

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
MERKEZ KÜTÜPHANESİ

T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE
BÜTÇE AÇIKLARININ
PARA POLİTİKASINA
ETKİLERİ**

✓

Özcan DAĞDEMİR
Yüksek Lisans Tezi

Anadolu Üniversitesi
Merkez Kütüphane

Eskişehir
1987

Anadolu Üniversitesi
Merkez Kütüphane

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
TABLolar	vi
GRAFİKLER	viii
GİRİŞ	1

Birinci Bölüm

BÜTÇE AÇIKLARI VE FİNANSMANI

I- <u>BÜTÇE AÇIKLARININ SEBEPLERİ GELİŞİMİ VE FİNANSMANI</u>	5
1. BÜTÇE AÇIKLARININ SEBEPLERİ	5
2. TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE BÜTÇE AÇIKLARININ SEBEPLERİ	9
A- <u>Harcamalar Yönü İle Bütçe Açıklarının Sebepleri</u>	9
a- Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansmanı	9

b- Kamu Sektörü Personel Harcamaları..	14
c- Destekleme Alımı Uygulamaları.....	16
d- Diğer Sebepler	18
B- <u>Gelir Yönu İle Bütçe Açıklarının Sebepleri</u>	21
3. TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE BÜTÇE AÇIKLARININ GELİŞİMİ	27
A- <u>Bütçe Harcamalarında Gelişmeler</u>	28
B- <u>Bütçe Gelirlerinde Gelişmeler</u>	30
C- <u>Bütçe Açıklarının Gelişimi</u>	32
4. BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI	
A- <u>Bütçe Açıklarının Finansman Yöntemleri</u>	35
a- İç Borçlanma	36
b- Merkez Bankasından Kısa Vadeli Avans	37
c- Hazine Bonoları	38
d- Bütçe Emaneti	40
B- <u>Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Bütçe Açıklarının Finansmanı</u>	41

İkinci Bölüm

BÜTÇE AÇIKLARI VE PARA POLİTİKASI

I- BÜTÇE AÇIKLARININ PARA ARZI VE ÖZEL TALEP

ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ 46

1. BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI VE PARA AR-

ZINA ETKİLERİ 46

A- Merkez Bankası Kanalı İle Finansman.. 50

B- Ticari Bankalar Kanalı İle Finansman. 51

C- Ticari Bankalar Dışındaki Mali Kurum-

lar ve Özel Sektör Kanalı İle Finans-

man 52

2. BÜTÇE AÇIKLARININ ÖZEL TALEP ÜZERİNDEKİ

ETKİLERİ 53

II- BÜTÇE AÇIKLARININ PARA POLİTİKASINA ETKİ-

LERİ 55

1. TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE BÜTÇE

AÇIKLARININ PARASAL ETKİLERİ VE PARA

POLİTİKALARI 55

A- Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Büt-

çe Açıklarının Parasal Etkileri..... 58

a- Bütçe Açıkları Para Arzı İlişkisi

ve Çarpan Katsayısı..... 61

aa- <u>Bütçe Açıkları ve Para Arzı İliş-</u> <u>kisi</u>	61
bb- <u>Çarpan Katsayısı ve Çarpanı Belir-</u> <u>leyen Oranlar</u>	75
SONUÇ	83
YARARLANILAN KAYNAKLAR	i
EKLER	vii

TABLULAR

<u>No</u>	<u>Tablonun Adı</u>	<u>Sayfa No</u>
1.1	KİT Finansman Gereği	12
1.2	KİT'in Finansman Gereğinin % Geli- řimi	13
1.3	Konsolide Bütçe ve KİT Personeli..	15
1.4	Destekleme Amaçlı Merkez Bankası Kredileri	17
1.5	Konsolide Bütçe Başlangıç ve Yıllıso- nu Ödenekleri, Harcamalar ve Oranlar	20
1.6-a	Vergi Yüğü ve Elastikiyetler	22
1.6-b	Konsolide Bütçe Gelirleri Tahakkuk ve Tahsilatı	22
1.7	Enflasyon Oranı ,Vergi Gelirleri ve Bütçe Harcamalarında Değişmeler ...	26
1.8	Konsolide Bütçe Harcamaları % Dağı- lımı ve GSMH	29
1.9	Konsolide Bütçe Gelirleri % Dağılı- mı ve GSMH	31
1.10	Bütçe Açığının Gelişimi	33
1.11	Bütçe Dengesinin Finansmanı	42

1.12	Bütçe Dengesinde Finansman Kaynakları	43
1.13	Ek Finansman Kaynaklarının Gelişimi..	44
2.1	Kamu Sektörü Parasal Yükümlülüğü ve Çarpan Katsayısı	69
2.2	Para Stokundaki Değişmelere, Kamu Sektörü Parasal Yükümlülüğü ve Çarpanın Mutlak Katkıları	72
2.3	Para Stokundaki Değişmelere, Kamu Sektörü Parasal Yükümlülüğü ve Çarpanın Onansal Katkıları	73

GİRİŞ

"Geleneksel Devlet Anlayışı"nın terkedilmesi ile birlikte Devlet, ekonomik kaynakların etkin dağılımı ve kullanımından gelir ve servet dağılımına, ekonomik istikrarın sağlanmasından ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesine kadar varan çeşitli görevler üstlenmiştir. Bunun doğal sonucu olarak, milli gelirin her yıl artan bir yüzdesi kamu kesimince kullanılmaktadır.

Demokratik parlamenter rejimin hakim olduğu ülkelerde iktisadi hayat, siyasi iktidarlar tarafından yönlendirilmektedir. Siyasi iktidarlar, uygulamayı tasarladıkları iktisadi ve mali programlarını, bütçe kanunlarının kendilerine verdiği gelir sağlama ve harcamalarda bulunma yetkisine dayanarak yaparlar. Artan ve giderek genişleme eğilimi gösteren kamu harcamaları ile bu harcamaların finansmanı sorunu, hükümetleri daima zor durumda bırakmıştır. Gelirlerin arzulanan düzeyde artırılamayışı, harcamaların denetim altına alınamayışı ile birleşince bütçe açıkları ortaya çıkmış ve bu açıklar ciddi boyutlara ulaşmıştır. Bunda, hükümet yetkililerinin, -bütçenin siyasi yönünün ağır basması nedeniyle-

le- bütçe açıklarının doğuracağı sakıncaları ikinci plana itmelerinin rolü büyük olmuştur. Bazı iktisatçılar da bütçe açıklarını, ekonominin büyüme halinde olmasının doğal bir sonucu olarak görmüşler ve gerekli bir olay olarak değerlendirmişlerdir.

Bütçe açıkları ile uygulanmaya çalışılan sıkı para politikaları çakışınca, bazı sorunlar ortaya çıkmış ve dikkatler bu konu üzerinde yoğunlaşmaya başlamıştır. Sıkı para politikası ile beraber, parasal büyüklüklerin ve kredilerin kontrolünün önem kazanmış olması bütçe politikasının etkin olarak uygulanması gereğini hissettirmiştir. Bütçe politikası ile para politikasının koordinasyonu olarak ifade edilebilecek bu sorun, çalışmamızın konusunu oluşturmaktadır.

Bütçe açıkları birinci safhada para arzını etkilemekte ve bu yolla fiyat artışlarına sebep olmaktadır. Fiyat artışları ikinci safhada, kamu gelirlerini ve harcamalarını farklı şekilde etkilemektedir. Kamu harcamaları enflasyona çabuk uyum göstermekte, buna karşın vergi toplamadaki güçlükler ve benzeri etkenler nedeniyle, kamu gelirlerinin enflasyona olan duyarlılığı daha az olmaktadır. Bu nedenle, enflasyon bütçe açıklarına yol açmakta, bütçe açıkları da para arzını artırarak fiyat artışlarına sebep olmaktadır. Çalışmamızda, para arzındaki değişmelerle enflasyon arasında sıkı bir ilişki bu-

lunduğu varsayımından hareketle (1), sadece bütçe açıkları ile para arzı arasındaki ilişki araştırılacaktır.

Araştırma iki bölümden meydana gelmiştir. Bütçe açıkları ve finansmanı başlığı altında, genel olarak ve Türkiye'de bütçe açıklarının sebepleri, gelişimi ve finansmanı konularına yer verilmiştir. Bu bölümde, inceleme dönemi bütçelerine ilişkin genel eğilimlerin ortaya konması amaçlanmaktadır.

Bütçe açıkları ve para politikası başlığını taşıyan ikinci bölümde ise, bütçe açıklarının para politikasına etkileri, para arzı ve özel talep üzerinde olmak üzere ayrı ayrı ele alınmıştır. Daha sonra, Türkiye Ekonomisinde bütçe açıkları para arzı ilişkisi araştırılmıştır. Araştırmanın amacına uygun olarak kamu sektörü ile bütçe ilişkisi kurulduktan sonra, bütçe açıklarının finansman kaynaklarından hareketle, "kamu sektörü parasal yükümlülüğü" tanımlanmıştır. Kamu sektörü parasal yükümlülüğü ile para arzı arasındaki ilişki ortaya konduktan sonra ilişkilerdeki kararlılık, çarpan katsayısı ve onu belirleyen oranların araştırma dönemi boyunca hareketleri ve eğilimleri saptanmıştır.

Konunun incelenmesinde iki farklı yaklaşımda bulunulmuştur. İlk yaklaşımda kanunun teorik yönü ele alınmış ve genel bir değerlendirmede bulunulmuştur. Türkiye uygulamasını içeren diğer yaklaşımda ise genellikle, kar-

(1) Bu varsayım, yapılmış çeşitli çalışmalarda doğrulanmıştır.

şılaştırmalı tablolar, yüzdeler, oranlar ve ortalamalar gibi analiz teknikleri kullanılarak, değerlendirmeler yapılmıştır.

Araştırma, 1980-1985 dönemi Türkiye Ekonomisi'ni kapsamaktadır. Bu dönem, temel politika değişikliği ile birlikte, önemli ekonomik kararların alındığı ve uygulamaya konduğu bir dönem olması nedeniyle seçilmiştir.

Araştırmaya ilişkin veriler, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu Hesapları Bültenleri, Bütçe Gereçekleri, Merkez Bankası Yıllık Raporları, Devlet İstatistik Enstitüsü Yıllıkları, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Bültenleri ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İştirakleri Yıllığı gibi kaynaklardan alınmıştır.

Birinci Bölüm

BÜTÇE AÇIKLARI VE FİNANSMANI

I- BÜTÇE AÇIKLARININ SEBEPLERİ, GELİŞİMİ VE FİNANSMANI

1- BÜTÇE AÇIKLARININ SEBEPLERİ

(Bütçeler genellikle, kamu harcamalarına paralel olarak kamu gelirlerinde artış sağlanamaması sebebi ile açık vermektedirler.) Bütçelerin neden açık verdiğini, harcamalar ve gelirler olmak üzere iki yönden yaklaşılarak açıklayacağız.

(XIX. yüzyılın ikinci yarısına kadar iktisatçılar, kamu harcamalarındaki artışları, özellikle savaşlar gibi arızı sebeplere dayandırmışlardır.) Kamu harcamalarının miktarı ve bileşiminin milli gelirin bir oranı olarak zaman içinde değişme gösterdiği ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak artış yönünde olduğu savı, ilk olarak A.Wagner tarafından ileri sürülmüştür. (Genellikle kamusal faaliyetlerin, özellikle de kamu harcamalarının artışı kanunundan bahsetmektedir (1). Gerek devlet faaliyet alanının genişlemesi, gerekse sunmuş olduğu hizmetlerin kalitesindeki iyileşmeler dolayısıyla kamu harcamaları artmak-

(1) Halil NADAROĞLU, Kamu Maliyesi Teorisi, Üçüncü Baskı, İstanbul 1978, s. 134.

tadır. Ancak bu artışlar, milli gelirdeki artıştan fazla olmaktadır.

Wagner'in fikirlerine genel olarak katılmakla birlikte H.C. Adams'a göre, kamu giderlerinin artış sebepleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kamu giderlerindeki artışlar, uluslararası ilişkilerdeki gerginlikten doğmakta, dolayısıyla savunma ve savaş giderlerinin süratli artışından ileri gelmektedir (2).

Bu görüşlere ilave olarak Peacock ve Wiseman'da kamu harcamalarındaki artışların kısa dönemli gelişimi konusunda çalışmalar yapmışlardır. Sığrama tezi olarak kabul edilen bu teze göre savaş gibi olağanüstü dönemlerde önemli boyutlara ulaşan kamu harcamaları, bu sebepler ortadan kalktıktan sonra da hi eski düzeyine dönmemektedir.

Kamu harcamalarının artış sebepleri konusunda ileri sürülen görüşleri ortaya koyduktan sonra, genel kabul gören sebepleri şöyle açıklayabiliriz:

Çağdaş toplumlarda gerek devletin gerekse yerel yönetimlerin harcamaları, farklı gelişmişlik düzeyi ve politik yapıda olan tüm ülkelerde, uzun dönemde artış eğilimi göstermektedir. Savaş ve savunma harcamalarındaki zorunlu artışlar yanında, teknik alanda meydana gelen ilerlemeler devlete düşen görevleri artırmıştır. Nüfus artışları, eğitim, sağlık, konut gibi hizmetlerin çeşitlendirilmesini zorunlu kılarak sonuçta, devleti mal ve hizmet üretim hacmini nüfus artışına paralel

(2) Bedri GÜRİSOY, Kamusal Maliye-Giriş-Masraflar, İkinci Baskı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No.783, Ankara, 1978, s. 87.

olarak artırmak zorunda bırakmıştır.

Devlet anlayışında meydana gelen değişmeler, kamu hizmetlerinin gittikçe gelişmesine ve genişlemesine sebep olarak kamu harcamalarının gerçek artış nedenlerinden biri olmuştur (3). Daha önceki dönemlerde devletin rolü çok belirgin hizmetlerle sınırlanırken son yıllarda bu hizmetler;

a- Ekonominin istikrarı,

b- Kalkınmanın teşviki,

c- Gelirlerin yeniden dağıtılması,

d- Gelir düzeylerinin ve işlerin garanti edilmesi,

e- Gücsüz ve kârlı olmayan teşebbüslerin yok olmasının önlenmesi,

f- Belirli mal ve hizmetlerin asgari fiyatlarla sağlanması,

g- Çok sayıdaki diğer faaliyetlerin düzenlenmesi gibi alanları kapsayacak bir biçimde gelişmiştir (4).

Açık bütçeleri, cari olan büyüme biçiminin bir tamamlayıcısı olarak gören görüşler de vardır (5). Bu görüşler doğrultusunda, hükümet yetkililerinin bütçe açıkları konusunda daha önce hissettikleri korku ve kaygıların kaybolduğu görül-

(3) Yılmaz BÜYÜKERŞEN-Fazıl TEKİN-Fethi HEPER-Osman ZİLLİOĞLU Engin ATAÇ-Beyhan ATAÇ-Burhan ERDEM, Kamu Maliyesi, T.C. Anadolu Univ.Ya.No.41, A.Ö.F. Ya.No.13, Fasikül 1. Ünite 1-10, Ankara, 1984, s. 54.

(4) J De LAROSIERE (Çev.Celal KARATEKELİOĞLU), "Mali Açıklar ve Yüksek Vergi Yüklerinin Mevcudiyeti Kamu Harcamaları Üzerindeki Baskıların Sonucudur", MALİYE DERGİSİ, C.56, (3.4.1982), s. 82.

(5) Sevgi ATAMAN, "Para Politikası ve Enflasyon", MALİYE TETKİK KURULU ARAŞTIRMALARI, Maliye Tetkik Kurulu Yayınları, Ya.No. 1978/197, s. 199.

müştür. Oysa ki, büyüme yolunda bütçe açıklarının sanıldığı-
nın aksine pek de etkin araç olmadığı, ekonomik büyüme üye-
rinde çok sınırlı katkılar sağlayamadığı ortaya konulmuştur,
(6).

Gelir yönünde ise kamu harcamalarının, temel finansman
kaynağı olan vergilerden karşılanması gereği, artan harcama-
larla birlikte vergi yüklerini artırmıştır. Hükümetlerin ek
vergi geliri sağlama girişimleri halkın tepkisiyle karşılaş-
makta, gelecekteki seçim endişesi, politik baskıların devre-
ye girmesine sebep olmaktadır. Bu da ek olarak, vergi gelir-
lerini artırma olanaklarını sınırlamaktadır. Bununla beraber
vergi gelirlerinin artırılması yolunda girişimler sonucu fert-
ler;

- a- Çalışmak yerine boş vakit geçirmek;
- b- Tasarruf yerine tüketimde bulunmak;
- c- Vergilendirilen faaliyetler yerine, vergilendirilme-
yen faaliyetlerde bulunmak;
- d- Daha çok gizli faaliyetlere dayanmak;
- e- Vergiden düşülen harcamalarda daha savurgan davranmak;
- f- Genellikle verimlilikle daha az ilgilenmek gibi tepki-

ler göstermektedirler (7). Bunun açık sonucu, toplam üretimin
azalması ve üretim faktörlerinin etkin kullanılmaması olacak-
tır.

Özetleyecek olursak; sosyal, iktisadi ve psikolojik sebep-
lerle vergi gelirleri artırılamamaktadır. Bununla beraber, hü-

(6) Öner GÜRKAN, "Açık Bütçe Politikası ve Ekonomik Büyüme", KA-
RADENİZ ÜNİVERSİTESİ İ.İ.B.F.DERGİSİ, C.1, S.1, Yıl.1984.

(7) LAROSIERE, s. 85.

kümetler üzerinde gelir dağılımında adaletin sağlanması, istihdam olanaklarının geliştirilmesi gibi sosyal sebepler ile ekonomik istikrarın sağlanması ve kalkınma gibi hedeflerin gerçekleştirilmesi yönünde güçlü baskıların oluşması sonucu bütçe açıkları ortaya çıkmış ve büyümüştür.

2- TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE BÜTÇE AÇIKLARININ SEBEPLERİ

Türkiye'de, 1980 sonrası dönemdeki bütçe açıklarının sebepleri iki başlık altında incelenecektir. Birinci başlıkta harcamalar yönü ile ilgili sebepler ortaya konularak değerlendirilecektir. İkinci başlık altında gelir yönü ile ilgili sebepler üzerinde durulacaktır.

A- Harcamalar Yönü İle Bütçe Açıklarının Sebepleri

a- Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Finansmanı

Planlı döneme girilmesi ile birlikte, ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesinde kamu sektörüne özel görevler düşmüştür. Kamu sektörünü temsil eden Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)'nin yarattığı katma değer, gerçekleştirdiği üretim miktarı ve istihdam düzeyi ile ekonomi içinde önemli bir yeri olmuştur. Ancak, zamanla KİT'nin önemli sorunları ortaya çıkmıştır. Bu sorunlar KİT'nin açıklarını artırırken, ekonomi üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır.

Tablo 1.1'de KİT'nin yıllara göre finansman gereği verilmektedir. KİT finansman gereği, "kaynak ödeme farkı" (8) ile "yatırım harcamaları", toplamından oluşmaktadır. Yıl içinde göstermiş olduğu faaliyetler sonucu ve yapmak durumunda olduğu yatırım harcamaları için ihtiyaç duyduğu fonların kaynakları da tablo'da görülmektedir. KİT finansman gereği "Devlet Bütçesi", "Devlet Yatırım Bankası", "Dış Proje Kredisi", "Destekleme Fiyat İstikrar Fonu" kaynaklarından karşılanmaktadır (9).

1980 ve 1981 yıllarında kaynak ödeme farkı, finansman gereğini arttırıcı rol oynamaktadır. Ancak 1982 yılından itibaren olumlu bir gelişme gösterdiği görülmektedir. KİT finansman gereğinin sürekli artmasında yatırım harcamalarındaki artışların önemli payı olduğu ortadadır.

1983 yılında çıkarılan 60 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve 2929 sayılı yasa ile 1984 yılında yürürlüğe giren 233 sayılı KHK ile KİT yeniden düzenlenmiştir. Bu yasal düzenlemeler sonucunda İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ve bağlı ortaklıkların, ekonomik gereklere göre verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda çalışmaları ve ihtiyaç duydukları öz kaynakları kendilerinin yaratmaları kabul edilmiştir. KİT'de fiyat politikalarının piya-

(8) Kaynak ödeme farkı; KİT'nin o yıl içinde satışlardan elde ettikleri net nakit miktarından, vergiler ve borç ödemelerinin çıkarılmasından sonra kalan kısmı göstermektedir.

(9) Resmi Gazete, T. 21.3.1964, No. 11662, s.3.

sa koşullarına karşı duyarlı olmasıyla, bunların finansmanında devlet sübvansiyonlarına ve Merkez Bankası kaynaklarına duyulan ihtiyaç büyük ölçüde ortadan kalkmıştır (10).

Tablo 1.2 KİT'nin finansman gereğinin toplam bütçe harcamaları içindeki payını ve bu gereğin hangi kaynaklardan ne oranda karşılandığını göstermektedir. Tablonun incelenmesi, bize finansman kaynaklarının önemi konusunda fikir verecektir. KİT finansman gereğinin konsolide bütçe harcamalarına oranında görülen düşüşler, KİT finansman gereğinin oransal olarak azalmakta olduğunu ortaya koymaktadır. Finansman kaynaklarını incelediğimizde, Dış Proje Kredisi ve Destekleme Fiyat İstikrar Fonunu dışındaki kaynaklar tarafından yapılan finansmanda azalma olduğu görülmüştür. Özellikle, Devlet Yatırım Bankası ve Devlet Bütçesinden yapılan finansmanın payında, özellikle 1985 yılında önemli düşüşler olmuştur. Ancak belirtilen finansman kaynaklarından dış proje kredileri dışında kalan kısmının, sonuç olarak Hazine tarafından karşılandığını söyleyebiliriz (11). Bu durumda KİT finansman gereğinin ortalama % 68'i Hazine tarafından karşılanmış olmaktadır.

Sonuç olarak, artan KİT finansman gerekleri büyük ölçüde konsolide bütçe kaynakları ile kapatılmıştır. An-

(10) Halil DİRİMTEKİN, Türkiye Ekonomisi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, s.190.

(11) Ahmet KARAASLAN, Planlı Dönemde Bütçe Uygulamalarının Analizi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erzurum, 1982, s.187.

TABLO: 1.1- Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansman Gereği (Milyon TL.)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
KAYNAK-ÖDEME FARKI	-24.389	-43.194	68.188	174.157	450.143	617.391
YATIRIMLAR	281.138	405.788	532.884	772.931	1.170.915	1.604.281
GEREKLİ FİNANSMAN	305.527	430.603	464.696	598.774	720.772	986.890
- BÜTÇE	152.994	229.577	204.960	292.000	238.782	180.740
- DEVLET YATIRIM BANK.	16.199	51.854	51.957	39.418	51.203	27.847
- DESTEKLEME FİYAT İst. FONU	31.005	73.792	75.628	108.446	172.952	248.241
- DIŞ PROJE KREDİSİ	82.723	93.759	113.772	154.863	257.835	530.062

KAYNAK: 1987 Yılı Bütçe Gerekçesi

TABLO 1.2- Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansman Gereğinin % Gelişimi

<u>YILLAR</u>	<u>A/B</u>	<u>C/A</u>	<u>D/A</u>	<u>E/A</u>	<u>F/A</u>	<u>G/A</u>	<u>C.D+F+G/A</u>
1980	27.4	50.0	5.3	27.1	10.1	7.3	72.7
1981	27.5	53.1	12.0	21.7	17.1	-4.2	78.0
1982	26.4	45.9	11.6	25.5	16.9	-	74.4
1983	21.3	49.1	6.6	26.0	18.2	-	73.9
1984	17.7	33.1	7.1	35.7	23.9	-	64.1
1985	16.5	18.3	2.8	53.7	25.1	-	46.2

KAYNAK: Tablo 1.1'den yararlanarak hazırlanmıştır.

A- KİT Finansman İhtiyacı

B- Konsolide Bütçe Harcamaları

C- Devlet Bütçesi

D- Devlet Yatırım Bankası

E- Dış Proje Kredisi

F- Destekleme Fiyat İstikrar Fonu

G- Diğer

cak konsolide bütçe finansman ihtiyaçlarının kısıtlı olması nedeniyle bütçe açıkları meydana gelmiş ve enflasyonun önemli oranlara yükselmesinde bu açıkların Merkez Bankası kaynakları ile kapatılması önemli bir etken olmuştur. Bu nedenle KİT'de verimlilik ve kaynak yaratma gibi ilkelere önem verilmiştir.

b- Kamu Sektörü Personel Harcamaları

* Cari harcamalar, konsolide bütçe harcamaları içinde önemli bir paya sahiptir (12). Cari harcamalar içinde de en önemli kalemleri, personel giderleri ile kamu kesiminin mal ve hizmet alımları teşkil eder (13). Bütçeler içinde cari harcamaların payının yüksek olması, büyük rakamlara varan istihdam edilmiş personel sayısından ileri gelmektedir. *

Tablo 1.3'de 1980-1985 döneminde genel ve katma bütçeler ile KİT'de çalışan toplam kamu personelinin gelişimi verilmiştir. Konsolide bütçe kadrolarına dahil personelde % 9,6 oranında bir artış olmuştur. KİT'nin istihdamında ise aynı dönemde % 21 artış olduğu görülmektedir. *KİT'ne dahil kuruluşların finansmanının büyük ölçüde kamu bütçesi kaynaklarından yapıldığı gözönüne alındığında konsolide bütçe harcamaları içinde KİT istihdamının önemi or-

(12) Bkz. Bu çalışma Tablo 1.8.

(13) Talât SARAL, Türkiye'nin Mali Politikası ve Vergi Sistemi, MALİYE DERGİSİ (Kasım-Aralık) 1979, S.42, s.59.

TABLO 1.3- Konsolide Bütçe KİT Personeli

<u>YILLAR</u>	<u>KONSOLİDE BÜTÇE KADROLARI</u>	<u>KİT İSTİHDAMI</u>	<u>GENEL TOPLAM</u>	<u>ARTIŞ %</u>
1980	1.170.224	540.793	1.711.017	-
1981	1.169.494	530.087	1.699.581	- 0,6
1982	1.176.224	529.453	1.705.677	0,3
1983	1.195.607	580.225	1.775.832	4,1
1984	1.285.831	658.096	1.943.927	9,4
1985	1.283.199	654.624	1.937.823	- 0,3

KAYNAK : 1987 Yılı Bütçe Gerekçesi

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yıllığı (1980-1986)

taya çıkmaktadır (14). Toplam kamu sektörü istihdamında ise % 13 oranında artış olmuştur.

Kamu sektörünün istihdam ettiği personel sayısı ile toplam istihdama olumlu katkıda bulunduğu söylenebilir. Ancak bu artışın bütçeye getirdiği yük, bütçe cari harcamalarını şişirerek açık vermesine sebep olmuştur.

c- Destekleme Alımı Uygulamaları

1932 yılında Buğday Koruma Kanunu ile başlayan destekleme alımları, günümüzde de devam etmektedir. Destekleme alımı yapan kuruluşlar, alımlarını öz kaynakları ve kredilerle finanse etmektedirler. Destekleme alımına konu olan ürünlerin çeşidinde ve miktarında ki gelişmeler sonucu kredilerin önemi giderek artmıştır. Tarım ürünlerinin fiyatlarına devletçe yapılan müdahalenin finansmanı büyük ölçüde Merkez Bankası kaynaklarına dayanmaktadır.

Bu kuruluşlar çeşitli sebeplerle Merkez Bankasına olan borçlarını ödeyememişlerdir (15). Çıkarılan kanunlarla, ilgili kuruluşların borçları hazineye intikal ettirilmiştir. Hazine de kendisine intikal eden bu borçları özsermayesine ilave ederek sermaye arttırımı yoluna gitmiş ve bu durum bütçe harcamalarının artmasına ve açıkların oluşmasına yol açan bir görünüm kazanmıştır (16).

(14) 1984 Yılında KİT istihdamındaki artış Tekel, Orus Tigem gibi kuruluşların KİT arasına katılmasındandır.

(15) İlhan ÖZER, "Türk Bütçeleri" AMME İDARESİ DERGİSİ, C. VIII, S.4, (Aralık 1975), s.29.

(16) KARAASLAN, s. 194.

TABLO 1.4- Destekleme Amaçlı Merkez Bankası Kredileri (Milyon TL.)

<u>YILLAR</u>	<u>MERKEZ BANKASI (1) TOPLAM KREDİLERİ</u>	<u>ARTIŞ %</u>	<u>DESTEKLEME (2) KREDİLERİ TOPLAMI</u>	<u>ARTIŞ %</u>	<u>2/1</u>
1980	655.183	-	147.214	-	0,23
1981	925.480	41,1	233.805	58,8	0,25
1982	910.513	-1,6	203.335	-13,0	0,22
1983	1.234.079	35,5	193,050	- 5,0	0,16
1984	879.943	-28,6	45,201	-76,5	0,05
1985	1.299.640	47,6	123.245	172,0	0,10

KAYNAK: T.C. Merkez Bankası Yıllık Raporlarından (1984-1985)

Yararlanılarak Hesaplanmıştır.

Tablo 1.4'ün incelenmesinden destekleme alımı yapan kuruluşlara verilen kredilerin, Merkez Bankası toplam kredileri içinde önemli bir paya sahip olduğu anlaşılmaktadır. 1981 yılında 1980'e göre artış gösteren Merkez Bankası kredileri daha sonraki yıllarda azalma eğilimi göstermiştir. Toplam kredilerdeki azalmanın sebebi, Ziraat Bankası'nın Merkez Bankasından kullanmış olduğu destekleme ve tarımsal finansman kredilerininin 60,6 milyarlık bölümünün, 1982 yılı içinde konsolide edilerek Hazine borcuna dönüştürülmüş olmasıdır. 1984 yılında Merkez Bankası toplam kredilerinde % 28,6 destekleme alımı yapan kuruluşlara verilen kredilerde ise % 76,5 oranında gerileme olmuştur. Bu gelişmenin sebebi 1984 yılında yapılan tahkimdir. Tahkimin yapılmadığı varsayımı altında, Merkez Bankası kredilerinde azalış değil artış olduğu görülmektedir (17).

d- Diğer Sebepler

Harcamalarda yarattıkları artışlarla bütçe açıklarına yol açan sebepler arasına bankerzedelerin, bankaların ve firmaların kurtarılmalarını da dahil edebiliriz.

Türkiye'de 1980 sonrasında yaşanan banker olayı sonrasında, devletin bazı müdahalelerde bulunması zorunlu bir hal almıştır. Yüksek faiz oranlarının ortaya çıkardığı sorunlardan dolayı, bankerlerden alacaklı olanların alacak-

larının Devlet tarafından garanti altına alınması, bazı bankalar ve firmaların kurtarılmaları bu tür müdahalelere örnektir.

Sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak;bankerlik müessesesinin sona erışı sırasında zarar gören bankaların kurtarılmasında ortada kalan borçlar, kamu kesimine ve kamu bankalarına yüklenmiştir. Bununla beraber bankaların ve firmaların kurtarılması operasyonları da devlet bütçesine önemli yükler getirmiştir.

Bütçelerin enflasyonist tesirini gidermek amacıyla daha küçük hacimli bütçeler yapmak eğilimi, başlangıç ödeneklerini gerçek rakamlar olmaktan uzaklaştırmıştır. Harcamaların başlangıç ödeneklerinden daha hızlı artması sonucu, Hazine'nin nakit açığı önemli boyutlara ulaşmıştır. Bütçe kanunları ile bazı konularda Maliye Bakanına ödenek arttırma yetkisinin verilmesi ile birlikte, yıl içinde yapılan ek ödeneklerle nakit açığı kapatılmaya çalışılmaktadır.

Tablo 1.5 Yıllar itibariyle konsolide bütçe başlangıç ve yıl sonu ödenekleri ve harcamalarını vermektedir. İncelenen 1980-1985 döneminde "Ödenek farkı/başlangıç ödenegi" oranının ortalama % 34 civarında seyretmesi bu durumu doğrulamaktadır. Ayrıca toplam ödeneğin ortalama % 84'ü harcamaya dönüşmüştür. Bundan çıkan sonuç, ek ödenek sağlama işleminin çoğunlukla Merkez Bankasından kısa vadeli avans sağlama amacı ile kullanıldığıdır.

TABLO 1.5- Konsolide Bütçe Başlangıç ve Yılsonu Ödenekleri, Harcamalar ve Oranlar
(Milyon TL.)

<u>YILLAR</u>	<u>(1)</u> <u>BASLANGIÇ</u> <u>ÖDENEĞİ</u>	<u>(2)</u> <u>TOPLAM</u> <u>ÖDENEK</u>	<u>(3)</u> <u>YIL İÇİNDE</u> <u>ÖDENEK FAR.</u>	<u>(4)</u> <u>HARCAMA</u>	<u>3/1</u>	<u>4/2</u>	<u>(5)</u> <u>HARCAMA BŞL.</u> <u>ÖDENEĞİ FAR.</u>	<u>3/5</u>
1980	770.040	1.348.808	578.768	1.115.541	0,75	0,82	345.501	59,6
1981	1.558.743	1.851.222	292.479	1.564.741	0,19	0,85	5.998	2,0
1982	1.804.708	2.074.262	269.554	1.689.627	0,15	0,81	115.081	42,6
1983	2.600.000	3.321.896	721.896	2.792.336	0,28	0,84	192.336	26,6
1984	3.285.000	4.753.965	1.468.965	4.077.965	0,45	0,86	792.965	53,9
1985	5.542.182	6.717.043	1.174.861	5.987.281	0,21	0,89	445.099	37,8

KAYNAK: Kamu Hesapları Bülteni

- 1982 Yılı 10 Aylık Verilere Göre Düzenlenmiştir.

B- Gelir Yönü İle Bütçe Açıklarının Sebepleri

Bütçenin en temel gelir kaynağı vergi gelirleridir. İnceleme döneminde ortalama olarak, bütçe gelirlerinin % 92'sini oluşturması bunu göstermektedir. Ancak, vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içindeki payı azalma eğilimi içinde olmuştur.

Tablo 1.6-a vergi yükü ve elastikiyet oranlarını göstermektedir. Vergi elastikiyeti, GSMH'daki yüzde değişimin, vergi gelirlerindeki yüzde değişmeye oranı şeklinde ifade edilmiştir. 1981 yılında 1.2 olarak gerçekleşmiş olan elastikiyetin daha sonraki yıllarda azaldığı görülmektedir. Bunun sonucu olarak, artan gelirlerin, aynı oranda artan vergi gelirleri haline dönüştürülemediğini söyleyebiliriz. Vergi gelirlerinin GSMH içindeki yerini gösteren vergi yükünde de azalma eğilimi vardır.

Vergi yükü ve elastikiyetindeki azalma, bu dönemde yaşanan durgunluk ve büyüme hızındaki yavaşlamalardan kaynaklanmıştır. Aynı zamanda 24 Ocak 1980 istikrar programı ile beraber, devletin ekonomideki etkinliğini azaltma politikası ve gönüllü tasarrufları artırma gayretleri doğrultusunda yapılan değişiklikler ve düzenlemeler vergi kayıplarını önleyici olduğu kadar vergi gelirlerini azaltıcı yönde etkili olmuştur (18). 1980 sonrası dönemin özelliklerinden birisi de yatırımlar ve ihracatın teşvik

(18) Mahmut DURAN, "1980-1985 Dönemi Devlet Bütçelerinde Genel Eğilimler", YENİ İŞ DÜNYASI DERGİSİ, S.63 (Ocak 1985), s.16.

TABLO 1.6-a - Vergi Yüğü ve Elastikiyetler (Milyon TL.)

<u>YILLAR</u>	<u>GSMH (1)</u>	<u>ARTIŞ</u> <u>%</u>	<u>VERGİ</u> <u>GELİRİ</u>	<u>ARTIŞ</u> <u>%</u>	<u>VERGİ</u> <u>YÜKÜ</u>	<u>ELASTİ-</u> <u>KİYET</u>
1980	4.435.153	99,3	749.849	84,9	16,9	0,8
1981	6.553.878	47,8	1.190.203	58,7	18,2	1,2
1982	8.735.053	33,3	1.522.329 ⁽²⁾	27,9	17,4	0,8
1983	11.549.142	32,2	1.934.491	27,1	16,7	0,8
1984	18.352.831	58,9	2.372.211	22,6	12,9	0,4
1985	27.715.231	51,0	3.829.116	61,4	13,8	1,2

KAYNAK: 1987 Mali Yıllı Bütçe Gerekçesi

(1) Alıcı Fiyatlarıyla

(2) 12 Aylık

TABLO 1.6-b- Konsolide Bütçe Gelirleri Tahakkuk ve
Tahsilatı (Milyon TL.)

<u>YILLAR</u>	<u>TAHAKKUK (1)</u>	<u>TAHSİLAT (2)</u>	<u>FARK</u>	<u>2/1</u>
1979	642.726	555.214	87.512	0,86
1980	1.109.874	942.641	167.233	0,85
1981	1.730.185	1.443.426	286.759	0,83
1982	1.880.360	1.515.799	364.561	0,81
1983	3.020.084	2.512.419	507.665	0,83

KAYNAK: D.İ.E. İstatistik Yıllığı 1986

edilmesi uygulamalarının ağırlık kazanmasıdır./Teşvik önlemlerinin, yatırımların ve ihracatın artması, artan yatırımlara bağlı olarak vergi potansiyelinin büyümesi gibi yararların yanında, büyük miktarlara ulaşan bütçe gelirlerinden vazgeçilmesi sakıncasını da beraberinde getireceği kuşkusuzdur/(19).

/ 1980 yılından sonra vergi yasalarında ve kurallarında sürekli bir değişim olmuştur. Yapılan yasa ve kural değişikliklerinden bir kısmı gelir azaltıcı niteliktedir. ← ○ —

∞ Gelir vergisinde, çok yüksek oranlara ulaşan tarifenin kademeli olarak indirilmesi kabul edilmiş, peşin ödeme ve hayat standardı yöntemi geliştirilmiştir. Peşin ödeme sistemi sonradan kaldırılmıştır. Serbest meslek kazançlarında, gayrimenkul sermaye iratlarında istisnaların yükseltilmesi, menkul kıymet satışından doğal kazançların fiilen vergiden bağışık tutulması, mevduat faizlerinden gelir vergisi tevkifatının azaltılması, özellikle sermaye gelirleri üzerinde vergi yükünü azaltıcı etki yaratmıştır.

Kurumlar vergisinde genellikle vergi gelirlerini düşürücü yönde düzenlemeler yapılarak kurum ve ortaklıklar üzerinde vergi yükü azaltılmıştır. Kurumlar vergisi ora-

(19) Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, "Vergileme Yetkisi ve 1980 Sonrası Türk Vergi Politikası", VERGİ DÜNYASI, S.33 (Mayıs 1984), s. 23.

nı % 40'a düşürülmüş; ihracat, turizm ve yurtdışında kazanılan dövizlerin bir bölümünün ve itibari değer altında menkul kıymet satışından doğan zararların matrah-tan indirilmesi; menkul kıymet yatırım ortaklıklarının veya fonlarının portföy işletmeciliği kazançlarının ver-giden bağışlanması, yatırımlar için ayrılan finansman fonlarına vergi erteleme olanakları getirilmiştir.

Burada başka — —
Dolaylı vergiler içinde 1985 yılında KDV'ne ilişkin yasanın yürürlüğe girmesi ile birlikte üretim ve belirli mal ve hizmetlerin üzerinden alınan sekiz adet vergi kal-dırılmıştır. Vergi tabanının genişletilmesine yönelik o-larak vergi iadesi sistemi ile uygulamadan yararlananla-ra ek gelir imkânı yaratılması yanısıra, gelir ve kurum-lar vergisi denetimi etkinleştirilmiştir. 1985 yılında vergi gelirleri artış hızının yüksek olması yeni vergi uygulamalarının sonucudur.

Vergi sisteminin etkin olmayışından kaynaklanan bir başka sorun da vergi gelirlerinin tahsilatında uğranılan kayıplardır. Bütçe gideri olarak görülen rakamların büt-çe geliri rakamlarından önemli bir farkı vardır. Bir har-camanın bütçeye gider olarak yazılabilmesi için bunun devlet için bir borç olarak tahakkuk ettirilmesi yeter-lidir. Ancak bir gelirin bütçeye hasılat olarak kaydedi-lebilmesi için bunun alacak olarak tahakkuku yeterli de-ğildir. Bütçe gelirleri açısından "tahsilat" geçerlidir
(20).

(20) KARAASLAN, s. 224.

Tablo 1.6 b bütçe gelirlerinin tahakkuk ve tahsilat gelişimini vermektedir. Bütçe gelirlerinin tahsilat oranının düşük olduğunu ve yıllar itibariyle düşmekte olduğunu görmekteyiz. Tahakkuk etmiş gelirlerin hiçbir yıl tahsil edilemediği de ortadadır. Konsolide bütçe gelirlerindeki tahsilat düşüklüğü, sıkı para politikası sonucu likidite sorunları ile karşılaşan kamu kuruluşları ve özel girişimlerin ödemelerindeki güçlüklerden kaynaklanmaktadır (21).

γ Bunlara ek olarak genellikle ücretliler dışında kalan gelir vergisi mükelleflerinin büyük ölçüde vergi kaçırdıkları ya da ödemeleri gereken gelir vergisinden çok az miktarda vergi ödedikleri iddia edilmektedir (22).

↳ Ayrıca, bütçe gelir ve gider rakamlarının hızla büyümesinde enflasyonun doğrudan etkisinin bulunduğunu belirtmek gerekir. Enflasyon oranı ile bütçe harcamaları ve vergi gelirlerindeki değişim arasındaki ilişkiyi ortaya koyabilmek amacıyla, bağımsız değişken enflasyon oranı, bağımlı değişkeni bütçe harcamaları ile vergi gelirleri yüzde değişimi olmak üzere, regresyon denklemleri oluşturulmuştur. Buna bağlı olarak iki değişken arasındaki ilişki test edilmiştir.

(21) Merkez Bankası Yıllık Rapor, 1985, s. 19.

(22) Mehmet ŞAFAK, "Vergi Kayıpları ve Vergi İdaresi", 2. TÜRKİYE İKTİSAT KONGRESİ I, "KALKINMA POLİTİKASI KOMİSYONU TEBLİĞLERİ", DPT Yayını No. 1783, İzmir, 1981, s. 250.

TABLO 1.7- Enflasyon Oranı, Vergi Gelirleri ve Bütçe Harcamalarında Değişmeler

<u>Yıllar</u>	<u>Enflasyon Oranı (1)</u>	<u>Konsolide Bütçe Harcamaları Artışı % (2)</u>	<u>Vergi Gelir.Ar.% (3)</u>
1979	63,9	76	65
1980	107,2	80	85
1981	36,8	40	59
1982	25,2	8	28
1983	30,6	65	27
1984	52,0	46	23
1985	37,9	47	61

(1) Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Toptan Eşya Fiyatlarına göre.

(2) Tablo 1.8'dan alınmıştır.

(3) Tablo 1.6-a'dan alınmıştır.

Enflasyon oranı ile konsolide bütçe harcamalarındaki değişim arasındaki ilişki:

Regrasyon denklemi : $Y = 20,2 + 0,624 X$

Korelasyon : 0,712

Standart hata : 19,032

Enflasyon oranı ile vergi gelirlerindeki değişim arasındaki ilişki:

Regrasyon denklemi : $Y = 19,103 + 0,603 X$

Korelasyon : 0,716

Standart Hata : 18,205

Enflasyon oranı ile gerek vergi gelirleri, gerekse konsolide bütçe harcamaları yüzde değişimleri arasında yüksek oranlı korelasyon hesaplanmıştır. Yani hem bütçe harcamaları, hem de vergi gelirleri fiyat değişmelerinden önemli ölçüde etkilenmektedirler. Enflasyonun bütçe açıklarına etkisi; bütçe harcamalarının enflasyon hızına bir gecikme olmaksızın veya çok kısa bir gecikme ile uyum sağlamasına karşılık, vergi gelirlerinin tahsilatında ortaya çıkan gecikmeler ve bazı vergi, resim, harç ve para cezalarının enflasyon tarafından aşındırılması gibi nedenlerle gelirlerin reel artış hızının harcamaların reel artış hızı gerisinde kalmasındandır.

3- Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Bütçe Açıklarının Gelişimi

Çağdaş devletin üstlendiği görevler gerek nitelik ve gerekse nicelik olarak devamlı artmaktadır. Bu görevleri yerine getirmek için, devletin finansman kaynaklarına ihtiyacı da giderek büyümektedir. Bütçe harcamalarının gerçekçi bir biçimde tahmini ve bu harcamaların sağlıklı kaynaklardan karşılanması gerçekçi bir bütçe politikası gereğidir. Bütçe gelirleri ve harcamalar konusunda uygulanan politikaların başarısı bütçe açıklarının gelişimi ile değerlendirilebilir.

Yukarıdaki düşünceler altında, bütçe açıklarının gelişimi önce harcamalar yönü, daha sonra gelirler yönü

ile ele alınacak ve sonuçta bütçe açığına nasıl yansındıkları ortaya konmaya çalışılacaktır.

A- Bütçe Harcamalarında Gelişmeler

Bütçe harcamaları ekonomik sonuçlarına göre; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olmak üzere üç bölümde incelenmektedir. Cari harcamaları, tüketime yönelik harcamalar, yatırım harcamalarını ise üretimi artırmaya yönelik harcamalar olarak tanımlayabiliriz. Transfer harcamaları ise genellikle ekonomik sonuçları önceden kestirilemeyen, yani cari ya da yatırım harcamasından hangisine dönüşeceği belli olmayan, bir bütçe kaynağının el değiştirmesinden ibaret olan harcamalar olarak tanımlayabiliriz (23).

Tablo 1.8 konsolide bütçe harcamalarının ekonomik etkileri itibariyle ayırımını, toplam içindeki paylarını ve GSMH içindeki paylarını vermektedir.

Toplam harcamalar içinde yatırıma yönelik harcamaların payının 1980'den 1981'e gösterdiği artıştan sonra sürekli gerilediği ve hatta 1980 yılında almış olduğu payın bile altına düştüğü görülmektedir. Cari harcamaların payında düzenli bir azalma görülürken transfer harcamalarının payı artmıştır.

(23) M.Kemal MISIRLIOĞLU, "1970-1979 Dönemi Konsolide Bütçe Harcamaları Üzerine", MALIYE DERGİSİ, S.48, (Kasım-Aralık)1980 , s.121.

TABLO 1.8 - Konsolide Bütçe Harcamaları % Dağılımı Ve GSMH (Milyon TL.)

<u>YILLAR</u>	<u>CARİ HARCA.</u>	<u>DAĞILIM</u> <u>%</u>	<u>YATIRIM H.</u>	<u>DAĞILIM</u> <u>%</u>	<u>TRANSFER</u> <u>HARCAMA.</u>	<u>DAĞILIM</u> <u>%</u>	<u>TOPLAM</u> <u>H.</u>	<u>ARTIŞ</u> <u>%</u>	<u>TOPL.H./</u> <u>GSMH</u>
1980	463.856	41,6	219.883	19,7	431.802	38,7	1.115.541	80,0	0,25
1981	602.817	38,5	359.774	23,0	602.150	38,4	1.564.741	40,3	0,24
1982	685.881	40,6	385.852	22,8	617.894	36,6	1.689.627	7,9	0,19
1983	1.021.466	36,6	550.881	19,7	1.220.049	43,7	2.792.336	65,0	0,24
1984	1.438.157	35,3	790.411	19,4	1.849.357	45,3	4.077.965	46,0	0,22
1985	2.021.131	33,8	1.141.856	19,1	2.824.294	47,0	5.987.281	46,8	0,22

KAYNAK: Kamu Hesapları Bültenleri.

Söz konusu dönem içinde bütçe açıklarının aktif ve iradi nitelikte olmaktan çok pasif ve katlanılması gereken açıklar olduğunu söylemek mümkündür. Aktif ve iradi bütçe açığı, hükümetin ekonomiyi canlandırmak, yatırım ve üretimi artırmak amacıyla istekleri doğrultusunda yarattığı açıktır. Buna karşılık pasif ve katlanılan açık ekonomik koşulların zorlanması sonucu meydana gelen ve aslında istenilmeyen açıktır (24).

İncelenen dönem içinde yılda ortalama olarak % 47,7 oranında artmış olan konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payında bir düşme görülmektedir. 1980 yılında GSMH'ya oranı % 25 iken 1982 yılında % 19'a düşmüş ve 1985 yılında % 22 olmuştur.

B- Bütçe Gelirlerinde Gelişmeler

Konsolide bütçe gelirleri, genel bütçe gelirleri, katma bütçe gelirleri ve iç borçlanma hasılatından oluşur. Vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelirler ve fonlar ise genel bütçe gelirleri kaynaklarıdır.

Tablo 1.9 konsolide bütçe gelirlerinin gelişimini ve GSMH içindeki paylarını vermektedir. Görüldüğü gibi konsolide bütçe gelirlerinin ortalama % 92'sini genel bütçe gelirleri oluşturmaktadır. Genel bütçe gelirlerini ortalama % 5 katkısıyla iç borçlanma hasılatı izlemekte-

TABLO 1.9- Konsolide Bütçe Gelirleri % Dağılımı ve GSMH (Milyon TL.)

<u>YILLAR</u>	<u>GENEL BÜTÇE</u>	<u>DAĞILIM %</u>	<u>KATMA BÜTÇE</u>	<u>DAĞILIM %</u>	<u>İÇ BORÇ.</u>	<u>DAĞILIM %</u>	<u>KONSOLİDE BÜTÇE</u>	<u>ARTIŞ %</u>	<u>KONS.B./GSMH</u>
1980	925.237	96,8	13.213	1,4	17.404	1,8	955.854	71,7	21,6
1981	1.420.850	96,8	24.879	1,7	22.576	1,5	1.468.305	53,6	22,4
1982	1.461.533	94,5	30.671	2,0	54.267	3,5	1.546.471	5,3	17,7
1983	2.313.957	90,0	59.405	2,3	198.463	7,7	2.571.875	66,3	22,3
1984	3.298.051	91,5	111.017	3,1	194.764	5,4	3.603.832	40,1	19,6
1985	4.578.421	84,0	232.502	4,2	669.576	12,2	5.480.499	52,1	19,8

KAYNAK: Kamu Hesapları Bülteni.

dir. En son sırada yer alan katma bütçe gelirlerinin ortalama % 3'lük bir paya sahip olduğu görülüyor. Bununla birlikte genel bütçe gelirlerinin payında % 96.8'den % 84'e varan gerileme görülürken, iç borçlanma hasılatı payında % 1.8'den % 12.2'ye varan bir artış dikkat çekmektedir.

Konsolide bütçe gelirleri artış oranında bir gerileme vardır. 1982 yılında % 5.3 artış gösteren konsolide bütçe geliri artış oranı azalan bir trend izlemekle beraber 1985 yılında % 52,1 oranında artmıştır.

Konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı da azalmaktadır. Demekki GSMH, konsolide bütçe gelirlerinden daha çok artmıştır. GSMH içinde payı 1980'de % 21.6 iken 1981 yılında % 22.4'e yükselmiş, 1985 yılında ise % 19.8 olarak gerçekleşmiştir.

C- Bütçe Açıklarının Gelişimi

Bütçe harcamaları ve bütçe gelirlerinin incelenmesi ile GSMH içindeki paylarının azalmakta olduğu görülmüştür. Söz konusu payın azalması, devletin ekonomik ve sosyal yaşamda etkinliğinin azalmakta olduğunun ifadesidir. Dikkati çeken bir başka nokta da bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının, bütçe gelirleri içindeki payından her yıl daha fazla olduğudur. Bu gelişme sonucu bütçe açıkları meydana gelmiştir. Tablo 1.10'da bütçe açığının 1980-1985 dönemindeki gelişimi verilmiştir.

TABLO 1.10- Bütçe Açığının Gelişimi

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
BÜTÇE GELİRİ	955.854	1.468.305	1.546.471	2.571.825	3.603.832	5.480.449
BÜTÇE HARCAMALARI	1.115.541	1.564.741	1.689.627	2.792.336	4.077.965	5.987.281
İÇ BORÇLANMA	17.404	22.576	54.267	198.463	194.764	669.576
BÜTÇE AÇIĞI (1)	159.687	96.436	143.156	220.511	474.133	506.782
BÜTÇE AÇIĞI (2)	177.091	119.012	197.423	418.974	668.897	1.176.358
BÜTÇE AÇIĞI (2)/GSMH	4,0	1,8	2,3	3,6	3,6	4,2
BÜTÇE AÇIĞI (2)/GİDER	15,9	7,6	11,7	15,0	16,4	19,6
BÜTÇE AÇIĞI ARTIŞI %(2)	94,0	32,8	65,9	112,2	59,7	76,9

(1) İç Borçlanma gelire dahil.

(2) İç Borçlanma gelire dahil değil.

KAYNAK: Kamu Hesapları Bülteni

İki ayrı bütçe açığı hesaplanmıştır. Birinci açık rakamları, iç borçlanmayı da kapsayan bütçe gelirleri ile bütçe açıkları arasındaki farkı vermektedir. İkinci bütçe açığı rakamlarında, iç borçlanma hasılatı bütçe geliri olarak kabul edilmemiştir. Bu gelir rakamları ile hesaplanan bütçe açıkları doğal olarak daha büyüktür. Çalışmamızda bütçe açığı olarak ikinci açık kabul edilecektir. Çünkü; borçlanma hasılatı bütçe geliri arasında kabul edilse bile, vadesi gelince geri ödeneceğinden, borçlanmayı gerçek gelir olarak kabul etmemekteyiz. Aksi bir görüş bizim gibi ülkeler için enflasyona yol açıcı, bütçenin açıklık ve samimiyet kuralını çiğneyici bir görüştür (25).

Tablo'yu incelediğimizde bütçe açığının kronik bir hal aldığını görmekteyiz. Her yılın bütçeleri açık vermekle beraber, bu açıklar giderek büyümektedir. 1980 yılında 177 milyar olan bütçe açığı yalnızca 1981 yılında azalma göstermiş, daha sonraki yıllarda sürekli artarak 1.176 milyara ulaşmıştır.

Bütçe açıklarında 1980 yılında % 94 oranındaki büyük artıştan sonra 1981 yılında artış oranı yavaşlamış ve % 32,8 olmuştur. Bu yıldan itibaren artış oranının büyümekte olduğu görülmektedir. 1983 yılındaki % 112,2 lik artış, önemli bir artıştır.

(25) Yılmaz BÜYÜKERŞEN, İç Devlet Borçlarının Enflasyonist Etkileri, E.İ.T.İ.A.Ya.No. 61/29, Eskişehir, 1966, s. 166.

Açıklardaki gerçek gelişme GSMH içindeki paylarına bakılarak ortaya konulabilir. 1980 yılında GSMH içindeki payı % 4 iken 1981'de % 1.8'e düşmüştür. Daha sonraki yıllarda bu payda artışlar görülmektedir. 1985 yılında ise bütçe açığının GSBH'ya oranı % 4.2'ye çıkarak inceleme döneminin en büyük payına varmıştır. Bütçe açığının, konsolide bütçe giderlerine oranındaki artışlar da bütçe giderlerinin her yıl daha büyük kısmının bütçe açığı yaratmış olduğunu göstermektedir.

4- Bütçe Açıklarının Finansmanı

Günümüzde devletin üstlendiği görevlerdeki artışa paralel olarak, yıl içinde yaptığı harcamaların da arttığını ancak temel gelir kaynağı olan vergi gelirlerinin artan harcamaları karşılayamadığını ifade etmiştik. Bunun doğal sonucu olarak yetersiz vergi gelirleri karşısında Devlet borçlanma yoluna giderek harcamalarını karşılayabilecektir.

A- Bütçe Açıklarının Finansman Yöntemleri

Devlet borçlanmaya, bütçesi yıl sonu itibariyle denk olduğu halde, çeşitli sebeplerle bazı aylarda bu denkliğin sağlanamaması yüzünden başvurabilir. Hazine kısa vadeli borçlanarak Devlet harcamasının zamanında yapılmasını sağlar. Hazine'ye kanunlarla tanınan kısa vadeli borçlanma imkanları, Merkez Bankasının kısa va-

deli avansı ile gerçek ve tüzel kişilere hazine bonolarının satışlarıdır (26).

Bunun yanında devlet bütçesi yapılırken, yıllık gelirlerin yıllık giderleri karşılayamayacağı tahmin edilerek, bütçe kanununa konulan hükümlerle uzun vadeli iç borçlanmaya da başvurulabilir. Bu durumda Hazine, ihtiyaç duyduğu miktarda iç istikraz tahvilleri ihraç eder.

a- İç Borçlanma

Bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılamadığı durumlarda meydana gelen sürekli ve kesin açıkların karşılanması için, uzun vadeli iç borçlanmaya başvurulur. Uzun vadeli iç borçlanmanın iç istikraz tahvilleri ile finansmanı, o yılki bütçe kanununa konulan hükümlere dayanır. Örneğin; 2761 Sayılı 1983 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 3. maddesinde, ödenekler toplamı ile, tahmin edilen gelirler arasındaki farkın iç borçlanma ile karşılanacağı ve bu miktarın bir katına kadar artırılmasında Maliye Bakanlığının yetkili olacağı hükme bağlanmıştır. Aynı kanunun 45. maddesinde; çıkartılacak tahvillerin faiz oranı, ihraç fiyatı, ödeme süresi, basım ve satış yöntemleri ve diğer koşulların Maliye Bakanlığı tarafından saptanabileceği belirtilmektedir. İç istikraz tahvillerinin kaynağı sermaye piyasasıdır.

(26) Memduh YAŞA, Devlet Borçları, İstanbul, 1981, s.47.

Bütün istikraz gelirleri her türlü vergi ve resimden muaf tutulmuştur.

b- Merkez Bankasının'dan Kısa Vadeli Avans

Hazine'nin bütçe yılı içinde gelirlerin giderlere uyum sağlayamadığı durumlarda başvurabileceği finansman yöntemi, Merkez Bankası kısa vadeli avanslarıdır. Merkez Bankası'nın Hazineye avans verme işlemi iki şekilde uygulanır. Bunlardan birincisi "altın karşılığı avans" işlemidir. Hazine'nin elindeki altınları Merkez Bankasına rehin etmesiyle yapılır. Bu yöntem halen uygulanmamaktadır (27).

Hazine'nin Merkez Bankasının'dan avans almasının bir başka yolu da "Hazine'ye kısa vadeli avans işlemi" dir. Halen Türkiye'de Hazine'nin faydalandığı avans şekli budur. Bu tür avans işlemi için bütçe kanununda hiçbir sınırlama getirilmemiş olmakla birlikte, bütçe yılı içindeki gelir-gider dengesini sağlamak için Merkez Bankasının'dan avans alma yetkisi veren bir madde daima yer almaktadır. Ancak Merkez Bankası kanunlarında Hazine'ye verilecek avanslar hakkında sınırlayıcı hükümler yer almıştır.

(27) 1940 yılında çıkarılan bir kanunla, Maliye Bakanlığı'na tanınan bu yetki, 1946 yılında yapılan devalüasyon sonucu, Merkez Bankasındaki altınların artan değer farkının hesaptan düşülerek hesabın kapatılmasıyla sona ermiş ve bir daha kullanılmamıştır.

14.1.1970 tarihli ve 1211 Sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 50. maddesi; "Banka, miktarı cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının % 15'ini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli bir avans hesabı açar. Bu avans hesabına uygulanacak faiz haddi ile ekonomik durum gözönünde bulundurulurarak kullanılacak avans nisbeti Maliye Bakanlığı ile Banka arasında kararlaştırılır" (28) demektedir.

Hazine, kısa vadeli avansı devlet gelirlerinin düşük olduğu aylarda kullanırken, devlet gelirlerinin giderlerinden fazla olduğu aylarda fazla gelirleri ile kısa vadeli avans borcunu kapatır. Ancak, Merkez Bankası avansları zamanında ödenmeden birikmekte, birkaç yıllık dönemler sonunda çıkarılan kanunlarla uzun vadeli borç haline dönüştürülmektedir (29). İzleyen yıllara geçen bu borçlar gerçek bütçe açığını finanse eder duruma gelmektedirler. Türkiye'de de genel olarak bu amaçla kullanılmaktadırlar.

c- Hazine Bonoları

Maliye'nin, bütçe kanunu ile her yıl, aldığı yetkiye dayanarak ve yine aynı kanunla tespit edilen tavanı aşmamak üzere çıkardığı ve bankalara iskonto et-

(28) R.G. T.26.1.1970, No.13409, s.6.

(29) Bedi N. FEYZİOĞLU-Gülü Y. COŞKUN-Ömer Faruk BATIREL Beyhan ATAÇ-Engin ATAÇ, Devlet Bütçesi, TC Anadolu Univ. Ya. No. 76, Açık Öğretim Fakültesi Ya. no. 23, Fasıkül 3, Ünite 16, Ankara, 1985, s. 220.

tirdiği, en çok bir yıl vadeli borç senetleridir (30). Hazine bonoları, hazinenin gelir ve giderleri arasında zaman bakımından meydana gelen açıklarını kapatmak için başvurabildiği bir başka kısa vadeli borçlanma aracıdır. Süre sınırlaması getirilmiş olmakla beraber, gerek duyulduğu ölçüde ihraç edilebileceği anlaşılmaktadır.

Hazine bonoları; halka, bankalara, mali kuruluşlara ve şirketlere satılır. Ancak, uygulamada halktan çok diğer kesime satılmaktadır.

Hazine bonolarının vadelerinin dolmasına en çok dokuz ay kalmış olanlarını Merkez Bankası'na reeskonta kabul ettirmek imkanı vardır. Bankalar da, vadelerinin dolmasını beklemeyerek paraya çevirmektedirler. Ayrıca vadeleri yaklaşmış bonolar karşılığında Merkez Bankasından avans da alabilirler. Bu uygulama, hazine bonolarının emisyonu sebep olduğunu gösterir. Zamanla konsolidasyon işlemini de zorunlu kılan bu borçlar, aynı zamanda ortaya çıkan açıkların nasıl kapatıldıklarını da göstermektedir (31).

Hazine, hazine borçlarından ayrı olarak çeşitli bonolar ihraç etmektedir. Bunlar, "Müteahhit Bonoları", "Garanti Bonoları", "Olağanüstü Hallerde Çıkarılan Bo-

(30) YAŞA, s. 31.

(31) Üren ARSAN, T.C. Devrinde İç Devlet Borçları, S.B.F. Yayını, Ankara, 1961, s. 42.

nolar^m dır (32).

d- Bütçe Emaneti

Bütçe yılı içinde yapılan masraflardan; çeşitli sebeplerle bütçe yılı sonuna kadar parası ödenmeyen kısmı, yıl sonu itibariyle masraf olarak gösterilerek emanet hesabına alınır. Yıl içinde ödemeyi kolaylaştırmak amacıyla başvuru olan bu usul, gerçekte bütçe açığı- nı gizleyici bir kaynak olmakta ve bütçe emaneti adı verilen bu hesapta devlet borcu birikmektedir (33). Bu paralar Hazine için kısa süreli faizsiz bir kredi konu- mundadırlar. Bütçe emanet hesabına alınarak ertelenen bedellerin bir bölümü bütçe yılı içinde ödense, bütçe giderleri bu ödemelerin tutarı kadar artacak, dolayı- sıyla bütçe açığı büyümüş olacaktır.

Emanetler ikiye ayrılır. Adi emanetler, özel yasa- ların gereği olarak kişilerin Hazineye yatırmak zorun- da oldukları tutarlardır. Bunlar arasında, eksiltmeye katılan isteklilerden alınan geçici ve kesin güvence- ler ve çeşitli depozitolar sayılabilir. Bütçe emaneti adı verilen ikinci emanet şekli ise, mali yıl sonuna dek verile emrine bağlanmış ancak, alacaklıya sayman- lık tarafından ödeme yapılmamış tutarları ifade eder(34).

(32) _____, Hazine ve Hazine İşlemleri, Maliye Ba- kanlığı 50.Yıl Yayınları, s. 20.

(33) YAŞA, s. 37.

(34) Ömer Faruk BATIREL, Kamu Bütçesi, İİTİA Nihad Sayar- Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları No.352/585, İkinci Baskı, İstanbul, 1981, s.116.

B- Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Bütçe Açıklamasının Finansmanı

Bütçe açığının ekonomi üzerinde sebep olduğu etkiler, bu açığın nasıl finanse edildiğine bağlı olarak gelişirler. Bütçe açığının emisyonla karşılanması, genişletici etkiler yapacaktır. Buna karşın açığın emisyon yolu ile değil de, vergi gelirlerini artırarak ya da tahvil ihracı yolu ile karşılanması, finanse edilen açık tutarı kadar özel harcamalarda azalmaya sebep olur.

Türkiye'de bütçe açığını finanse eden kaynakların incelenmesinde; önce konsolide bütçe kapsamına giren dairelerin ek finansman gereği verilecek ve bu gereğin hangi kaynaklardan karşılandığı ortaya konulacaktır. Ek finansman gereksinmesi; konsolide bütçe açığı tutarına devletin verdiği avanslar eklenip, bulunan toplamdan bütçe emanetleri çıkarılarak hesaplanmıştır.

Ek finansman gereğini ve bu gereğin nasıl karşılandığını gösteren Tablo 1.11'den yararlanılarak düzenlenmiş olan Tablo 1.12 incelendiğinde, ek finansman gereği ve finansman kaynaklarındaki gelişme daha açık bir biçimde görülmektedir. Ek finansman gereği, inceleme dönemi boyunca artma eğilimi izlemiştir. Bu artış eğilimi, enflasyona karşı mücadelenin izlendiği bu dönemde bütçe politikasının etkin olmadığına göstergesidir. Dikkati çeken nokta, 1981 yılında ek finansman gereğinde büyük bir düşüş olmasıdır. Bunun sebebi; ilgili yı-

TABLO 1.11 - Bütçe Dengesinin Finansmanı

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
EK FİNANSMAN GEREĞİ	129.737	24.903	208.178	233.271	724.385	1.215.406
EK FİNANSMAN	140,644	61.483	202.399	231.772	726.130	1.265.567
- İÇ BORÇLANMA	17.404	22.576	54.266	198.463	194.764	669.576
- MERKEZ BANKASI AVANSI	103.147	38.635	32.416	72.220	189.733	283.103
- HAZİNE BONOLARI	34.877	35.315	74.461	-96.274	283.738	231.315
- DİĞER EMANETLER	37.601	203.579	35.035	-33.927	-138.682	158.488
- KASA VE BANKA	-52.385	-238.622	6.221	91.240	196.577	-76.915
NET HATA	106.784	36.580	-5.779	-1.549	1.745	50.161

KAYNAK: Kamu Hesapları Bülteni

- 31 Aralık itibariyle

- 1982 Yılı 10 Aylık

TABLO 1.12- Bütçe Dengesinde Finansman Kaynakları

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
EK FİNANSMAN GEREĞİ	100	19,2	160,5	179,8	558,3	936,8
EK FİNANSMAN	100	43,7	143,9	164,8	516,3	899,8
- İÇ BORÇLANMA	100	129,7	311,8	1140,2	119,0	384,7
- MERKEZ BANKASI AVANSI	100	37,5	31,4	70,0	183,9	274,5
- HAZİNE BONOLARI	100	101,3	213,5	-276,0	813,5	663,2
- DİĞER EMANETLER	100	541,4	931,8	- 90,3	-368,8	421,5
- KASA VE BANKA	100	455,5	-11,9	-174,2	-375,3	146,8
NET HATA	100	339,2	-53,6	- 14,4	16,2	465,1

KAYNAK: Tablo 1.11'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

la ait, diğer emanetler hesabında görülen büyük hacimli artış ve bütçe açığında görülen azalmadır.

TABLO 1.13- Ek Finansman Kaynaklarının Gelişimi

<u>YILLAR</u>	<u>M.BANKASI AVANSI</u> <u>EK FİNANSMAN</u>	<u>İÇ BORÇLANMA</u> <u>EK FİNANSMAN</u>	<u>HAZİNE BONOLARI</u> <u>EK FİNANSMAN</u>
1980	0,733	0,124	0,248
1981	0,628	0,367	0,574
1982	0,160	0,268	0,368
1983	0,312	0,856	-0,415
1984	0,261	0,268	0,390
1985	0,224	0,529	0,183

KAYNAK: Tablo 1.11'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Ek finansman kaynaklarının toplam kaynaklar içindeki paylarını gösteren Tablo 1.13'den Merkez Bankası avanslarının toplam kaynaklar içindeki payının % 733 den % 224'e kadar gerilemiş olduğu görülmektedir. Merkez Bankası avanslarındaki oransal azalma ile birlikte, iç borçlanma ve hazine bonolarının payı artmıştır. Hazine bonoları ile finanse edilen açık tutarındaki artışlar, hazine bonolarının sahip olduğu kısa vade, yüksek likidite ve faiz gibi nitelikleri sebebi ile paranın dolaşım hızını artırarak enflasyonu uyarıcı etkiler yapmıştır. Özellikle 1983 yılında iç borçlanma tutarının toplam kaynaklar içinde önemli bir pay alması, uzun va-

deli borçların, finansman kaynakları içindeki payının artırılmasına yönelik politika sonucudur.

İkinci Bölüm

BÜTÇE AÇIKLARI VE PARA POLİTİKASI

I- BÜTÇE AÇIKLARININ PARA ARZI VE ÖZEL TALEP ÜZERİN- DEKİ ETKİLERİ

1- BÜTÇE AÇIKLARININ FINANSMANI VE PARA ARZINA ET- KİLERİ

Bütçe açıklarının finansmanı ve para arzı üzerindeki etkilerini, bu konuya ilişkin temel iktisadi görüşleri kısaca özetledikten sonra ortaya koymaya çalışacağız.

Klasik iktisadi görüşe göre, fiyatlar genel düzeyini yükselten faktör para arzı artışlarıdır. Ekonomi doğal güçlerin etkisinde dengede bulunmakta, her arz kendi talebini yaratmaktadır. Üretim faktörlerindeki gelişmelere bağlı olarak toplam üretim uzun dönemde artacaktır. Ekonominin reel yönünden ayrı olarak düşünülen parasal yönü, üretimi etkilemeyecek, fakat üretimdeki artışla beraber para arzında da artış yapılması gerekecektir.

Para arzının (toplam üretim artışından daha fazla) artması halinde toplam üretim bundan etkilenmeyecektir. Sadece, yeni ekonomi dengesi daha yüksek bir fiyat düzeyinde oluşacaktır.

Klasik görüşe göre; ekonomi kendiliğinden dengede olduğundan, bu dengenin bütçe dengesizliği ile bozulması gerekmektedir. Bütçe açığı ya da fazlası olması ekonominin reel dengesini etkilemez.

Bütçe açığının emisyon ile kapatıldığını düşünelim. Bu durumda, miktar teorisinin ortaya koyduğu sonuca göre; para arzındaki artış doğrudan fiyatlar genel düzeyini etkileyecek, toplam arz ile toplam talep daha yüksek bir fiyat düzeyinde dengeye gelecektir.

Bütçe açığının diğer finansman yolu borçlanmadır. Borçlanmaya başvurmak ekonominin yatırılabilir fonlar dengesini oluşturan tasarruf ve yatırımların düzeylerini değiştirir. Ancak yatırım ve tasarruflardaki değişim, ekonominin reel üretim düzeyini etkilemez. Faiz oranı değişerek yeni bir denge kurulur. Klasik iktisadi görüş, kamu hizmetlerinin ekonomik faaliyetleri etkilemeyen vergi gelirleri ile karşılanmasını ve küçük hacimli denk bir bütçe politikası izlenmesini önermektedir.

Klasik görüşe karşın, ekonominin kendi kendini dengeye gelmesinin mümkün olmadığı 1929 sanayileşmiş ekonomiler bunalımından sonra anlaşılmıştır. Keynes, bu bu-

nalımın ardından açıkladığı görüşlerinde, ekonominin kaynaklarını tam olarak kullanabilmek için maliye politikası tedbirlerine ihtiyaç bulunduğunu ifade etmiştir. Keynesyen görüşe göre, bir ekonomide reel kesim ile parasal kesimin birbirinden bağımsız olduğu söylenemez.

Kamu harcamalarındaki bir artış, para arzını artırarak faiz oranlarını düşürür. Ekonominin reel kesiminde faiz oranı ile milli gelir arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Faiz oranının milli gelir üzerindeki etkisi, yatırımların faiz oranı karşısındaki elastikiyeti ve çarpan katsayısının değerine bağlı olarak belirlenir. Fertler spekülatif amaçlı olarak da para tuttuklarından faiz oranı aracılığı ile ekonominin reel ve parasal kesimleri birbiriyle ilişkilendirilmiştir. İfade edilen likidite tuzağı nedeniyle, faiz oranı belli bir düzeyin altına düşmez. Ekonomiyi tam istihdama taşıyacak yatırımlar yapılamazsa, bir müdahale olmaksızın ekonominin kendiliğinden tam istihdama ulaşması mümkün değildir. Ancak kamu harcamaları ve gelirlerinde yapılacak değişmelerin reel geliri değiştireceği ileri sürülmüştür. Kamu harcamalarının para basmak yoluyla karşılanması halinde devlet bütçesinin milli gelir üzerindeki etkisi genişletici ve toplam talebi artırıcıdır.

Monetarist iktisatçılara göre; enflasyon, işsizlik, durgunluk gibi istikrarsızlıkların temelinde yatan

unsur para arzındaki değişmelerdir. Hatta ekonomik faaliyet düzeyini belirlemede tek ve en önemli faktör, para arzındaki sürekli dalgalanmalar olmuştur. Tahminlerin yetersizliğinden, olayların değişkenliğinden ve verilecek kararlardaki gecikmelerden dolayı para politikalarında konjonktüre ayarlı düzenlemelere gidilmesinin, istikrar bozucu sonuçlar doğurduğu görüşünü savunmaktadırlar. Onlara göre en iyi istikrar politikası, hiçbir şekilde istikrar politikası izlenmemesidir (1). Sabit oranlı otomatik bir para politikasının, konjonktüre ayarlı para politikasından daha olumlu sonuçlar vereceğini savunmaktadırlar.

Monetaristlere göre kamu harcamaları yeni para yatırımı ile finanse edilmedikçe, GSMH'yı etkilemeyecektir. GSMH ile para arzı arasında doğrusal bir ilişki kuran Monetarist görüş, paranın dolaşım hızını, sabit veya uzun dönemde istikrarlı olarak kabul etmektedir.

Kamu harcamalarındaki bir artış, Merkez Bankasından ödünç alınarak veya para basmak yolu ile finanse edilirse, harcamalar ve GSMH artacaktır. GSMH artışının sebebi bütçe açıkları değil, para arzındaki artışlardır.

Halka tahvil satılarak finanse edilen bütçe açığı toplam GSMH'yı etkilemeyecektir. Kamu harcamaları artarken toplam harcamalar değişmeyecektir. Muamelat amaçlı para talebi artarak faiz oranlarını etkileyecektir. Faiz

(1) İlker PARASIZ, Para ve Banka "Kuram-Politika-Kurumlar", Bursa Akademi Kitabevi Yayınları, Ya.No.5, Bursa, 1983, s. 261.

oranlarındaki yükselme ise özel yatırımları azaltacaktır. Hükümetin izlediği maliye politikasının başarılı olabilmesi için, para arzındaki artışlar önem kazanmaktadır. Aksi durumda sadece harcamaların kaynağı değişecektir.

Bütçe açıklarının para arzı üzerindeki etkilerini, finansman kaynaklarına göre inceleyerek ortaya koymak mümkündür. Devlet, bütçe açığını; Merkez Bankası'nın doğrudan avansları ile, ticari bankalardan, mali kurumlardan ve özel kesimden borçlanmak yolu ile kapatabilir. Bütçe açığının para arzına etkileri, bu finansman kaynaklarından hangisinin kullanıldığına bağlıdır.

A- Merkez Bankası Kanalı ile Finansman

Hükümetler, bütçe açıklarını, Merkez Bankasından kısa vadeli avans olarak ya da bu kuruma bono veya tahvil satarak finanse edebilir. Bu durumda para arzı artış gösterir. Ayrıca bankaların portföylerindeki değişmelere uygun olarak likiditeleri arttığından, kredi çarpanı yoluyla para arzı ikinci defa artar.

Devletin harcadığı miktar, Merkez Bankası hesaplarına alacak olarak kaydedilir. Bu hesaplar devlet tarafından çekilip harcandığında harcama miktarı kadar ek satınalma gücü yaratılmış olur ve para arzı artar. Bu parayı alanlar kendi bankalarına yatıracaklar ve ticari bankaların toplam mevduatları artacaktır. Bankaların

borç verme güçleri artar ve açmış oldukları kredilerini artırırlarsa, toplam talep artar. Devletin borçlanması ekonomi üzerinde genişletici bir etki yaratmış olur (2).

Merkez Bankası'nın, Hazine'nin ihtiyaçlarını zaman itibariyle dengeleyen bir yaklaşımı vardır. Bunun yanında, Merkez Bankası kaynaklarının hükümetlerce zorlanmaması gerektiğinin anlaşılması ve bir prensip olarak kabul edilmesi gerekir.

B- Ticari Bankalar Kanalı İle Finansman

Bütçe açıklarının ticari bankalar tarafından finansmanının kısa vadeli parasal etkileri, borç tahvillerinin banka portföyünü artırmasına veya diğer aktiflerin yerini almasına göre değişmektedir (3). Bankalar devlete borç vermekle fonlarının bir kısmını devretmiş olurlar. Devlet de borç olarak aldığı meblağları yatırım, cari ve transfer harcamaları olarak çeşitli sahalara devreder. Kişiler ve kurumlar ellerine geçen bu fonları tekrar bankalara götürüp, açtıracakları hesaplara yatırarak banka mevduatlarını artırırlar. Artan banka mevduatları, kredi yaratılmasına imkan veren bir rezerv olarak kullanılır.

-
- (2) John F.DUE (Çev.Sevim GÖRGÜN-İzzettin ÖNDER), Maliye-Bir İktisadi Analiz, İst. Üniv. Ya.No.1241, İkt.Fak.Ya.No. 206, Maliye Enst.Ya.No.27, Üçüncü Baskı, İstanbul, 1967, s. 526.
- (3) Dündar SAĞLAM, "Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Para Politikasına Olan Etkileri", BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ, S.10 (Ekim 1985), s. 26.

Ticari bankalar, fazla rezervlere sahip iseler, diğer aktiflerini değiştirmeden, artık rezervlerinden oldukça fazla kısa vadeli devlet tahvili alabilirler. Satınalma gücü, transfer edilmekten öte, bankalar tarafından yaratılmaktadır. Bu durumda bankaların nakit-mevduat oranları değişir ve para arzı, portföyündeki artış kadar büyür (4). Merkez Bankası kanalı ile finansmanın yarattığı etkiden farkı, başlangıçta baz parayı artırmamasıdır.

Ticari bankalar fazla rezerve sahip değillerse, diğer aktiflerini kısımadan kısa vadeli devlet tahvili alamazlar ve tahvillerin bunlara satışı, diğer kurumlara yapılmış gibi bir etki yaratır (5). Yani genişletici etkisi sözkonusu değildir.

C- Ticari Bankalar Dışındaki Mali Kurumlar ve Özel Sektör Kanalı İle Finansman

Kısa vadeli devlet tahvillerinin bir kısmı, sigorta şirketleri ve tasarruf sandıkları gibi mali kuruluşlara da satılmaktadır. Bu kuruluşlar, nakit depolarını azaltarak devlet tahvillerine yatırırlar. Bütçe açığının bu şekilde finansmanı, parasal etkileri olmayan sağlıklı bir yoldur (6).

(4) SAĞLAM, s. 27.

(5) DUE, s. 526.

(6) SAĞLAM, s. 26.

Tasarruflarını devlet tahvillerine yönelten fertler, kendi işlerini genişletmek veya yeni yatırım fırsatlarını değerlendirmek gibi alternatiflerden fedakarlık etmektedirler. Bu alternatifleri karşısında devletin fertlerden borçlanması, tahvil fiyatlarını düşürmek ve diğer bir deyişle faiz oranlarını arttırmakla mümkündür. Özel sektörün ise fonların devlet tahvillerine yöneldiği bir ortamda finansman ihtiyacını karşılamak için bankalara daha fazla ihtiyaç duyacağı açıktır. Bu gelişmenin para arzı üzerindeki etkisi, Merkez Bankası'nın faiz oranları ve bankalara likidite sağlamak konusundaki politikalarına bağlı olacaktır.

2- BÜTÇE AÇIKLARININ ÖZEL TALEP ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanı durumunda, özel kesim aktifinde kamu tahvillerinin payı giderek artacaktır. Özel kesimin parasal varlıklarını azaltarak tahvillere yönelmesi, ancak tahvillerin daha verimli hale getirilmesi ile mümkündür. Özel sektörün ihraç ettiği tahvillere göre daha cazip hale getirilen kamu tahvilleri, aynı zamanda özel kesim finansman kaynaklarını da sınırlandırarak, özel yatırım harcamalarının azalmasına sebep olur. Yatırım malları talebindeki azalma ile beraber, toplam talep de azalacaktır (7).

(7) Macit İNCE, Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi), Üçüncü Baskı, Ankara, 1976, s. 249.

Kamu harcamalarının genişletici etkileri yanında, sebep olduğu dikkate değer büyüklükte açıklar; özel tahviller için kullanılabilir fonları sıkılaştırmak suretiyle özel yatırımları azaltarak, dengeleyici bir rol oynayabilmektedirler (8).

Tahvil ihracı yolu ile bütçe açıkları finansmanının sebep olduğu olumsuz etkiler, faiz oranına karşı para talebinin elastik, özel talebin inelastik olması halinde azalacaktır. Aynı zamanda dış borçlanmaya müracaat imkanları da, özel harcamaların azalmasını önlemenin bir yoludur. Dış borçlanma faiz oranına karşı ne kadar fazla duyarlı olursa, kamu borçlanması sonucunda faiz oranları o kadar az artış gösterecek, dolayısı ile özel talepteki sapmalar da o kadar az olacaktır (9). Ancak, dış borçlanmanın sebep olduğu ek döviz girişleri, kambiyo kurunun değerlenmesine yol açarak, ihracatı ve dolayısıyla ödemeler dengesini olumsuz yönde etkiler. Bu da, dış borçlanmanın, ekonomi politikasının etkinliğini garanti eden bir yöntem olmadığını gösterir.

Merkez Bankası, faiz oranlarındaki yükselişleri önlemek amacı ile piyasadan kısa vadeli tahvillerin satın alınmasına yönelik bir politika izleyebilir. Merkez Bankası'nın bu işlemi, nakdi sermaye arzını sonsuz elastik yaparak faiz oranı yükselişini önleyecektir. Ancak iz-

(8) Roger W.SPENCER,William P.YOHE, "The Crowding Out of Private Expenditures by Fiscal Policy Actions, Reprint from Review-Federal Reserve Bank of St.Louis, (October) 1970,s.20.

(9) SAĞLAM, s. 29.

lenen bu politika, kısa vadeli tahvillerin Merkez Bankası'na satılmış olması ile aynı etkiyi doğuracak ve gerçek anlamda borçlanmadan çok, para yaratılmış olacaktır. Genel olarak faiz oranlarındaki dik yükselişi önleyen Merkez Bankası politikaları sonucunda devlet borçlanması, toplam yatırımlar üzerinde açıkca azaltıcı tesir yapmaz (10).

II- BÜTÇE AÇIKLARININ PARA POLİTİKASINA ETKİLERİ

Bütçe açıkları ve para politikası ilişkisini, para arzı ve özel talep üzerindeki etkileri olmak üzere iki başlıkta inceledik. Şimdi, 1980 yılından sonra Türkiye de bütçe açıklarının para politikasına etkilerini görelim.

1- TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE BÜTÇE AÇIKLARININ PARASAL ETKİLERİ VE PARA POLİTİKALARI

24 Ocak önlemlerinin oluşturduğu istikrar programında öncelikle ele alınan sorun enflasyondur. Ekonominin sağlıklı bir büyüme trendine oturtulmasının enflasyonun denetim altına alınmasına bağlı olduğu önemle vurgulanmaktadır. Enflasyonun denetimi konusunda temel ilke; para ve kredi politikalarının titizlikle izlenmesi, kamu sektörü finansman açığının zamanla ortadan kaldırılması ve Hazine'nin Merkez Bankasından borçlanmasının yakından

(10) DUE, s. 528.

izlenmesidir. İstikrar tedbirlerinin uygulamaya konduğu 1980 yılından itibaren bütçe, önemli bir unsur olarak ele alınmış ve bütçenin enflasyon kaynağı olan etkileri hafifletilmeye çalışılmıştır.

24 Ocak 1980, 1983 sonu ve 1984 başında alınan kararlarda yeni fiyat politikası en çok dikkati çeken hususlardan biri olmuştur (11). Bu politikanın temelinde yatan ekonomik felsefe, özellikle KİT'in ürettikleri malların maliyetine uyan fiyatlarla satılması ve yüksek fiyat düzeyinde arz ve talep dengesinin yeniden kurulmasıdır. Böylece, KİT'in bütçeye getirdiği yük de hafifletilmiş olacaktır. Daha sonraki aylarda yapılan mini devalüasyonlar ve zamlar bunun kanıtlarıdır. Böylece, başlangıçta yaratılan para darlığının, daha sonraki aylarda para arzında meydana gelen artışlarla etkisini yitirmesi önlenmeye çalışılmaktadır (12).

24 Ocak kararlarıyla birlikte izlenen faiz politikasının hedefi, bir yandan yükselen fiyatlar karşısında reel faizin negatif değerler almasını önlemek, diğer yandan enflasyonun üzerinde faiz vermek suretiyle tasarruf eğilimini arttırarak, toplam talebi kısmaştır. Nitekim,

(11) Ahmet KILIÇBAY, Türk Ekonomisinde Enflasyonun Anatomisi, İ.Ü. İktisat Fakültesi Rektörlük Ya.No.3274, Fakülte Ya.No. 507, İstanbul, 1984, s.163.

(12) İlker PARASIZ, "Enflasyonla Mücadelede Para Politikasının Etkinliğini Artıran ve Azaltan Bazı Kuramsal Faktörler", İKTISAT FAKÜLTESİ DERGİSİ, TC B.İ. T.İ.A. Yayınları, C I, S.1, (Nisan)1980, s. 48.

Özellikle istikrar tedbirlerini izleyen dönemde yüksek nominal faiz oranları sonucu, kuramsal olarak bir kısım halkın tasarruf eğiliminde de artış olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (13). Ancak artan faiz oranları devlet borçlarının maliyetini artırarak, bütçelere yeni yükler getirmiştir.

Artarak gelişmekte olan bütçe açıkları, inceleme dönemi içinde uygulanmaya çalışılan sıkı para politikası ile çakışınca, kamu finansmanının para politikası ile uyumlu bir biçimde yürütülmesi sorununu ön plana çıkarmıştır. Parasal göstergelerin yakından takibi ve değerlendirilmesi, optimal kararlar verilmesi açısından; Devlet Planlama Teşkilatı, Merkez Bankası ve Maliye Bakanlığı arasında yakın koordinasyon ve işbirliği sağlanması görülmüştür (14). Zira para ve kredi politikasının düzenlenmesi ile ilgili kararların alınmasında, çoğunlukta kamu sektörünün finansman sorunu ortaya çıkmış, bu sorunun çözümü ise izlenen para ve kredi politikasına ters düşebilecek kararların alınmasına yol açmıştır.

Bütçe açığının trilyona varan rakamlarla ifade edildiği bu dönemde, Merkez Bankası'nın ağır para talebi baskısı altında kalmasıyla birlikte, para politikası hedeflerinden sapıldığı görülmektedir. Para politikası ile

(13) PARASIZ, s. 48.

(14) Merkez Bankası Yıllık Rapor, 1980, s. 30.

bütçe politikasının uyumlu hale getirilmesi şeklinde tanımlayabileceğimiz bu sorun, Türkiye'de 1980 sonrası dönemde bütçe açıklarının para arzı üzerindeki etkileri ortaya konularak açıklanmaya çalışılacaktır.

A- Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Bütçe Açıklarının Parasal Etkileri

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde bütçe açıklarının parasal etkilerini incelemeye başlamadan önce, konuya açıklık getirmesi düşüncesi ile para arzını ve para arzını belirleyen unsurları ortaya koymak gerekmiştir.

Dolaşımdaki ödeme araçlarının nominal satınalma gücü toplamı para arzıdır (15). Para arzını (M) dar anlamı olarak dolaşımdaki banknot (C) ve vadesiz ticari ve tasarruf mevduat (D) toplamı olarak tanımlayabiliriz.

$$M = C + D$$

Merkez Bankası ve Hazine'nin çıkarmış olduğu paraların bir kısmı ekonomik birimler tarafından nakit olarak tutulduğu gibi, bir kısmı da bankalara mevduat olarak yatırılır. Bankalar, para otoritesi kararına bağlı olarak, mevduattan ayırdıkları karşılığı Merkez Bankasına yatırır. Merkez Bankası'na yatırılmış vadesiz

(15) Feridun ERGİN, Para ve Faiz Teorileri, 2. Baskı, İstanbul, 1983, s. 73.

karşılıkları, bankaların para otoritesi nezdinde bulundukları likiditeleridir (16).Dolaşımdaki bonknöt (C), ile Merkez Bankası kasasına yatırılmış her türlü zorunlu ve atıl mevduat karşılıkları (R) toplamı baz para olarak ifade edelir.

$$H = C + R$$

Halkın, varlığını nakit veya mevduat olarak tutmak konusundaki tercihini "nakit/mevduat oranı (n)" gösterir.

$$n = C/D$$

$$C = n \cdot D$$

Aynı şekilde, ticari bankaların karşılıkları ile mevduatları arasındaki ilişkiyi, "karşılık mevduat oranı (k)" belirleyecektir.

$$k = R/D$$

$$R = k \cdot D$$

Baz para denklemini ayrıntılı olarak ifade ettikten sonra, gerekli düzenlemeleri yaparak para arzı denkleminde yerine koyalım.

$$M = n \left(\frac{1}{n+k} \right) \cdot H + \left(\frac{1}{n+k} \right) \cdot H$$

$$M = \left(\frac{1+n}{n+k} \right) \cdot H$$

Para arzını ifade eden denklemini elde ederiz. Denklemde parantez içinde gösterilen " $\frac{1+n}{n+k}$ ", halkın ve bankaların tercihini yansıtan baz para çarpanıdır. Para arzının bir yandan baz paraya, bir yandan da baz para çarpanına bağlı olduğu görülmektedir. Baz paranın denetimi Merkez Bankası'nın elinde olduğu halde, baz para çarpanı halkın "nakit/mevduat" tercihine ve ticari bankaların "karşılık/mevduat" oranına bağlıdır.

Merkez Bankası para arzını kontrol etmek için, para arzını istenilen düzeyde belirleyecek ve o döneme ait baz para çarpanını tahmin edecektir. Böylece baz parayı uygun bir biçimde düzenleyecektir (17). Merkez Bankası'nın para arzını kontrol etmesi; baz para çarpanını etkileyen, halkın ve ticari bankaların davranışlarının net etkisini tahmin etmesindeki ve baz parayı ayarlamasındaki başarısına bağlı olacaktır.

Baz paranın, para arzının en önemli belirleyicisi olduğu ve baz para ile para stoku arasında güçlü bir doğrusal ilişkinin bulunduğu, geçmiş deneyler sonucu doğrulanmıştır (18). Bu çalışmamızda ise, bütçe açıklarının parasal etkisini temsil etmek üzere tanımlayacağımız kamu sektörü parasal yükümlülüğü ile para arzı ilişkilerini ortaya koymaya çalışacağız. İlişki, kamu sektörü

(17) Osman Z. ORHAN, "Para Arzını Belirleyen Faktörler ve Para Bazı Çarpanı", YENİ İŞ DÜNYASI DERGİSİ, s.63, (Ocak)1985, s. 45. .

(18) Haluk GÜRSEL, "Türkiye İçin Para Bazı Analizi ve Parasal Denetim Model Denemesi", Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Ya.No.1977-181, Ankara, 1977, s.12.

parasal yükümlülüğünün para arzındaki değişmelere katkıları şeklinde ortaya konacaktır.

a- Bütçe Açıkları Para Arzı İlişkisi ve Çarpan Katsayısı

aa- Bütçe Açıkları ve Para Arzı İlişkisi

Kamu sektörü açık veren bir sektör olmakla birlikte, gelirleri ile harcamalarını karşılayabilse idi özel kesimden borçlanma gereği duymayacaktı. Kamu sektörü açıkları ile para arzı arasındaki ilişkiyi ortaya koymadan önce, Türkiye'de kamu sektörü kapsam ve sınırını belirtmek gerekir.

Merkez Bankası, KİT, genel ve katma bütçeli kuruluşlarla mahalli idareler ve belediyeler, kamu sektörü tanımını altında toplanmışlardır.

1970 yılında yürürlüğe giren 1211 Sayılı Yasa ile para ve kredi politikasının belirlenmesinde Merkez Bankası'na önemli görevler yüklenmiş ve yetkiler verilmiştir. Yapılan yeni düzenlemelerle idari yönden, kısmen, bağımsız bir kuruluş haline getirilmeye çalışılmıştır (19). Ancak Banka, açık piyasa işlemlerine gerçek anlamda girişememiş, bütçe yasaları ve konsolidasyon kararları ile kamu sektörü için konulan kredi sınırları

(19) RG. T. 26.1.1970, No.13409, s. 11.

ile ilgili hükümler işlemez hale getirilmiştir. Bu gibi sebeplerle, Merkez Bankası'nın merkezi hükümetten bağımsız olarak hareket edebilme yeteneği sınırlandırılmıştır. Bunun sonucu olarak bağımsız bir para ve kredi politikası uygulayacak ve para arzını belirleyecek etkin bir organ olmaktan uzaklaştırılmıştır. Hükümetin kararları ve politikaları doğrultusunda hareket eden Merkez Bankası, parasal büyüklüklerin kamu sektörünün finansman ihtiyaçlarına göre belirlenmesinde bir araç konumuna girmiştir. Bu nedenle Merkez Bankası, kamu sektörü tanımına alınmıştır.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri de, bütçeye olan yüklerinin hafifletilmesi ve verimliliklerinin artırılması doğrultusunda düzenlemelere tabi tutulmuşlarsa da, 1984 yılına kadar yatırım, istihdam ve fiyat politikalarının belirlenmesinde merkezi hükümetlere bağımlı kalmışlardır. Kaynaklarını kendi yaratamayan bu kuruluşlar, yatırımlarının ve cari giderlerinin finansmanında bütçe kaynaklarına bağlı olmaktadır. Bu nedenle KİT kamu sektörü tanımına alınmıştır.

Mahalli idareler ve belediyeler; hizmetlerinin finansmanında büyük ölçüde bütçe kaynaklarına bağlıdırlar. İşte bu sayılan nedenlerle; Merkez Bankası, KİT, mahalli idareler ve belediyeler ile genel ve katma bütçeli kuruluşlar kamu sektörü kapsamına alınmışlardır. Bütçe kaynakları ile yakın ilişkileri sebebiyle

le kamu sektörü finansman gerekleri, bütçe açıklarının oluşumunda önemli bir faktör olmaktadır.

Kamu sektörü tanımına ait gerekli bilgileri verdikten sonra kamu sektörü açığını tanımlayabiliriz: Tüm kamu gelirlerini "T", tüm kamu harcamalarını "G" ile gösterirsek, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamadığı kısım kadar kamu sektörü açığı "S" olacaktır.

$$G - T = S$$

Kamu sektörü açığı borçlanılarak kapatılacağından, bu sektörün pasif hesaplarında artış olacaktır. Kamu sektörü açığı; banknot ihraç ederek, özel sektörden borçlanılarak ve yasal düzenlemelerle mevduat munzam karşılıkları artırılarak kapatılabilir. Bunların yanında açığın kapatılması, özel kesime açılan krediler "L" ile döviz rezervlerini "F" de etkileyecektir (20).

$$G - T = Q + \Delta(Rk - Rg) + \Delta Bk - \Delta L - \Delta F$$

Q, kamu sektörü dışındaki sektörlerin ellerindeki banknot miktarını göstermektedir. Özel kesimin elindeki banknot tutarı, dolaşımdaki banknot tutarına (C) banka kasalarındaki paralar (Cb) eklenip, kamu sektörünün kasalarında tuttuğu paralar (Cg) çıkarılarak he-

(20) Ahmet ERTUĞRUL, Kamu Açıkları, Para Stoku ve Enflasyon, Yapı ve Kredi Bankası Yayınları, İstanbul, 1982, s. 58.

saplanmıştır.

$$Q = C + C_b - C_g$$

"R_k-R_g" mevduat munzam karşılıklarını belirlemektedir. Zorunlu karşılık oranından (R_k), resmi mevduat munzam karşılık oranınının düşülmesi ile hesaplanmıştır.

B_k, kamu sektörünün özel sektörü tahvil satışından dolayı olan borcudur. Özel sektör elindeki kamu sektörü tahvilleri tutarını ifade etmektedir.

Kamu sektörü açığının, banknot ihracı yolu ile karşılanan kısmı ile özel sektöre kullandırılan krediler ve munzam karşılıklarda yapılan değişiklikler, para arzını doğrudan etkileyebilecek niteliktedir. Oysa ki, özel kesime tahvil satışı-kaynaklarına bağlı olmak koşulu ile- para arzını dolaylı olarak etkileyecektir. Bu şartlar gözönünde bulundurularak, para arzını doğrudan etkileyebilecek nitelikteki kamu sektörü açığı finansman kaynakları "Kamu sektörü parasal yükümlülüğü(A)" olarak tanımlanmıştır. Kamu sektörü parasal yükümlülüğündeki artış, kamu açıklarınının banknot ihracı yolu ile karşılanan kısmı "G-T-ΔB_k" ile özel sektöre açılan krediler ve döviz rezervlerindeki artış toplamına eşit olacaktır (21).

$$\Delta A = G - T - \Delta B_k + \Delta L + \Delta F$$

(21) ERTUĞRUL, s. 59.

Kamu sektörüne ait açıklar, ya kamu sektörü parasal yükümlülüğünü artırarak, ya da özel sektöre tahvil satarak kapatılacaktır. Yukarıda açıklandığı gibi, kamu sektörü parasal yükümlülüğü ile para arzı arasındaki etkileşim sonucu, açıklar tahvil ihracı yolu ile kapatılmadığı sürece para arzı artacaktır.

Kamu sektörü parasal yükümlülüğünü, baz paraya yakın olarak tanımlayan görüşler de bulunmaktadır. Kamu sektörü parasal yükümlülüğü, kamu sektörü dışındaki sektörlerin ellerindeki paralarla, resmi mevduatlar için ayrılan karşılıklar dışındaki zorunlu karşılıklar toplamını ifade etmektedir (22).

$$A = Q + R_k - kTD_1$$

k : Zorunlu karşılık oranı

T : Resmi Mevduat / Vadesiz mevduat oranı (D_g/D_1)

kTD_1 : Resmi Mevduat için ayrılan zorunlu karşılıklar

Kamu sektörü parasal yükümlülüğü tanımı ile baz para tanımı arasında oldukça yakın benzerlik bulunmaktadır (23). Resmi mevduat için ayrılan zorunlu karşılıklar baz para tanımına girdiği halde, kamu sektörü parasal yükümlülüğü tanımına girmemektedir. Ayrıca kamu sektörü parasal yükümlülüğü hesaplanırken, kamu sek-

(22) ERTUĞRUL, s. 61.

(23) Baz para tanımı için Bkz. Bu çalışma s.59.

törünün elindeki para dolaşımdaki para miktarından düşülmektedir.

Baz para ve para stoku arasında sabit veya kararlı bir ilişkinin varlığı para arzının kontrolüne olanak vermektedir. Kapsam yönünden baz paraya benzeyen kamu sektörü parasal yükümlülüğü ile para stoku arasında kararlı bir ilişkinin varlığının ortaya konması da, iki büyüklük arasındaki etkileşimin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

Çalışmamızda, önce kamu sektörü parasal yükümlülüğü ile para arzı arasındaki ilişki ortaya konulacak, daha sonra, para arzına mutlak ve oransal katkıları hesaplanacaktır.

Konuya, buraya kadar açıkladığımız büyüklükler arasında aşağıdaki oranları tanımlayarak başlayabiliriz:

$n = C/D_1$	<u>Dolaşımdaki Banknot</u> Vadesiz Tic. ve Tas.Mevd.
$z = D_2/D_1$	<u>Vadeli Mevd. Toplamı</u> Vadesiz Mevd. Toplamı
$T = D_g/D_1$	<u>Resmi Mevd.Toplamı</u> Vadesiz Tic.ve Tas.Mevd.
$h = C_b/D_1$	<u>Banka Kasalarındaki Para</u> Vadesiz Tic.ve Tas.Mevd.
$g = C_g/D_g$	<u>Kamu Sekt.Kasalarındaki Para</u> Resmi Mevduat

$$k = \frac{R_k}{D_1 + D_2 + D_g} \quad \frac{\text{Zorunlu Karş. Toplam.}}{\text{Vadesiz Vadeli Resmi Mevd.}}$$

Şimdiye kadar tanımladığımız ifadeler ve oranlardan yararlanarak kamu sektörü parasal yükümlülüğü ile para stoku arasındaki ilişkiyi somut olarak ortaya koyabiliriz:

$$A = Q + R_k - kTD_1$$

$$A = C + C_b - C_g + k(D_1 + D_2 + D_g) - kTD_1$$

$$A = n.D_1 + h.D_1 - g.D_g + k(D_1 + zD_1 + TD_1) - kTD_1$$

$$A = n.D_1 + h.D_1 - g.TD_1 + k.D_1 + k.zD_1 + kTD_1 - kTD_1$$

$$A = (n + h - g.T + k + K.z) D_1$$

$$D_1 = A / (n + h - g.T + k + K.z)$$

Vadesiz mevduatı kamu sektörü parasal yükümlülüğü cinsinden ifade ettikten sonra para arzı tanımında yerine koyalım:

$$M = C + D_1 \quad (24)$$

$$M = n.D_1 + D_1$$

$$M = (n+1) \cdot \frac{A}{n + h - g.T + k + k.z}$$

$$M = A \cdot \frac{n + 1}{n+h - g.T + k + k.z}$$

(24) M dar anlamda para arzı tanımıdır. İlişkiyi kurmak açısından M tanımı yeterli görülmüştür.

Kamu sektörü parasal yükümlülüğünün para arzına etkisini belirleyen katsayıyı dar anlamda para çarpanı (m) olarak ifade edebiliriz.

$$m = \frac{n + 1}{n + h - g \cdot T + k + k \cdot z}$$

Para stoku ile kamu sektörü parasal yükümlülüğü arasındaki ilişkiyi aşağıdaki şekilde yazabiliriz.

$$M = m \cdot A$$

Kamu sektörü parasal yükümlülüğü ile çarpanın para arzına katkısını incelemek ve çarpanın kararlılığını görmek için, ilişkiyi ortaya koyan denklemi logaritmik hale getirip zamana göre türevini alırsak:

$$M = A \cdot \frac{n+1}{n + h - g \cdot T + k + k \cdot z}$$

$$\frac{d \ln M}{d t} = \frac{d \ln A}{d t} + \left(\frac{1}{1 + n} - \frac{M}{A(1+h)} \right) \frac{d n}{d t}$$

$$- \left(\frac{M}{A(1+n)} \right) \frac{d h}{d t} + \left(\frac{M}{A(1+n)} \cdot T \right) \frac{d g}{d t}$$

$$+ \left(\frac{M}{A(1+n)} \cdot g \right) \frac{d T}{d t} - \left(\frac{M}{A(1+n)} (1+z) \right) \frac{d k}{d t}$$

$$- \left(\frac{M}{A(1+n)} \cdot k \right) \frac{d z}{d t}$$

eşitliğini elde ederiz. Bu eşitlik, para arzındaki deği-

şimin kaynaklarını vermektedir. Eşitliğin sağında, para arzındaki değişime çeşitli büyüklüklerin katkıları yer almaktadır.

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde kamu sektörü parasal yükümlülüğünün para arzına katkılarını incelemek için aşağıdaki tablolar hazırlanmıştır:

TABLO 2.1 - Kamu Sektörü Parasal Yükümlülüğü ve Çarpan Katsayısı

YILLAR	(Milyon)		
	M	A	$\frac{M}{A}$
1979	443.359	312.225	1,4
1980	669.680	501.204	1,4
1981	961.124	826.418	1,2
1982	1.337.813	1.230.739	1,1
1983	1.920.189	1.410.866	1,4
1984	2.222.915	2.075.551	1,1
1985	3.184.484	2.745.245	1,2

KAYNAK: TABLOLAR Ek I - Ek II - Ek III'den yararlanılarak düzenlenmiştir.

Yukarıdaki tablo kamu sektörü parasal yükümlülüğü ile para arzı arasında çarpan katsayısı aracılığıyla belirlenmiş ilişkileri yıllar itibariyle göstermektedir.

Tablonun hazırlanmasında önce, kamu sektörü para-

sal yükümlülüğü :

$$A = Q + Rk - kTd_1 \quad (24)$$

formülü yardımı ile hesaplanmıştır. Daha sonra çarpan katsayısı,

$$m = \frac{n+1}{n+h - g.T + k + k.z}$$

formülünde gerekli oranlar yerine konularak hesaplanmıştır (25). Yıllara göre bulduğumuz çarpan katsayıları ve kamu sektörü parasal yükümlülükleri, para arzı denklemi :

$$M = A \cdot m$$

de yerine konulmuş ve para arzı değerlerine ulaşılmıştır. Hesapladığımız para arzı değerleri ile, Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından hazırlanmış para arzı değerleri arasında yüksek bir korelasyon tesbit edilmiştir. Bu sonuç, ortaya koyduğumuz modelin açıkladığı ilişkilerin anlamlı olduğunu ve modelin güvenilirliğini ortaya koymuştur.

Yıllara göre hesapladığımız kamu sektörü parasal yükümlülükleri ve çarpan katsayılarının para arzındaki değişime mutlak ve oransal katkılarını ise Tablo 2.2 ile Tablo 2.3'de görmek mümkündür.

(24) Kamu Sektörü parasal yükümlülüğü için bkz. Bu çalışma s. 65.

(25) Çarpan katsayısı (m) için bkz. Bu çalışma s.68.

Tablo 2.2'de kamu sektörü parasal yükümlülüğü ile çarpanın para arzına katkısı :

$$M = A \cdot \frac{n + 1}{n + h - g \cdot T + k + k \cdot z}$$

denklemini yardımcı ile bulunmuştur (26). Para arzı ve kamu sektörü parasal yükümlülüğündeki değişim:

$$\frac{d \ln M}{dt} = \frac{M_t - M_{t-1}}{M_{t-1}}$$

$$\frac{d \ln A}{dt} = \frac{A_t - A_{t-1}}{A_{t-1}}$$

şeklinde hesaplanmıştır. Çarpan katsayısını oluşturan oranlardaki değişim ise, bir önceki yıl değerine göre, farkı alınarak bulunmuştur. Örneğin:

$$\left(\frac{1}{1+n} - \frac{M}{A(1+n)} \right) \frac{dn}{dt} = n_t - n_{t-1}$$

h, g, T, k, z oranları da aynı yolla hesaplanmıştır.

Tablo 2.3 ise, para arzındaki değişimin 100 kabul edilmesi durumunda, kamu sektörü parasal yükümlülüğü, çarpan ve diğer oranların para arzına katkılarını göstermektedir. Yüzde katkıları bulmak için mutlak katkılar, ilgili yıla ait para arzı değişimine oranlanmıştır.

(26)Ayrıntılı bilgi için bkz. bu çalışma s.67.

TABLO 2.2.- Para Stokundaki Değişmelere Kamu Sektörü Parasal Yükümlülüğü ve Çarpanın Mutlak Katkıları

	<u>M</u>	<u>A</u>	<u>m</u>	<u>n</u>	<u>h</u>	<u>g</u>	<u>T</u>	<u>k</u>	<u>z</u>
1979-1980	58	60	-2	1,5	1	0,2	0	0,7	-5
1980-1981	37	60	-23	0,67	-4	0,1	0,1	2,2	-21,9
1981-1982	40	48	-8	0,23	1,2	-0,1	0	0,8	-9,7
1982-1983	43	15	28	0,57	1	0	0	16,9	9,5
1983-1984	17	46	-29	-0,7	-2,8	0	0,1	0	-25,5
1984-1985	42	33	9	0,28	1,3	0,1	0	14,2	-4,3

KAYNAK: Tablo Ek I - Ek II - Ek III'den yararlanılarak hesaplanmıştır.

TABLO 2.3 - Para Stokundaki Değişmelere Kamu Sektörü Net Parasal Yükümlülüğü ve Çarpanın Oransal Katkıları (%)

	<u>M</u>	<u>A</u>	<u>m</u>	<u>n</u>	<u>h</u>	<u>g</u>	<u>T</u>	<u>k</u>	<u>z</u>
1979-1980	100	103	-3,4	2,6	1,7	0,3	0	1,2	-8,5
1980-1981	100	162	-62	1,8	-10,8	0,2	0,1	5,9	-59
1981-1982	100	120	-20	0,6	3	-0,1	0	2	-24,3
1982-1983	100	34,9	65	1,3	2,3	0	0	39,2	22,1
1983-1984	100	270	-170	-4,1	-16,4	0	0,3	0	-149,5
1984-1985	100	78,6	21	0,7	3	0,2	0,0	33	-10

KAYNAK: Tablo 2.2'den Yararlanılarak Hesaplanmıştır.

Çarpan katsayısı ve kamu sektörü net parasal yükümlülüğünün para arzına katkılarının hesaplanmasında kullanılan formül anlık değişimleri içerdiğinden, sürekli olmayan serilere uygulanması sonucu, katkılar yaklaşık olarak hesaplanacaktır (27).

Para arzındaki değişmelere en büyük katkı kamu sektörü net parasal yükümlülüğündeki artışlardan gelmiştir. Ancak, izlenen politikalar sonucu kamu sektörü açıklarının parasal etkileri azalmaktadır. Bu da para arzındaki değişmelere olan katkısının yıldan yıla azalması ile doğrulanmıştır. İnceleme dönemi boyunca negatif karakter gösteren çarpan katsayısı, para arzındaki artışları sınırlayıcı bir rol oynamıştır. Para arzındaki değişime olan katkısı da artmaktadır.

Çarpan katsayısını belirleyen oranlar, yıllara göre sabit bir karakter gösteriyorsa veya araştırma dönemi boyunca kararlı bir seyir izliyorsa, çarpan katsayısı önceden tahmin edilebilecek ve yetkili otoritelerce para arzının kontrolü mümkün olabilecektir. Çarpan katsayısını belirleyen oranlar, -zorunlu karşılık oranı dışında- para otoritelerinin denetiminde değildir. Bu oranlar birer içsel değişkendir ve milli gelire, faiz oranına, parasal kurumlara, halkın güvenine ve diğer değişkenlere bağlı olarak belirlenir (28). Bu oranlar,

(27) Nur KEYDER, Para Arzı ve Talebi (Türkiye Üzerine Bir Deneme) Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 1977, s. 30.

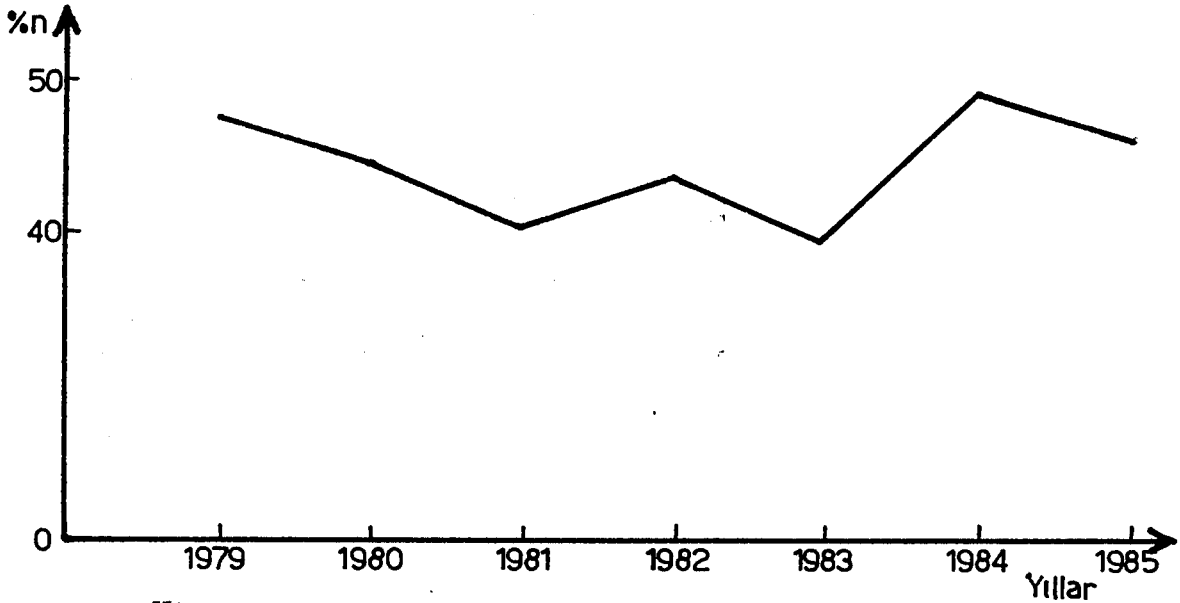
(28) ERTUĞRUL, s. 66.

para otoriteleri tarafından, çarpan katsayısına hükmedilmesine engel olmaktadır. Çarpan katsayısının, para arzındaki değişmelere katkısına ilişkin bulguları değerlendirmeden önce, çarpan katsayısını oluşturan oranları kısaca tanıtmak gerekir.

bb- Çarpan Katsayısı ve Çarpanı Belirleyen Oranlar

Nakit tercih oranındaki "n" değişmelerle, çarpan katsayısındaki değişmeler arasında ters yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Nakit tercih oranının inceleme dönemi boyunca izlediği trendin artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu da oranın çarpan katsayısına ve para arzına katkısının giderek azalmasına sebep olmuştur.

GRAFİK 2.1 - Nakit Mevduat Oranı (n)



KAYNAK: Tablo Ek III'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

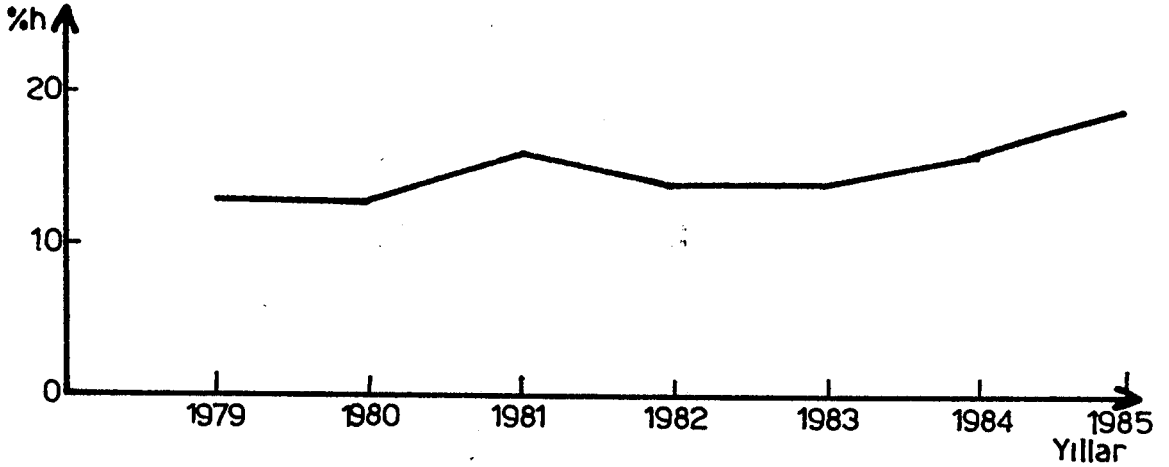
Trend Denklemi : $\ln n = 3,8017 + 0,0020 t$

Standart Hata : 0,0883

Korelasyon : 0,5318

Bankaların nakit tutma eğilimini gösteren oran "h", bankaların vadesiz mevduat sahiplerinin taleplerini karşılayabilmek için kasalarında tutacakları nakit miktarını belirlemektedir. Çarpan katsayısı ile arasında ters yönlü ilişki bulunmakta ve bankaların kasalarında tuttukları para miktarı arttıkça, çarpan katsayısı ve para arzı azalmaktadır. İnceleme dönemi boyunca dalgalanan "h", oranı, 1980-1981 ile 1983-1984 dönemlerinde çarpan katsayısını artırıcı rol oynamıştır.

GRAFİK 2.2 - Bankaların Nakit Tutma Eğilimi (h)



KAYNAK: Tablo Ek III'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

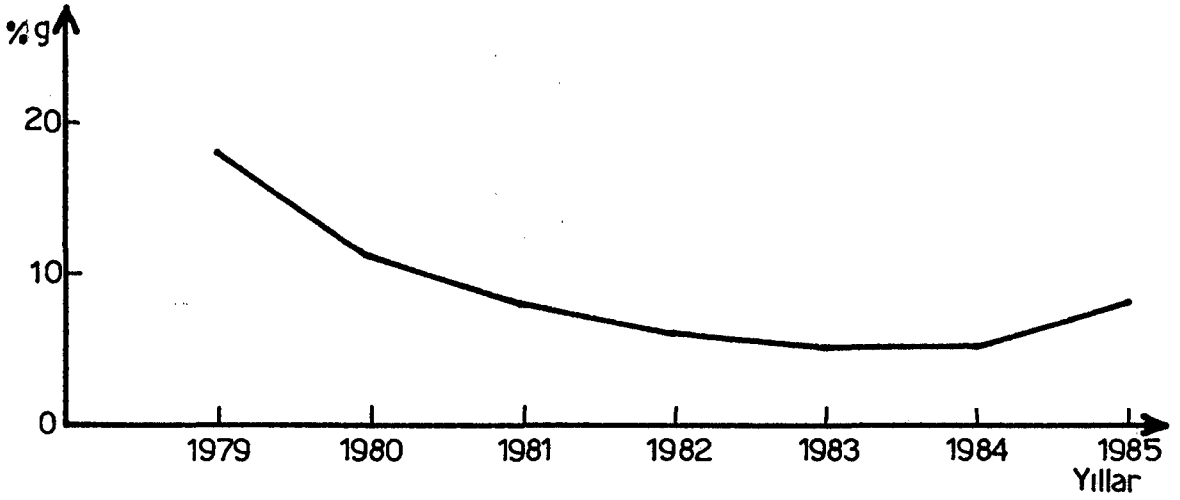
Trend Denklemi : $\ln h = 2,6894 + 0,0415 t$

Standart Hata : 0,0859

Korelasyon : 0,7522

Kamu sektörü nakit tutma eğilimini gösteren "g" oranının çarpan katsayısı ve para arzındaki değişimlere olan katkısı çok az olmuştur. Genel olarak kamu gelir ve gider dengesi ile harcama ve gelir toplama dönemlerinden etkilenen oran, inceleme dönemi boyunca düşme eğilimi göstermiştir.

GRAFİK 2.3 - Kamu Sektörü Nakit Tutma Eğilimi (g)



KAYNAK : Tablo Ek III'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Trend Denklemi : $\ln g = - 0,2372 - 0,1599 t$

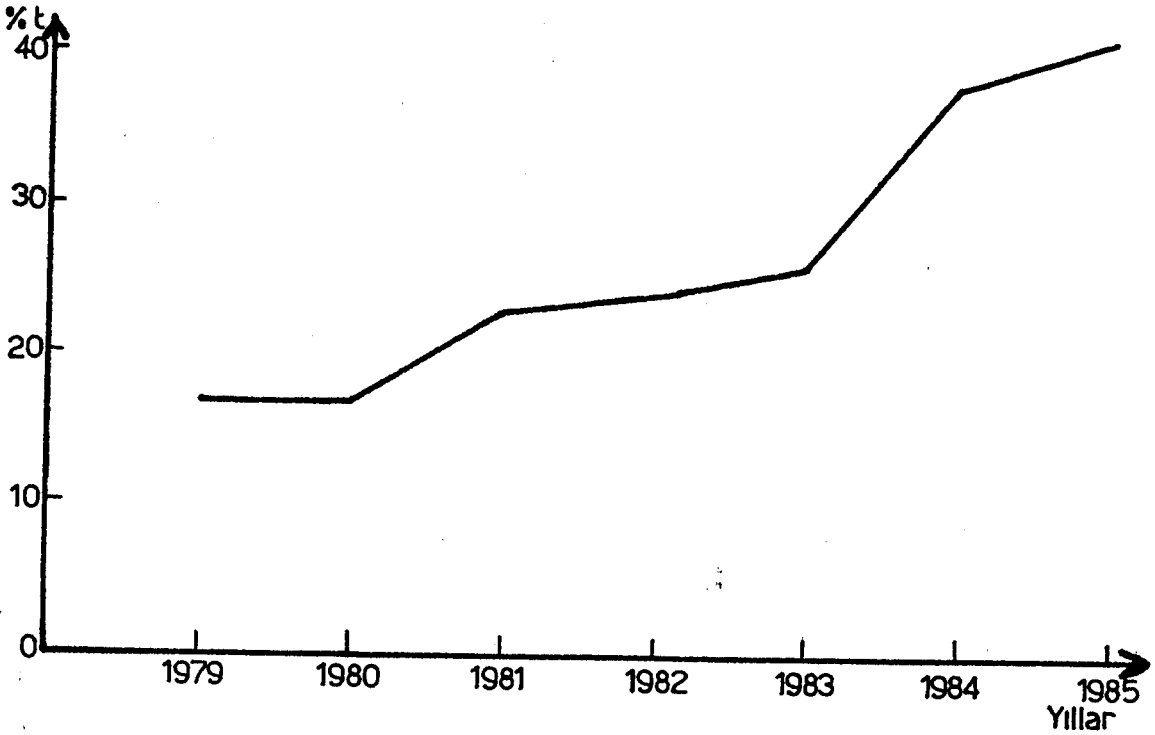
Standart Hata : 0,3363

Korelasyon : - 0,7476

Resmi mevduat ile vadesiz mevduat arasındaki ilişkiyi gösteren "T" oranı ile çarpan katsayısı ve dolayısıyla para stoku arasında ters yönlü bir ilişki vardır. "T" oranı, kamu sektörünün ödeme araçlarını nakit veya mevduat olarak tutma eğilimine bağlı olarak, para oto-

ritelerinin doğrudan kararları dışında belirlenecektir (29). İnceleme dönemi boyunca para arzına ve çarpan katsayısına katkılarının çok düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Hatta katkısının sifıra kadar düşmüş olduğu gözönüne alınarak, orandaki değişmelerin para arzını etkileyecek önemli bir katkıda bulunmadığı söylenebilir.

GRAFİK 2.4 - Resmi Mevduat-Vadesiz Mevduat oranı (T)



KAYNAK: Tablo Ek III'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

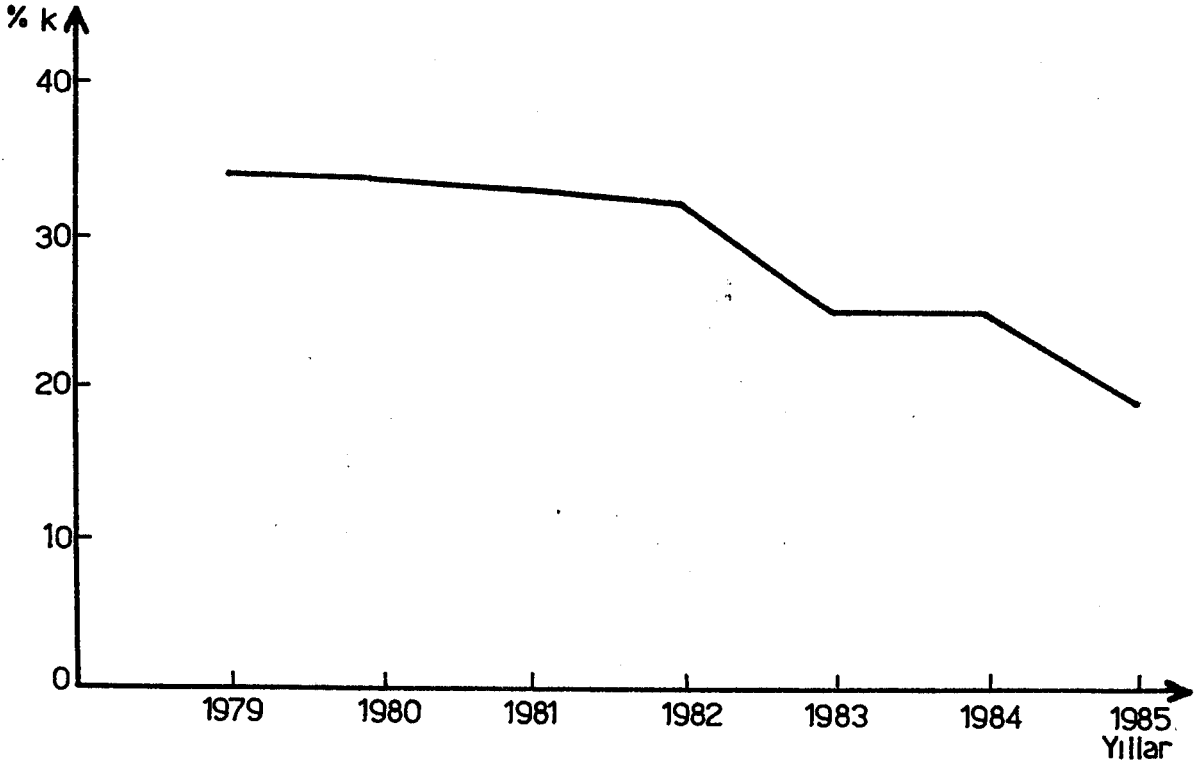
Trend Denklemi : $\ln t = 3,2295 + 0,1539$

Standart Hata : 0,0915

Korelasyon : 0,9698

Zorunlu karşılık oranı "k"; mevduat zorunlu karşılıklar toplamının, ilgili mevduat türleri toplamına bölünmesi ile bulunmuştur. Zorunlu karşılık oranları, para stoku ve para çarpanının kontrolünde para politikasını yönetenlerin doğrudan doğruya kullanabilecekleri en önemli araçtır. Mevduat zorunlu karşılıkları, inceleme döneminde değişikliklere uğratılmış ve bu değişikliklerin yapıldığı dönemlerde, çarpan katsayısına olan katkıları da etkilenmiştir. "k" oranı, yapılan düzenlemeler sonucu azalmakla beraber, çarpan katsayısına olan katkısının artma eğilimi gösterdiği söylenebilir.

GRAFİK 2.5 - Zorunlu Karşılık Oranı (k)



KAYNAK : Tablo Ek III'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

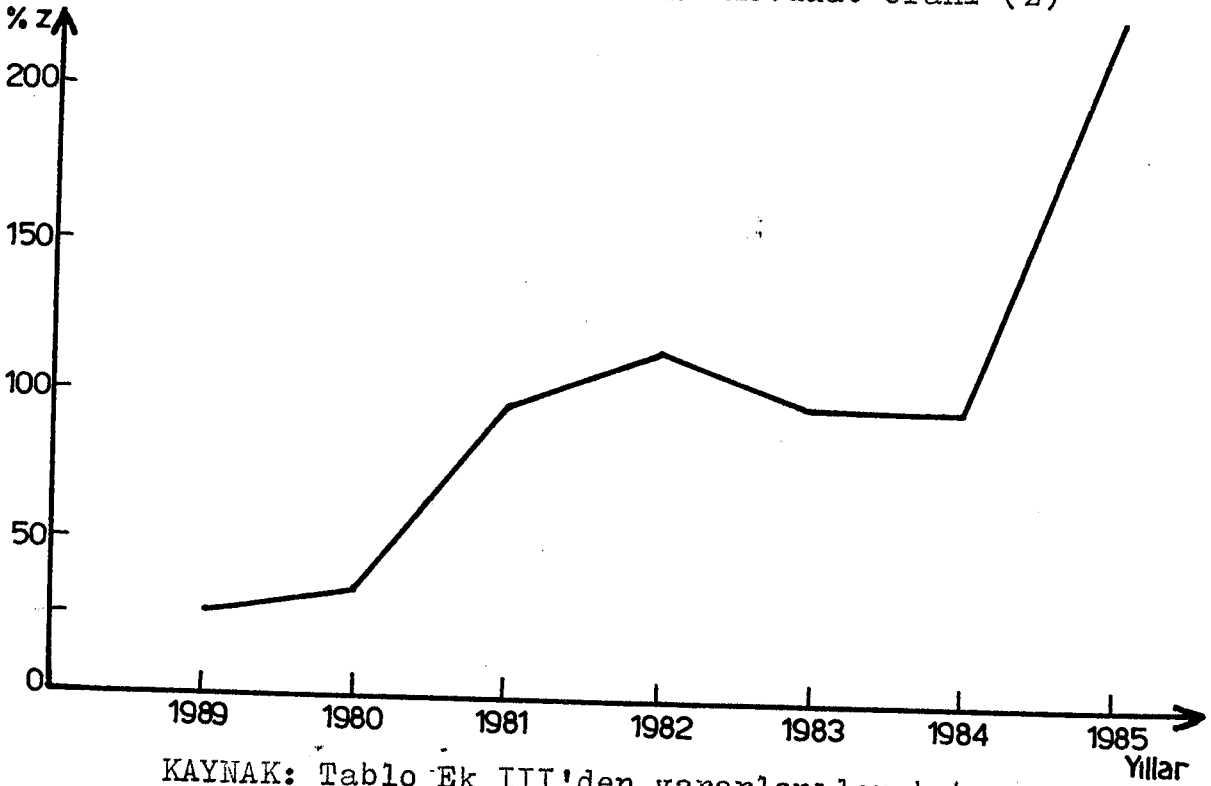
Trend Denklemi : $\ln k = 3,3412 - 0,0933$

Standart Hata : 0,0984

Korelasyon : - 0,9133

Çarpan katsayısını oluşturan oranlardan, vadeli/vadesiz mevduat oranında "z" meydana gelecek değişimler, çarpan katsayısını ters yönde etkilemektedir. "z" oranı, halkın mevduatlarını vadeli veya vadesiz tutmak konusundaki kararına bağlıdır. Para otoritelerinin doğrudan kararları ile belirlenen bir oran değildir. İnceleme dönemi boyunca artış eğilimi gösteren, oldukça istikrarlı bir yol izlemiştir. Para arzındaki değişmelerde önemli katkısı olduğu da görülmektedir.

GRAFİK 2.6 - Vadeli-Vadesiz Mevduat Oranı (z)



KAYNAK: Tablo Ek III'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

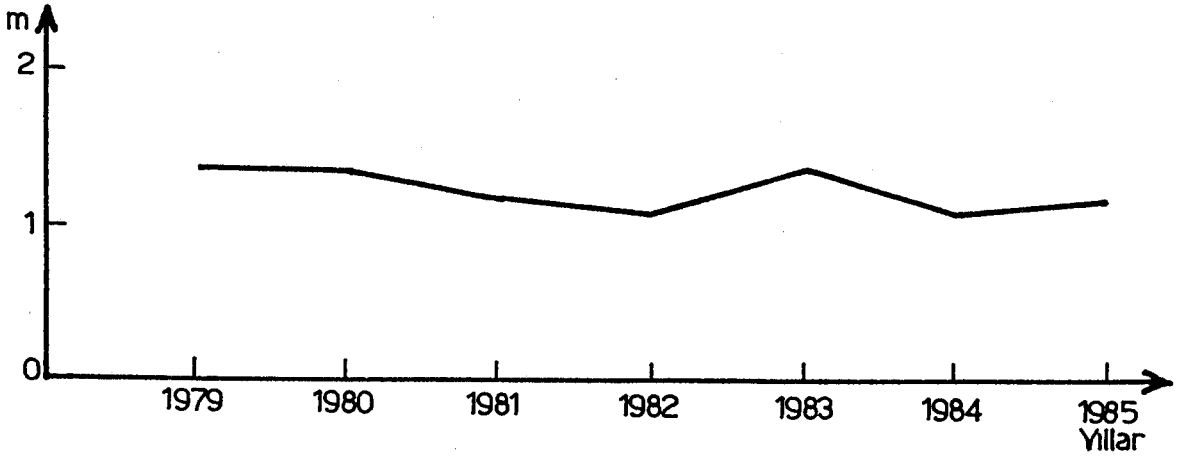
Trend Denklemi : $\ln z = 4,5248 + 0,3448$

Standart Hata : 0,3028

Korelasyon : 0,9375

Kamu sektörü parasal yükümlülüğü ile para arzı arasındaki ilişkiyi ortaya koyan çarpan katsayısı, genel olarak azalan ve istikrarlı bir seyir izlemektedir. Para arzındaki değişime olan katkısı da artmaktadır.

GRAFİK 2.7 - Çarpan katsayısı (m)



KAYNAK : Tablo 2.1'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Trend Denklemi : $\ln m = 0,2235 - 0,0282 t$

Standart Hata : 0,1022

Korelasyon : -0,5473

Çarpan katsayısının ve onu meydana getiren oranların tutarlı ilişkiler ortaya koyduğunu söyleyebiliriz. Çarpanı belirleyen oranların bu şekilde kararlılık göstermesi, para arzı ve kamu sektörü parasal yükümlülüğü

arasındaki ilişkilere açıklık kazandırmaktadır. Bu kararlılık, para otoritelerinin kamu sektörü parasal yükümlülüğü yolu ile, para arzı üzerindeki denetim boyutlarını arttırıcı niteliktedir.

Sonuç olarak para arzı, çarpan katsayısı ve onu belirleyen oranlar ile, kamu sektörü parasal yükümlülüğündeki değişmeler tarafından etkilenmektedir. Buna ek olarak, para arzındaki değişmelere en büyük katkıının kamu sektörü parasal yükümlülüğündeki değişmelerden geldiği görülmüştür. Ancak bu katkı yıldan yıla azalırken çarpan katsayısının katkıları artmaktadır. Buna rağmen para arzının belirlenmesinde kamu sektörünün oynadığı rolün büyüklüğü de açıktır.

SONUÇ

Çalışmanın birinci bölümü Türkiye'de 1980 sonrasında bütçe açıklarını ele almaktadır. İkinci bölümde ise, gerek teorik gerekse Türkiye uygulaması olmak üzere bütçe açıklarının para politikasına etkileri incelenmektedir.

İstihdam, sanayileşme, altyapı gibi ekonomik hedeflerle, toplumun beklediği, sosyal hizmetlerin sunulması, bütçeler aracılığı ile olmaktadır. Bu amaçlarla her yıl, gayrisafi milli hasılanın önemli bir oranında vergi tahsil edilmekte ve toplanan bu gelirler, kamu harcamaları adı altında, toplumun ihtiyaçları doğrultusunda sarfedilmektedir. Ancak, sınır tanımayan toplum ihtiyaçları harcama kalemlerini ve amaçlarını çeşitlendirmiştir. Artan harcamalar ya gelirler aynı oranda artırılarak karşılanacak, ya da bütçeler açık verecektir. Bütçe açıkları, iç borçlanma veya Merkez Bankasının Hazine'ye açmış olduğu kısa vadeli avanslarla kapatılmaktadır. Merkez Bankası, açmış olduğu kısa vadeli avansların geriye dönüşünü sağlayamadığı sürece emisyon fazlası, yani enf-

lasyon yaratacaktır.

Türkiye'de 1980 sonrası dönem bütçeleri üzerinde yapılan incelemeler sonucu, bütçe açıklarının kronik bir hal almış olduğu ve açığın sürekli artma eğilimi gösterdiği saptanmıştır.

Bütçelerin neden açık verdiği sorusu, harcamalar ve gelirler arasındaki dengesizliğe dayandırılarak ayrı ayrı cevaplanmıştır. Bütçelerde harcama artışına ve bütçe açığına yol açan faktörler olarak, kamu iktisadi teşebbüsleri finansman ihtiyacının, kamu personeli ve personel harcamaları artışının ve destekleme alımları ile sübvansiyon uygulamalarının üzerinde durulmuştur.

KİT'nin 1983 yılından sonra, kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda, piyasa koşulları altında faaliyet göstermesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, KİT finansman ihtiyacının ortalama % 68'inin Hazine tarafından karşılandığı ortaya çıkmıştır. Kamu sektörünün istihdam ettiği personel sayısı ve bunlara yaptığı harcamaların konsolide bütçe harcamaları içinde önemli bir payı vardır. Destekleme alımı yapan kuruluşlara açılan Merkez Bankası kredilerinin geri ödenmemesi ve bu borçların Hazine'ye devredilmesi sonucu, hem piyasada dolayan para miktarı artmış, hem de Hazine'nin sermaye artırımına gitmesi ile bütçe harcamaları artış göstermiştir.

Gelir yönünden sebepler incelenirken temel gelir kaynağı olan vergi gelirleri ele alınmıştır. 1980 yılından itibaren vergi gelirleri artış hızı yavaşlarken vergi yükünün de azaldığı dikkat çekmiştir. 1985 yılında katma değer vergisinin uygulamaya konması ile birlikte vergi gelirlerinde önemli bir artış olmuştur. Ayrıca tahakkuk etmiş vergilerin önemli bir kısmının tahsil edilemediği de görülmüştür. Bütçe açıklarında enflasyonun rolü büyüktür. Enflasyon oranı ile bütçe harcamaları ve vergi gelirleri artış oranı arasında yüksek oranlı bir ilişki tesbit edilmiştir. Gelirin elde edilmesi ile harcanması arasındaki zaman farkı, enflasyonun da devreye girmesiyle birlikte, önem kazanmaktadır.

Yukarıda sayılan sebeplerle oluşan bütçe açıklarındaki gelişmeler, bütçe açıkları GSMH'ya oranlanarak incelenmiştir. 1981 yılında gerileyen bütçe açığı bu yıldan itibaren sürekli bir artış içine girmiştir. Bütçe açığı artış oranları da 1983 yılında % 112,2 ye kadar varmıştır. Bütçe açıklarındaki bu artışlar, inceleme döneminde yaşanan enflasyon oranları gözönünde bulundurulduğunda, kapsamlı, ciddi ve tutarlı bir istikrar programı uygulanıyor mu, sorusunu akla getirmektedir.

1980 sonrası dönemde uygulamaya konan istikrar tedbirleri gözönüne alındığında, bütçe açıklarının istikrar politikası ile çeliştiği açıktır. İstikrar politikaları doğrultusunda gayretler sonucu ilk yıllarda, açığı

ğın GSMH'ya oranı azalmış, ancak 1982 yılından itibaren açık yeniden büyümüş tür. Açığın finansmanında Merkez Bankası avanslarının payının küçülmesine rağmen, kısa vadeli tahvil ve hazine bonolarının payı artmıştır. Likiditesi yüksek olan bu kaynaklara müracaat, bütçe politikasının enflasyonla mücadelede yeterince başarılı olamadığını göstermektedir. Oysa ki, bütçe açıklarının vergiler ve iç borçlanma ile kapatılması gerekirdi.

Bütçelere ilişkin bir diğer dikkat çeken nokta da, bütçe başlangıç ödeneklerinde yapılan artışlar olmuştur. Bütçe kanunlarıyla birlikte, Merkez Bankası tarafından Hazine'ye kullanılacak kısa vadeli avanslarla ilgili olarak Merkez Bankası Yasasındaki sınırlayıcı hüküm fiilen işlemez hale sokulmuştur. Kamu sektörünün nakit açığını kapatmak için bütçe ödenekleri yıl içinde büyük oranlarda artırılmış, ancak bu ödeneklerin çok küçük bir oranı harcamaya dönüşmüştür. Yapılan işlem, bütçelerin samimiyet ilkesi doğrultusunda hazırlanmadığını, kolay finansman için her fırsatın denendiğini göstermektedir.

Acaba bütçe açıklarının para politikasına etkileri nasıl değerlendirilebilir? Bu sorunun cevabı, bütçe açıklarının finansmanından hareketle, para arzı ve özel talep üzerindeki etkileri incelenerek açığa kavuşturulmuştur. Bütçe açıkları, -finansman kaynaklarına göre- para arzını çeşitli derecelerde etkilömektedir. Ticari bankalardan yapılan finansman, bankaların atıl rezerv-

lere sahip olup olmadıklarına göre para arzını etkilerken, özel kesimden yapılan finansman da Merkez Bankasının faiz oranları ve likidite yaratmak konusundaki politikasına bağlı olacaktır. Merkez Bankası kanalı ile finansman hem doğrudan emisyon hacmini artırmak yoluyla, hem de bankaların kredi hacmini genişleterek kaydi para yaratma mekanizmalarını harekete geçirmektedir. Bütçe açıklarının özel talep üzerindeki etkisi, özel kesim finansman olanaklarını sınırlayarak, özel yatırım harcamalarının azalmasına sebep olması şeklindedir.

Daha sonra, Türkiye'de bütçe açıklarının, para arzının belirlenmesindeki rolü ele alınmıştır. Bunun için öncelikle, finansmanı bütçe kaynaklarına dayalı kuruluşlardan oluşan bir "kamu sektörü" tanımı yapılmış ve kamu sektörü açığı ifade edilmiştir. Kamu sektörü açığının finansmanı çeşitli kaynaklara dayalı olmakla beraber, bu kaynakların para arzı ile doğrudan ilişkili olanları "kamu sektörü parasal yükümlülüğü" adı altında toplanmıştır. Kamu sektörü parasal yükümlülüğü ile para arzı arasındaki ilişki, çarpan katsayısı aracılığıyla ortaya konmuştur. Çarpan katsayısı ve onu oluşturan oranlar ile kamu sektörü net parasal yükümlülüğünün para arzına olan katkıları, yıllara göre hesaplanmış ve kamu sektörü parasal yükümlülüğünün para arzındaki değişimler üzerinde büyük rol oynadığı görülmüştür. Çarpan katsayısı ile bu etkiyi azaltarak, olumlu bir görev üstlenmektedir. Kamu

sektörü parasal yükümlülüğünün katkısının azalmakta, buna karşın çarpan katsayısının katkısının artmakta olması, izlenen istikrar politikaları sayesinde alınan bir başarı olarak görülmelidir.

Para arzı ile kamu sektörü arasındaki ilişkiyi çarpan katsayısı ile ortaya koyduktan sonra, sabit veya kararlı bir ilişki olup olmadığı araştırılmıştır. Sonuçta, çarpan katsayısının ve onu oluşturan oranların kararlı bir gelişme gösterdikleri ve bu oranların daha sonraki yıllar alacağı değerlerin ne olacağının, kolayca tahmin edilebileceği ortaya çıkmıştır. Buradan hareketle, kamu sektörü parasal yükümlülüğünün kontrolü, para arzının etkin bir şekilde sınırlandırılmasına imkin verecektir. Bu da kamu sektörü açıklarının önlenmesi konusuna ciddi bir şekilde eğilmeyi gerektirmektedir.

Tedbir olarak, devlet bütçesinin hazırlanmasında, uygulanmasında denklik ilkesine uyulmalıdır. Ancak, bütçe açıklarının büyük rakamlara vardığı bu dönemde, devlet gelirlerinin bu ölçüde bir açığı karşılayacak kadar hızlı artması mümkün değildir. O halde bütçe harcamalarında israfı önlemenin yanında, tasarrufları arttırmının yolları da araştırılmalıdır. Bu yapılmadığı sürece, enflasyonu önleyici para politikası tedbirleri etkili olamadığı gibi, banknot hacmini, bütçeyi denkleştirmeden kısımaya çalışmak gibi başarısız bir uygulama-

maya gidilmiş olacaktır. Para politikası ile enflasyonu önlemenin başarısı, alınan tedbirlerin etkisini giderici politikaların uygulanmaması koşuluna bağlıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ALİEFENDİOĞLU Yılmaz : "Vergileme Yetkisi ve 1980 Son-
rası Türk Vergi Politikası", VER-
Gİ DANYASI, S.33,(Mayıs)1984.
- ARSAN Üren : T.C. Devrinde İç Devlet Borçla-
rı, S.B.F.Yayını,Ankara,1961.
- ATAMAN Sevgi : "Para Politikası ve Enflasyon",
MALİYE TETKİK KURULU ARAŞTIRMA-
LARI, Maliye Tetkik Kurulu Ya-
yınları Ya.No.1978/197.
- BATIREL Ömer Faruk : Kamu Bütçesi, İ.T.İ.A.Nihad Sa-
yar Yayın ve Yardım Vakfı Yayın-
ları, Ya.No.352/585,İkinci Bas-
kı, İstanbul,1981.
- BÜYÜKERŞEN, Yılmaz : İç Devlet Borçlarının Enflasyo-
nist Etkileri,E.İ.T.İ.A. Ya.No.
61/29, Eskişehir, 1966.

BÜYÜKERŞEN Yılmaz-TEKİN

Fazıl- HEPER Fethi

ZILLIOĞLU Osman-ATAÇ Beyhan

ATAÇ Engin-ERDEM Burhan

: Kamu Maliyesi, T.C. Anadolu Üniversitesi Ya.No.41, A.Ö.F.Ya.No.13, Fasökül 1, Ünite 1-10 Ankara, 1984.

DIRİMTEKİN Halil

: Türkiye Ekonomisi, Anadolu Üniversitesi Yayınları.

DUE, F.John (Çev.GÖRGÜN

Sevim-ÖNDER İzzettin)

: Maliye-Bir İktisadi Analiz, İstanbul Üniversitesi, Ya.No.1241, İktisat Fakültesi Ya.No.206, Maliye Enstitüsü Ya.No.27, Üçüncü Baskı, İstanbul, 1967.

DURAN Mahmut

: "1980-1985 Dönemi Devlet Bütçelerinde Genel Eğilimler", YENİ İŞ DÜNYASI DERGİSİ, S.63, Ocak 1985.

ERGİN Feridun

: Para ve Faiz Teorileri, 2. Baskı, İstanbul, 1983.

- ERTUĞRUL Ahmet : Kamu Açıkları, Para Stoku ve Enflasyon, Yapı ve Kredi Bankası Yayınları, İstanbul, 1982.
- FEYZİOĞLU Bedi N.-COŞKUN
Gülây-BATIREL Ömer Faruk
ATAÇ Beyhan-ATAÇ Engin : Devlet Bütçesi, T.C. Anadolu Üniversitesi Ya.No.76, Açık Öğretim Fakültesi Ya.No.23, Fasıkül 3, Ünite 16, Ankara, 1985.
- GÜRKAN Öner : "Açık Bütçe Politikası ve Ekonomik Büyüme", KARADENİZ ÜNİVERSİTESİ İ.İ.B.F. DERGİSİ, C I, S.1, 1984.
- GÜRSEL Haluk : Türkiye İçin Para Bazı Analizi ve Parasal Denetim Modeli Denemesi, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Ya.No.1977-181, Ankara 1977.
- İNCE Macit : Devlet Borçlanması-Kamu Kredisini, 3. Baskı, Ankara, 1976.
- KARAASLAN Ahmet : Planlı Dönemde Bütçe Uygulamalarının Analizi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erzurum 1982.

- KEYDER Nur : Türk Ekonomisinde Enflasyonun Anatomisi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Rektörlük Ya.No.3274,Fakülte Ya.No.507, İstanbul 1984.
- LAROSIERE j De (Çev.
KARATEKELİOĞLU Celal) : "Mali Açıklar ve Yüksek Vergi Yüklerinin Mevcudiyeti,Kamu Harcamaları Üzerindeki Baskıların Sonucudur", MALİYE DERGİSİ, C.56 (3-4) 1982.
- MISIRLIOĞLU M.Kemal : "1970-1979 Dönemi Konsolide Bütçe Harcamaları Üzerine",MALİYE DERGİSİ, S.48, (Kasım-Aralık) 1980.
- ORHAN Osman Z. : "Para Arzını Belirleyen Faktörler ve Para Bazı Çarpanı", YENİ İŞ DÜNYASI DERGİSİ,S.63,(Ocak) 1985.
- ÖZER İlhan : "Türk Bütçeleri", AMME İDARESİ DERGİSİ, C.VIII, (Aralık) 1975.
- PARASIZ İlker : "Enflasyonla Mücadelede Para Politikasının Etkinliğini Artıran ve Azaltan Bazı Kuramlar Faktörler",İKTİSAT FAKÜLTESİ DERGİSİ-TC B.İ.T.İ.A.Yayınları,C I,S.1 (Nisan) 1980.

- PARASIZ İlker : Para ve Banka "Kuram Politika-Kurum-
lar", Bursa Akademi Kitabevi Yayın-
ları Ya.No. 5, Bursa, 1983.
- SAĞLAM Dündar : "Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Pa-
ra Politikasına Olan Etkileri", BANKA
VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ, S.10,
(Ekim)1985.
- SARAL Talat : "Türkiye'nin Mali Politikası ve Ver-
gi Sistemi", MALİYE DERGİSİ, S.42,
(Kasım-Aralık) 1979.
- SPENCER W.Roger-
YOHE William : "The Crowding Out" of Private Expen-
ditures by Fiscal Policy Actions, Reprint From
Rewiew Actions, Reprint From
Rewiew Federal Reserve Bank of St.Lo-
uis,(October)1970.
- ŞAFAK Mehmet : "Vergi Kayıpları ve Vergi İdaresi",
2.TÜRKİYE İKTİSAT KONGRESİ KALKINMA
POLİTİKASI KOMİSYONU TEBLİĞLERİ, DPT
Ya.No. 1783, İzmir, 1981.
- YAŞA Memduh : Devlet Borçları, İstanbul, 1981.
-
- : Hazine ve Hazine İşlemleri, Maliye
Bakanlığı 50. yıl Yayınları.

DİĞER KAYNAKLAR

- Başbakanlık : R.G. T.21.3.1964, No. 11662, s.3.
- Başbakanlık : R.G. T.26.1.1970, No.13409, s.6.
- Devlet İstatistik Enstitüsü : İstatistik Yıllığı (1986).
- Maliye Bakanlığı : Bütçe Gerekçesi (1979-1987).
- Maliye Bakanlığı : Kamu Hesapları Bülteni (1979-1986).
- Maliye Bakanlığı, Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı ve Devlet Yatırım Bankası : Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İştirakleri Yıllığı (1980-1986).
- Merkez Bankası : Yıllık Rapor (1980-1985).
- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı : Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Bülteni (1979-1985).

E K L E R

TABLO Ek I - Kamu Sektörü Stok Hesapları

<u>YILLAR</u>	<u>DÖVİZ CİNSİ VARLIKLAR (F)</u>	<u>TAHVİLLER (Bk)</u>	<u>BANKNOT (Q)</u>	<u>ÖZEL KESİME KREDİ (L)</u>
1979	23.035	100.789	182.877	26.102
1980	96.151	120.678	278.615	48.400
1981	122.821	167.701	386.445	72.748
1982	199.608	194.927	542.724	105.845
1983	350.961	360.267	730.511	146.214
1984	548.265	505.191	972.609	235.682
1985	585.472	1.031.852	1.393.546	315.386

KAYNAK : - Merkez Bankası Üç Aylık Bültenleri
- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Bültenleri
- Devlet İstatistik Enstitüsü Yıllığı.

TABLO : Ek II - Para Arzına İlişkin Faktörler

<u>YILLAR</u>	<u>C</u>	<u>C_b</u>	<u>C_g</u>	<u>D₁</u>	<u>D₂</u>
1979	143.676	40.115	914	298.161	83.308
1980	217.507	62.042	934	483.451	177.939
1981	280.641	107.028	1.224	686.939	665.148
1982	411.871	132.061	1.208	926.705	1.212.229
1983	547.541	184.841	1.871	1.373.957	1.347.465
1984	735.523	239.826	2.740	1.485.364	2.929.329
1985	1.011.383	389.011	6.848	2.177.426	4.936.784

TABLO: EkII'nin devamı

<u>YILLAR</u>	<u>D_g</u>	<u>D₁+D₂+D_g</u>	<u>R_k</u>	<u>R_g</u>	<u>R_k-R_g</u>
1979	50.917	432.386	146.890	17.542	129.348
1980	84.093	745.483	251.587	28.998	222.589
1981	157.373	1.509.460	493.864	53.891	439.973
1982	218.491	2.357.425	761.380	73.365	688.015
1983	361.739	3.083.161	770.789	90.434	680.355
1984	569.108	4.980.801	1.245.200	142.276	1.102.942
1985	884.702	7.202.912	1.368.553	168.092	1.200.461

KAYNAK: Merkez Bankası Üç Aylık Bültenleri

TABLO : Ek III- Çarpan Katsayısını Belirleyen Oranlar

<u>YILLAR</u>	<u>$n = C/D_1$</u>	<u>$z = \frac{D_2}{D_1}$</u>	<u>$T = \frac{D_g}{D_1}$</u>	<u>$k = R_k/B_{1+D_2+D_3}$</u>	<u>$h = C_b/D_1$</u>	<u>$g = C_g/D_g$</u>
1979	0,482	0,279	0,171	0,340	0,135	0,018
1980	0,450	0,368	0,174	0,337	0,128	0,011
1981	0,409	0,968	0,229	0,327	0,156	0,007
1982	0,444	1,308	0,236	0,323	0,143	0,006
1983	0,398	0,981	0,263	0,250	0,135	0,005
1984	0,495	1,970	0,383	0,250	0,161	0,005
1985	0,465	2,267	0,406	0,190	0,179	0,007

KAYNAK: Tablo Ek II'den yararlanılarak hesaplanmıştır.