borç yükünü arttırmıştır. Arjantin'de 1970'lerin ortalarında yaşanan sosyal ve ekonomik gerilim enflasyonist patlamaya yol açmış, politik alanda ise demokratik yönetim yerini diktatörlüğe bırakmıştır. İsrail 'de ücret ve döviz kuru gibi ekonomik göstergelerin fiyat artış oranlarına endekslenmesi hiperenflasyonu doğurmuştur<sup>128</sup>.

Bununla birlikte aynı dönemde Arjantin ve İngiltere arasında meydana gelen Falkland Savaşı nedeniyle Arjantin'in Lodra bankalarındaki hesaplarının bloke edilmesi sonucu başlayan Latin Amerika Borçlanma Krizi meydana gelmiştir. 1982 yılında Meksika, Arjantin ve Polonya borçlanma rasyolarının aşırı yükselmesi dolayısıyla borçlarının anapara ve faizlerini ödeyemeyeceklerini ilan etmeleri dünya mali piyasasını derinden etkilemiştir. Arjantin borç rasyosunun aşırı yükselmesi ve geniş bütçe açıkları ile karşı karşıya kalması sonucu çeşitli istikrar programları yürürlüğe konmuştur. Örneğin 1985 yılında IMF ile yapılan bir anlaşma sonucu Austral Planı yürürlüğe konulmuştur. 1986 yılında işçi ücretleri sendikaların baskısıyla önemli ölçüde arttırılmış ve bu nedenle enflasyon gittikçe artmaya başlamıştır. 1989 yılında % 3000'lere çıkan enflasyonu azaltmak için bazı istikrar önlemleri alınmıştır. Bu çerçevede, önce yüksek oranlı bir devalüasyon yapılmış ve serbest kur sistemine geçilmiştir. KİT ürünlerinin fiyatları arttırılmakla birlikte sübvansiyonlar kaldırılmış; vergi sisteminde vergi gelirlerini arttırmaya yönelik değişiklikler yapılmış ve kamu harcamaları azaltılmıştır. Özellikle önemli özelleştirme gelirleri sağlanarak 1992 yılı itibariyle 11 milyar dolarlık borç azaltılması gerçekleştirilmiştir<sup>129</sup>. 1991 yılında uygulamaya konulan istikrar politikası doğrultusunda kamu harcamaları kısılarak kamu gelirlerinde radikal bir vergi reformu yürürlüğe konulmuş ve kamu kesimi dengesi sağlanmıştır.

---

<sup>128</sup> İzmir Ticaret Odası; **5 Nisan'dan 5 Temmuz'a**, Ağustos 1994 İzmir, s. 9.

<sup>129</sup> EKER-MERİÇ; a.g.e., s. 152.



Uygulanan bu sıkı istikrar programı doğrultusunda 1992-1995 yılları arasında bütçe dengesinin GSYİH'ya oranı %0.01 olarak gerçekleşmiştir<sup>130</sup>. Özellikle sosyal güvenlik sisteminde Şili Sosyal Güvenlik Sistemi'ni kendine uyarlayarak kamu harcamalarında düşüşler sağlanmıştır. Diğer yandan Arjantin'in yürürlüğe koyduğu programların kamu harcamalarının azaltılması amacı, ancak yüksek dış borçların ödemelerinin net dış transfere yol açması sonucu ekonomi genel bir durgunluk sürecine girmiş ve işsizlik artmıştır. Diğer yandan, IMF ile yapılan anlaşma dolayısıyla gerekli kararları alamayan ve programa istenilen ölçüde uymayan Arjantin Hükümeti'ne ve politikalarına karşı toplumsal tepkiler doğmuş ve bunun yanında IMF'in 1.5 milyar dolarlık krediyi vermeyi ertelemesi üzerine Arjantin ekonomisi 2001 yılının sonlarına doğru tekrar krize girmiş ve toplumda sosyal patlamalar meydana gelmiştir<sup>131</sup>.

Yukarıda bariz bir örnek olarak seçilen Arjantin, gelişmekte olan ülkelerin 1970'lerde önemli bir gelişme aracı olarak gördükleri dış finansmanın iyi yönetilememesi sonucunda karşı karşıya kaldıkları krizleri bize göstermektedir. Bu krizler bu ülkeleri bu sefer iç finansmana yöneltmiş fakat bu durumda yüksek enflasyonist süreci başlatmıştır. Bütçe açıklarının makroekonomik etkilerinin, seçilen finansman yöntemi yanında bunun harcamalarda kullanımı itibarıyla daha büyük önem kazandığını bize göstermektedir.

### **3.4. TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARININ MAKRO EKONOMİK ETKİLERİ**

Bütçe açıklarının makroekonomik etkileri konusunda Türkiye'de bir çok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda üzerinde durulan konuların başında bütçe açığı-enflasyon ilişkisi gelmektedir. Diğer taraftan çok olmasa da bütçe açıkları-faiz oranı, bütçe açıkları-cari işlemler açığı ilişkisi üzerinde duran çalışmalarda bulunmaktadır. Bu çalışmalar ışığında bütçe açıklarının makroekonomik etkileri aşağıdaki başlıklar halinde incelenmiştir;

#### **3.4.1. Bütçe Açıkları Enflasyon İlişkisi**

Türkiye'de enflasyon kendi kendini besleyen bir süreçte işlemektedir. Enflasyon oranında meydana gelen bir artış, bütçe açıklarının artmasına neden olmaktadır. Artan bütçe açıkları monetizasyona, para arzının artmasına ise enflasyona neden olduğu görülmektedir.

<sup>130</sup> Kemal ÇELEBİ; **Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Programları**, Manisa 1998, s. 61-62.

<sup>131</sup> ÖZEN; a.g.t., s. 74.

Yapılan çalışmalarda bütçe açıkları ile enflasyon arasında çift yönlü bir ilişki tespit edilmiştir<sup>132</sup>. Bütçe açıkları/para arzı oranının yol açtığı enflasyon beklentisi de enflasyonu artırıcı yönde etkisi söz konusu olduğu belirtilmektedir<sup>133</sup>. Özellikle bu süreçte merkez bankalarının bağımsız olmadığı ve finansal piyasaların enflasyon beklentilerine cevap uygun cevap verecek kadar gelişmediği ülkelerde özellikle daha enflasyonist etkilere yol açtığı öne sürülmektedir.

**Tablo: 7**

**Türkiye’de Bütçe Açığı Enflasyon İlişkisi**

	<b>Konsolide Bütçe Açığı</b>	<b>Enflasyon</b>
1990	3.0	52.3
1991	5.3	55.4
1992	4.3	55.4
1993	6.7	58.4
1994	3.9	120.6
1995	4.0	88.5
1996	8.3	75.9
1997	7.6	96.2
1998	7.3	87.3
1999	11.9	62.9
2000	10.9	32.7
2001	16.9	88.6
2002	15.2	30.8
2003	11.4	13.9
2004	8.0	10.2
2005*	6.1	8.0

(\*) Tahmin

Kaynak: Maliye Bakanlığı; Yıllık Ekonomik Rapor ve Bütçe gerekçeleri.

Türkiye’de bütçe açıklarının enflasyon üzerinde etkisini analiz ederken özellikle iki noktanın dikkate alınması gerektiğini vurgulamaktadır: Birincisi, Türkiye’de bütçede yer alan kamu harcamaları diğer ülkelerdeki kadar kümülatif olarak artmamaktadır. Çünkü Türkiye’de hükümetler değişik şekillerde bütçe dışı harcama yapma yollarını bulmaktadırlar. Dolayısıyla devlet bütçesi açıkları, gerçek bütçe açıklarının sadece belirli bir kısmını oluşturmaktadır<sup>134</sup>. İkincisi iç borçlanma nominal faiz oranı ile enflasyon arasındaki ilişkinin bütçe açığı üzerinde önemli etkisi bulunmaktadır. Reel faiz oranları sabit olsa bile, yüksek faiz oranlarının iç borçlanmanın sonucu yüksek borç faizi ödenmektedir. Bunun sonucunda da yüksek bütçe açıklarının ortaya çıktığı görülmektedir. Bütçe açıkları enflasyona neden

<sup>132</sup> BATAVIA - LANSHE; “Public Sector Deficits and Inflation: The Case of Turkey”, **The Journal of Economics**, 1983 March 3-5 March, pp. 182-187.

<sup>133</sup> N. ERTEL – A. İNSEL; “Türkiye’de Kronik Enflasyon Süreci ve Anti-enflasyonist Politikaların Etkinliği”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt. 20, No. 3, ss. 299-312.

<sup>134</sup> <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor3>, erişim tarihi: 25.03.2005.

olduğu gibi enflasyonda bütçe açıklarına neden olmaktadır. İkisi arasında yukarıda da belirttiğimiz gibi çift yönlü nedensellik ilişkisi mevcuttur.

### 3.4.2. Bütçe Açıkları Faiz Oranları İlişkisi

Türkiye’de hem reel faizler hem de nominal faizler ile bütçe açıkları arasında yapılan çalışmalarda uzun dönemli ve anlamlı ilişki tespit edilmiştir<sup>135</sup>. Bu çalışmada, bütçe açıkları reel ve nominal faizler neden olmamakla birlikte, reel ve nominal faizlerin bütçe açıklarına neden olduğu belirtilmektedir. Reel faizlerin bütçe açığına etkisi nominal faizlerin etkisinden daha fazla bulunmuştur.

**Tablo: 8**

**Türkiye’de Bütçe Açığı Faiz Harcamaları İlişkisi**

	Konsolide Bütçe Açığı	Faiz Harcamaları
1990	3.0	0.20
1991	5.3	0.18
1992	4.3	0.18
1993	6.7	0.24
1994	3.9	0.33
1995	4.0	0.34
1996	8.3	0.38
1997	7.6	0.29
1998	7.3	0.40
1999	11.9	0.38
2000	10.9	0.44
2001	16.9	0.51
2002	15.2	0.45
2003	11.4	0.42
2004	8.0	0.46
2005*	6.1	0.42

(\*) Tahmin

Kaynak: Maliye Bakanlığı: Yıllık Ekonomik Raporlar ve Bütçe Gerekçeleri

Türkiye’de bütçe açıklarının faiz oranları üzerindeki etkisi kamu harcamaları içerisinde faiz harcamalarının artması sonucunda, kamu gelirlerinin bu harcamaları karşılamada yetersiz kalması durumunda ortaya çıkmaktadır. Faiz harcamaları azaltıldığı ölçüde bütçe açıkları da azalma içerisine girmektedir.

<sup>135</sup> H. AKSU – Ö. S. EMSEN – S. BAŞAR; “Türkiye’de Bütçe Açıkları ile Nominal ve Reel Faiz Oranları Arasındaki İlişkileri: 1985-2000”, Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi, 2001, Cilt: 15, S. 1-2, ss. 43-53.

### **3.4.3. Bütçe Açıkları Ödemeler Dengesi İlişkisi**

Bütçe açıkları ile ödemeler dengesi arasındaki ilişki konusunda yapılan çalışmalarda çift yönlü bir açık ilişkisinin varlığı tespit edilmiştir<sup>136</sup>. Buna göre konsolide bütçe açığı ile ödemeler dengesi açığı arasında uzun dönemli bir ilişki bulunmaktadır. Kısa dönemde böyle bir ilişkinin varlığı bulanamamıştır.

### **3.4.4. Bütçe Açıkları Büyüme İlişkisi**

Bütçe açıklarının yatırımlar üzerindeki negatif etkisi daha çok mali piyasalardan dışlanma şeklinde gerçekleşmektedir. Özel kesimin mali piyasalardan dışlanması, bankacılık kesiminin ödünç verilebilir fonlarını özel kesime kredi olarak vermeyip, devlet iç borçlanma senetlerine yönelmesi ve menkul değer piyasalarında özel kesim menkul değerleri yerine, devlet tahvili ve bonolarının kullanımına ağırlık vermesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Bütçe açıklarının finansman şekliinden kaynaklanan faiz ödemelerinin yatırımlar üzerindeki dışlayıcı etkisi kamu yatırımlarında görülmüş ve bütçe harcamaları içinde yatırım harcamaları giderek azalmıştır. Diğer taraftan yukarıda belirttiğimiz bütçe finansmanında başvurulan iç borçlanma yolu da özel kesim yatırımlarında daralmaya neden olmuştur.

---

<sup>136</sup> A. S. EROĞLU; **Bütçe Açığı-Cari İşlemler Açığı İlişkisi: Türkiye Üzerine Bir Deneme**, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2489, Başbakanlık DPT, 1998 Ankara, s. 42.

**Tablo: 9**

**Türkiye’de Bütçe Açığı Büyüme İlişkisi**

	Konsolide Bütçe Açığı	Büyüme
1990	3.0	9.4
1991	5.3	0.3
1992	4.3	6.4
1993	6.7	8.1
1994	3.9	-6.1
1995	4.0	8.0
1996	8.3	7.5
1997	7.6	6.0
1998	7.3	1.9
1999	11.9	62.9
2000	10.9	32.7
2001	16.9	88.6
2002	15.2	30.8
2003	11.4	13.9
2004	8.0	
2005*	6.1	

(\*) Tahmin

Kaynak: Maliye Bakanlığı; Yıllık Ekonomik Rapor ve Bütçe gerekçeleri

Görüldüğü gibi, ekonomik dengesizliğin kaynağını, kamu kesimi yatırım-tasarruf açığı ve buna eklenen özel tasarruf fazlası düşüşü olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu durumun nedeni de konsolide bütçede ortaya çıkan açıklar ve bunların finansman imkanları olmuştur. Bunun sonucunda hem kamu kesiminde hem de özel kesimde ortaya çıkan bu daralma, büyüme hızının da düşmesine neden olmuştur.

### **3.4.5. Bütçe Açıkları Gelir Dağılımı İlişkisi**

Türkiye’de yapılan tüm gelir dağılımı araştırmalarında adil bir gelir dağılımının olmadığı görülmektedir. Türkiye’de gelirin fonksiyonel dağılımının önemli ölçüde bozulmasına etki eden en önemli faktör, uygulanan ekonomi politikaları olmuştur. Gelirin fonksiyonel dağılımının kötüleşmesine yol açan başlıca sebepleri; ücretlerin enflasyonun altında kalması, vergi tahsilatında dolaysız vergilere ağırlık verilmesi ile izlenen faiz politikaları olmuştur.

Bütçe açıklarının sınırladığı ücret artışları enflasyon oranında artırılamamış ve ücretli çalışanlar büyük oranda bir gelir azalması içerisine girmişlerdir. Diğer

tarafından özellikle faiz kazançları elde edenler, devletin içinde bulunduğu finans sıkıntısını kendi lehlerine çevirmişlerdir. Faizler reel olarak enflasyonun üzerinde belirlendiği için buradan kazanç elde edenler, hem enflasyondan korunmuş hem de enflasyonun üzerinde kazanç elde etme imkanı elde etmişlerdir. Ayrıca ücret üzerindeki vergi yükü de artarken, faiz üzerindeki vergi yükü sıfır olarak tutulmuştur. Bunun sonucunda kesimler arasındaki gelir adaletsizliği daha da artmıştır.

## SONUÇ

Bütçe açıkları gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya kaldığı makroekonomik sorunların başında gelmektedir. Özellikle son 30 yıl içinde bütçe açıklarının bu denli önem kazanmasının altında üç temel neden yatmaktadır: Birincisi, bütçe açıklarının para basımı ile finansmanının uzun dönemde ülkeleri hiperenflasyona sürükleyeceği konusundaki endişe; İkincisi, bütçe açıklarının faizleri yükseltmek suretiyle ekonomide reel ve finansal sektörü olumsuz yönde etkilemesi ve bu yolla başta tasarruf ve yatırımlar olmak üzere, ekonomideki büyümeyi, istihdamı, gelir dağılımını, ülkenin dış rekabet gücünü ve dolayısıyla toplumsal refahı olumsuz etkilemesi; Üçüncüsü ise, bütçe açıklarının borçların sürdürülebilirliğini güçleştirerek ekonomik krizlere neden olmasıdır.

Bütçe açıklarının bu kadar önemli olması. Açığın tam ve doğru ölçülebilirliğini önemli hale getirmektedir. Çünkü bütçe açıklarının ülke ekonomisi üzerindeki etkilerinin ortaya konulabilmesi ve buna bağlı olarak isabetli politikalarla kontrol altına alınması herşeyden önce bütçe açığının tam ve doğru olarak ölçülmesine bağlıdır.

Tarihsel süreçte devlet anlayışında meydana gelen değişmeler, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarını artıran en önemli unsurlardan biri olmuştur. Klasik yaklaşımın sıkı sıkıya bağlı kaldığı küçük devlet, denk bütçe prensibinin 1929 Dünya Ekonomik Buhranı sonrasında terk edilmesi, bütçe disiplininin bozulmasına yol açan bir gelişme olmuştur. Keynes'in bütçe denkliği yerine, makroekonomik denkliği ön plana çıkaran yaklaşımı, 1930 sonrası süreçte büyük rağbet görmüş ve bunun sonucunda bütçe açıklar olağan hale gelmeye başlamıştır.

Gelişmiş ülkelerde verimlilikteki düşüşler nedeniyle bir taraftan vergi gelirleri azalırken diğer taraftan işsizlikte artışa neden olarak bütçe açıklarını hem gelir hem de harcama yönünden olumsuz yönde etkilediği görülmektedir. Diğer taraftan nüfusun yaşlanmasının meydana getirdiği sosyal güvenlik harcamaları da bütçe açıklarının artmasında etkili olmaktadır. Savunma ve araştırma geliştirme harcamalarının da kamu harcamaları içinde büyük oranda yer alması da gelişmiş ülkelerde bütçe açıklarının artmasında etkili olmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerde ise bu ülkelerin yapısal ve kurumsal sorunlarını hala çözememiş olmaları bütçe açıklarının en başta gelen nedenleri arasında yer almaktadır. Bunun yanında kötü yönetim, yolsuzluklar, dış gelişmeler, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin yetersizliği, popülist politikalar gelişmekte olan ülkelerin diğer bütçe açıklarının nedenlerini oluşturmaktadır.

Bütçe açıklarının makroekonomik etkileri, bütçe açığının finansman yöntemine bağlı olarak farklılık göstermektedir. Bütçe açıklarının borçla finansmanı faizler üzerindeki baskıyı artırmakta ve özel kesimin faize duyarlı yatırımlarını olumsuz etkilemektedir. Bütçe açıklarının monetizasyonla finansmanı ise, etkisini uzun dönemde fiyatlar genel seviyesi üzerinde göstermektedir. Bir çok çalışmada ortaya konulduğu gibi, bütçe açıkları enflasyonun en önemli belirleyicilerinden biridir.

Bütçe açıklarının finansman kaynaklarından birine ya da birkaçına aşırı bağımlılık, beraberinde bir çok makroekonomik sorunu da beraberinde getirmektedir. Monetizasyona başvurulması durumunda, enflasyonist baskı artmakta, ulusal paranın özellikle yatırım aracı olmaktan çıkıp, paradan kaçışa neden olmaktadır. Dış borçlanmaya aşırı bağımlılık ise, reel döviz kurlarının değerlenmesine ve ödemeler dengesi açığının büyümesine neden olmaktadır. İç borçlanma ise, ekonominin finansal ve reel sektörlerini olumsuz yönde etkilemekte, dolaylı yoldan dış borç stokunu artırmakta, gelir dağılımını daha çarpık hale getirmekte ve enflasyonu artırmaktadır.

Görüldüğü gibi bütçe açıkları, nasıl ve nereden finanse edildiğine bağlı olarak; faiz oranlarını, tasarrufları, yatırımları, gelir dağılımını, ekonomik büyümeyi, istihdamı, fiyatlar genel seviyesini ve ödemeler dengesini etkilemek suretiyle bütün ekonomiyi etkileyebilmektedir. Bütçe açıklarının ortaya çıkaracağı muhtemel makroekonomik sorunlar aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

- ✓ Fiyatlar genel seviyesini yükseltmekte,
- ✓ Faizleri yükseltmekte, bunun sonucu olarak borç yükü artmakta, üretim gerilemektedir.



- ✓ Uluslar arası rekabet gücünün zayıflaması,
- ✓ Üretimden ranta doğru bir geçişin yaşanması,
- ✓ Ödemeler bilançosunda kötüleşme
- ✓ Finansal kriz riskinin artması,

Ülkemiz açısından bütçe açıklarına baktığımızda, bütçe açıklarının Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı yeni bir durum olmadığı görülmektedir. Her ne kadar denk bütçe uygulamaları Cumhuriyetin başlarında bırakılmamaya çalışılmış ise de bazı dönemlerde aşılma zorunda kaldığı görülmüştür. Türkiye'de bütçe açıkları 1950 sonrası süreçte, kamu harcamalarının finansmanında kullanılmaya başlanmıştır ve başta sıkıntı da vermemiştir. Fakat özellikle 1970'li yılların başlarında etkileri çok daha fazla görülmeye başlamıştır. 1980 ve özellikle 1990'lı ve 2000'li yıllar bütçe açıklarını inanılmaz boyutlara getirmiştir. Bu dönemde bütçe açıklarının finansmanında ağırlık borçlanmaya özellikle de iç borçlanmaya verilmiştir.

Türkiye'de bütçe açıklarının makroekonomik etkileri üzerinde yapılan çalışmalarda, bütçe açığı-enflasyon ilişkisi olduğu belirlenmiştir. Bütçe açıklarının para arzındaki genişlemeden dolayı uzun dönemde enflasyonist olduğunu ve bütçe açıklarının azaltılması durumunda enflasyonunu da azalacağını ortaya koymaktadır. Türkiye'de bütçe açıklarının faiz oranları üzerindeki etkisinin, reel ve nominal faizler yönüyle gerçekleştiği görülmektedir. Bütçe açıkları ödemeler dengesi konusunda yapılan çalışmalarda, bütçe açıklarının artmasının ödemeler dengesini olumsuz etkilediği de ortaya konulmuştur.

Ülkemizdeki mali sorunların en büyüğü şüphesiz bütçe açıklarıdır. Bütçe açıklarının ortaya çıkmasının bir çok sebebi vardır. Bunların en önemlileri iktisadi gelişme seviyemizin yetersiz olması, kamu harcamalarımızın sürekli artması, kamu gelirlerinin özellikle de vergi gelirlerimizin harcamaları karşılamaya yetmemesidir. Kamu, ekonomik ve mali yönetimden kaynaklanan disiplinsizlikler, kamu kesiminin büyümesi ve hızlı nüfus artışı bütçe açıklarının ortaya çıkmasının diğer önemli sebepleridir.

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde bütçe açıklarının sebeplerinin en önemlisi şüphesiz kamu harcamalarındaki sürekli ve hızlı artışlarıdır. Kamu harcamaları içerisinde borç faizleri nedeni ile transfer harcamalarının ve personel harcamalarının artması bütçe açıklarının devam etmesinin en önemli sebepleri arasındadır.

Büyüyen kamu açıklarında en önemli pay konsolide bütçe açıklarına aittir. Bütçe açığı, bütçe hazırlanırken öngörülen masrafların, normal gelirlerle karşılanmamasından doğmaktadır.

Yakın zamandan günümüze kadarlık süreçte giderek artan bütçe açıkları ve kamu borçları; resesyondan işsizliğe enflasyondan yüksek faiz oranlarına, ödemeler bilançosu açıklarından döviz kurunun yükselmesine hemen her iktisadi problemin sorumlusu olarak gösterilmiştir.

Bütçe harcamalarının bütçe gelirlerinin üzerinde seyretmesi Türkiye’de bütçe açıklarının kalıcı hale gelmesine yol açmıştır. Bu açıklar son yirmi yılda giderek artma eğilimi göstermiştir.

Sonuç olarak bütçe açıklarının Merkez Bankası kaynakları ile finansmanı, enflasyonist etkiler nedeniyle günümüzde terkedilmiştir. Bu politika değişikliğinin bireysel tasarruf sahiplerini menkul kıymetlere alıştırarak sermaye piyasasının boyutlarının da büyümesine katkıda bulunmak gibi ikinci bir amacı da söz konusu idi. Ancak bütçe açıklarının sürekliliği ve oluşturulan kamu menkul kıymetleri piyasasının yapısı bu amaçlara ulaşmayı engellemektedir.

Bu analizler çerçevesinde bütçe açıklarının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri asgari seviyeye indirmek, finansman ihtiyacını sağlıklı kaynaklara dayandırmak, kamu ve özel kesim sermaye birikimini teşvik etmek amacıyla politika değişiklikleri içeren bazı öneriler aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir.

1) Vergi düzenlemeleri ve harcamaların kısılması ve iç borç stokunun eşitlenerek özel sermaye birikimi sürecinin hız kazanması sağlanmalıdır.

2) İç borçlanmanın çok kısa vadeli yapısı bu tip finansmanı para arzı kavramları arasına sokmuş ve iç borçlanma enflasyonist baskı unsuru olmuştur. İç borçlanmanın faiz giderleri de bütçeye büyük yük getirmektedir. Bu nedenle iç borcu

düşürürken bu kaynağı kısmi olarak emisyonla ikame etmek mümkündür. Ancak bu önlemin enflasyonist olmaması için iç borcu düşürürken emisyon artışını çok kısıtlı tutmak gerekir.

3) Kamu menkul kıymetleri piyasasının yeniden yapılandırılarak, kamu menkul kıymetlerinin tasarruf sahiplerine iletilmesi gerekmektedir. Böylece daha geniş bir tasarrufçu kitlesine ulaşıldığı takdirde uzun vadede tasarruflar artma eğilimine girecektir.

İç borçların sermaye piyasası ve bankalar üzerindeki baskısı süratle indirilmelidir.

Bütçe gelirlerinin ülkemizde yeterli düzeyde olmadığı bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla bütçe gelirlerinin artırılması ve harcamaları karşılama oranının yükseltilmesi ve mevcut ekonomik kaynakların harekete geçirilmesi gerekmektedir.

Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde hem iktisadi şartlardaki bozulmanın, hem de bu şartları düzeltmeye yönelik politikaların sonucunda açık finansman olgusu ortaya çıkmaktadır. Bütçe açıklarının iktisadi gelişmeyi sağlamada sınırlı ölçülere de kullanılabilecek bir araç olduğu düşünüldüğünde, gelişmekte olan ülkelerin öncelikle kaynaklarının etkin kullanımını sağlayarak gelirlerini artıracak yöntemler geliştirmelerinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

## KAYNAKÇA

AĞCAKAYA, Serpil; “Türkiye’de 1980 Sonrası Konsolide Bütçe açıklarının İç Finansman Yöntemleri ve Makro Ekonomik Etkileri”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), DEU SBE, İzmir, 1999.

AKÇAY, O. C. – ALPER, C. E. – ÖZMUCUR, S.; **Budget Deficit, Inflation and Debt Sustainability: Evidence from Turkey (1970-2002)**, Boğaziçi Üniversitesi Department of Economics Working Papers, 2001 İstanbul.

AKSU, H. – EMSEN, Ö. S. – BAŞAR, S.; “Türkiye’de Bütçe Açıkları ile Nominal ve Reel Faiz Oranları Arasındaki İlişkileri: 1985-2000”, Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi, 2001, Cilt: 15, S. 1-2.

AKTAN, Coşkun Can – ŞEN, Hüseyin; **Globalleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye**, TOSYÖV Yayını, Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Araştırmalar Serisi, No: 1, Kasım, Ankara 1999.

AKTÜRK, İsmail; **Hazine İşlemleri**, Akliselim Matbaası, İzmir 1991.

ALTUĞ, Nuray; “Bütçe Açıklarının Hiper Enflasyonist Etkileri”, **Marmara Üniversitesi, B.F. Dergisi**, Marmara Üniversitesi İletişim Fakültesi Basın Yayın Teknikleri Anabilim Dalı Baskısı, S. 1-2, İstanbul 1993.

ARASIL, Ömer; “Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Makro Ekonomik Etkileri (Bir Yorum)”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X. Maliye Eğitim Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994 Kemer-Antalya, No.554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul, 1996.

ATAÇ, Beyhan; **Maliye Politikası (Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sonuçları)**, 2. Baskı, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, No:86, Eskişehir 1999.

BATAVIA, B. – LANSN, N.; “Public Sector Deficits and Inflation: The Case of Turkey”, **The Journal of Economics**, 1983, 3-5 March.

BATIREL, Ömer Faruk; **Kamu Bütçesi**, 5. Baskı, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayını, No:4-648.

BERKSOY, Turgay; “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı”, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, **IX Türkiye Maliye Sempozyumu**, 6-8 Mayıs 1993 Atakent- Altınorfoz, TC Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Adana, 1994.

BLEJER,, Mario I. – CHEASTY, Adrienne; “How To Measure The Fiscal Deficit”, **Finance And Development**, September 2002.

BULUTOĞLU, K. – THIRSK, W.; “Turkey’s Struggle for a Beter Tax System”, İn Thirsk, W. (Ed.), **Tax Reform in Developing Countries**, Second Edition, World Bank Regional and Sectoral Studies, The World Bank: Washington D.C. 1999.

BÜYÜKERŞEN, Yılmaz; “İç Devlet Borçlarının Enflasyonist Etkileri”, **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi**, Yayını:61/29, Duran Ofset, İstanbul,1966.

ÇELEBİ, Kemal; **Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Programları**, Manisa 1998.

ÇOŞAR, N; “Cumhuriyet Döneminde Finansman Politikaları (1924-1938)”, Ed. Deniz GÖKÇE; **Para & Finans Ansiklopedisi**, Creative Yayıncılık, İstanbul 1996.

DEMİR, Gülten; " Dış Borçlanma ve Türkiye'nin Dış Borçları Üzerine Bazı Gözlemler", **Eskişehir A.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, C: VI, S : 2, Kasım 1988.

DEMİR, Osman; **Ekonomide Devlet**, SPK Yayınları, Yayın No:71, Ankara, Mayıs 1997.

DIKEÇ, Üstün; “Gelişmiş Ülkeler ve Finansman Sorunları”, **IV. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 26-28 Mayıs 1988, Çeşme –İzmir.

DERDİYOK, Türkmen; “Bütçe Açıkları, Para Arzı ve Fiyatlar Genel Düzeyi: Türkiye”, **Maliye Yazıları**, Sayı:39, Nisan Haziran 1993.

DPT; **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998)**, Aralık 1999, Ankara.

DPT; **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003)**, Ocak 2004, Ankara.

DPT; **Konsolide Bütçe Dengesinde Yapısal ve Devresel Gelişmeler**, TC DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerleme Genel Müdürlüğü, Aralık 1996.

DURAN, Mahmut; “Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, No:554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul.

Easterly, W. – SCHMİDT HEBBEL, K.; “Fiscal Deficits and Macroeconomic Performancı in developing Countries”, **The World Bank Research Observer**, V: 8, No: 2.

EGELİ, Haluk; “Türkiye’de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi” (Yayınlanmamış Doktora Tezi), DEÜ SBE, İzmir 1997.

EGELİ, Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları ve Gelişimi, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:2, S:4, 2000.

EGELİ; “Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüleri”, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, **Cit:4, Sayı:2, Nisan-Haziran 2002.**

EGELİ; **Bütçe Politikası (Ders Notları)**, İzmir, 2004.

EĞİLMEZ, Mahfi; “Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazinesinin Borçlanma Faizleri Üzerindeki Etkileri” , **İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl:8, Sayı:88, Temmuz 1993.

EKER, A. – MERİÇ, M.; **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, Anadolu Matbaası, İzmir 1999.

EKER, Aytaç; **Kamu Maliyesi**, Kanyılmaz Matbaacılık, İzmir 2004.

EKER; “Ekonomik Kriz ve İstikrara Yöneliş”, **Yeni Türkiye**, Cilt: 41, 2001.

ERÇEL, Gazi; **2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması**, 9 Aralık 1999, Ankara.

EROĞLU, A. S.; **Bütçe Açığı-Cari İşlemler Açığı İlişkisi: Türkiye Üzerine Bir Deneme**, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2489, Başbakanlık DPT, 1998 Ankara.

EROL, Ahmet; **Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye' de Devlet Borçları (1981-1990)**, MGB. APKKB Yayın No: 1992/324, Ankara 1992.

ERTEL, N. – İNSEL, A.; “Türkiye’de Kronik Enflasyon Süreci ve Antienflasyonist Politikaların Etkinliği”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt. 20, No. 3.

EVGİN, Tülay; “İç Borçlarımız”, **Hazine ve Dış Ticaret Dergisi**, HDTM Yayını, S: 12, Mart 1992.

FISCHER, Stanley - EASTERLY, William; “The Economics Of The Government Budget Constraint”, **The World Bank Research Observer**, Volume:5, No:2, 1990

GRAY, Cherly W. – LINN, Johannes F.; “ Improving Public Finance For Development”, **Finance and Development**, September 1988

GÖNÜL, Ayşenur; **Bütçe Açıklarının Borçlanma Yerine Para Basımı ile Finanse Edilmesinin Ekonomik Etkileri**, DPT Yayını, Ankara 1992.

HEILBRONER, L. Robert – GALBRAIT, H James K.; **The Economic Problem**, Ninth Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ 07632

HEREKMAN, Aykut; **Kamu Maliyesi: Devlet Faaliyetleri ve Finansmanı Teknikleri**, Cilt 1, Sevinç Matbaası, İstanbul 1997.

HÜRCAN, Yasemin Gürsoy; **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi:23, Ankara, 1999.

IMF; **World Economic Outlook**, June 1990.

İNCE, Macit; **Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)**, Beşinci Bası, Seçkin Yayınevi, Ankara 1996.

İNCE; **Devlet Borçları ve Türkiye**, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Gazi Kitabevi, Ankara, 2001.

İzmir Ticaret Odası; **5 Nisan'dan 5 Temmuz'a**, Ağustos 1994 İzmir.

KARACAN, Ali Rıza; **Finans, Ekonomi ve Politika**, Creative Yayıncılık, Kasım 1997.

KARAKAŞ, Eser; "AB Üyesi Ülkelerde Kamu Finansman Açıkları", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, No:554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul 1996.

KARLUK, Rıdvan; **Türkiye Ekonomisi (Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim)**, Yenilenmiş Beşinci Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.

LEE, Dwight, "Political Myopia and the Asymmetric Dynamics of Taxing and Spending", In: **Deficits**, Basic Blackwell, Inc, New York, 1986.

LOYD, B. T. – ABDERREZAK, A.; "Long Term Interest Rates: The Role of Expected Budget Deficits", **Public Finance Quarterly**, Vol.1-6, No:3, July 1988.

Maliye Bakanlığı; **Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995)**, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara 1995.

MERİÇ, Metin; "Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi", **Maliye Yazıları**, Sayı:37, Ekim-Aralık 1992.

MORRISON, Thomas K., "Structural Determinants of Government Budget Deficit in Developing Countries", **World Development**, Volume: 10, No:6, 1982.

NEMLİ, Arif; "Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Finansman Sorunları", **IV. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 26-28 Mayıs 1988, Çeşme, İzmir.

ÖNDER, İzzettin – KIRMANOĞLU, Hülya; "Kamu açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, Antalya, İstanbul 1996.



ÖZEN, Ahmet; **Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), DEÜ SBE, İzmir, 2002.

ÖZKAN, Nevin; **Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Nedenleri (Vergi Gelirleri Açısından)**, Maliye Bakanlığı Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu Dizisi:3, Ankara, 1987.

PARASIZ, İlker; **Enflasyon-Kriz-Ayarlamalar**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001.

SAKAL, Mustafa; **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği**, Gazi Kitabevi, Ankara 2002.

SAVAŞ, Vural; **Anayasal İktisat**, Takav Matbaası, Ankara 1993.

SAVAŞ; **İktisat Politikasına Giriş**, Ar Yayın Dağıtım, İstanbul 1982.

Sayıştay; <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor3>, erişim tarihi: 25.03.2005.

SELÇUK, F. – RANTANEN, A.; **Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması: Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler**, TÜSİAD Yayını, No: T/96-1/190, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, 1996-İstanbul.

SÖNMEZ, Sinan; “Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon”, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, **IX. Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana 1994.

SÖNMEZ; “Kamu Kesimi Açığı ve Enflasyon Üzerine Bazı Gözlemler”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, İlkbahar 1993, Cilt: 4, Sayı: 8.

SÖNMEZ; “Türkiye’de Kamu (Açığının) Finansmanı ve Enflasyon Vergisi”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1998, Cilt 25, No:2. ŞEN; “Olivera -Tanzi Etkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Çalışma”, **Maliye Dergisi**, S. 143, Mayıs-Ağustos 2003.

STIGLITZ, E. Joseph; **Kamu Kesimi Ekonomisi**, Çev: Ömer Faruk BATIREL, 2. Baskı, Marmara Üniversitesi Yayın No:549, İ.İ.B.F. Yayın No:396, İstanbul 1994.

ŞEN; “Türkiye’de Senyoraj ve Enflasyon Vergisi”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), DEÜ SBE, İzmir, 2002.

ŞEN; **Teori ve Uygulamada Senyoraj**, Ekin Kitabevi: Bursa 2003.

ŞEN; “Olivera -Tanzi Etkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Çalışma”, **Maliye Dergisi**, S. 143, Mayıs-Ağustos 2003.

ŞEN, Hüseyin; “Hükümrancılık hakkının Kötüye kullanımına Bir Örnek: Hazineye Kısa Vadeli avans”, **Finans-Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S. 481, Nisan 2004.

TANZI, Vito; “ Fiscal Deficit Measurement”, **IMF Staff Papers**, 1993.

TOBB; **Ekonomik Rapor 2000**, 56. Genel Kurul, Aydoğdu Ofset, Mayıs 2001.

TURHAN, M. İbrahim; **Kamu Kesimi Açıklarının Reel Makroekonomik Sonuçları ve Bankacılık Kesimine Etkileri**, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü Araştırma İnceleme Yazısı: 96-12.

TÜGEN, Kamil; **Türkiye’de Bütçe Açıkları**, EGIAD Ekonomik Raporları, İzmir 1991, No:3.

TÜSİAD; **Türkiye’de Enflasyon ve Enflasyonda Başarı Koşulları**, Yayın No: TÜSİAD-T/86-790, İstanbul, 1986.

WELFE, Alexander; “State Budget and Inflation Process”, **Journal of Public Economics**, No: 43, Elsevier Science Publishers, North Holland, 1990.

YILDIRIM, E. – YILDIRIM, R.; “1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri”, Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 28-31 Mayıs 2001 Antalya.

## ÖZGEÇMİŞ

1980 yılında Ankara'da doğan Uğur YILDIRIM; ilkokul öğrenimini Ankara-Şehitlik İlköğretim Okulu'nda görmüştür. Ortaokul öğrenimini Yıldırım Beyazıt Anadolu Lisesi'nde tamamlamıştır. Lise 2. sınıfın sonunda Yıldırım Beyazıt Anadolu Lisesi'nden ayrılarak Başkent Lisesi'ne geçmiş ve 1998 yılında lise öğrenimini bu okulda tamamlamıştır.

Aynı yıl girdiği üniversite sınavında Uludağ Üniversitesi İşletme Bölümü'nü kazanarak lisans eğitimine başlamış ve 2002 yılında mezun olmuştur.

2002 yılında Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü İktisat Politikası için ilan edilen Araştırma Görevliliği kadrosuna başvurmuş ve açılan sınavı kazanarak adı geçen bölümde Araştırma Görevlisi olarak göreve başlamıştır. 23.09.2002 tarihinde de Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde Yüksek Lisans öğrenimine başlamıştır. Uğur YILDIRIM halen adı geçen Fakültede görevini sürdürmektedir.