

## **KAMU AÇIKLARI VE AÇIK FİNANSMANININ EKONOMİK ETKİLERİ- BORCUN OLUŞMA DİNAMİKLERİ**

Kamu açıklarının tarihi eskidir. Feodal dönemde savaşlar, kralların pervasız harcamaları devletin açık vermesinin en büyük nedenleri olmuştur. Sanayi devrimi sonrası ekonomilerde yine savaşlar ve popülist politikacılar kamunun, topladığı gelirden daha fazla harcamayı seçmişlerdir.

Bütçe açıkları ekonomik düşünce tarihinin de önemli tartışma konularındandır. “Klasik Teori” ekonomide denk bütçenin gerektiğini savunur. Denk bütçe sisteminin temel nedeni, devletin ekonomideki rolünü azaltmak, kamu sektörünün genişlemesini kontrol altına almak ve iç borçlanmaktan kaçınmaktır. Klasik Teori 'ye göre, denk bütçenin sağlanmasında kullanılan gelirlerin normal vergi gelirleri ve devletin mülk gelirlerinden oluşması gerekir... Klasik Teori bütçenin kontrolüne, Keynesçi Teori ise bütçenin etkisine önem verir. Keynesçi düşüncede devletin ekonomideki önemi büyüktür ve denk bütçe anlayışı yoktur.” (Koğar, 1996)

Krizler ve kriz sonrası ekonominin toparlanması deneyimleri Keynesyenleri haklı çıkarmıştır. Krizle mücadelede devletlerin üstlendiği roller kamu borçlarının artmasında önemli etkenlerdendir. Kriz sırasında oluşan tahribatı toparlamak için yük her zaman ve her yerde dar ve sabit gelirlielerin omuzlarına yüklenir. Diğer bir deyimle, devlet batakları temizlemek için sorunlu bankalara ve şirketlere kaynak aktarır. Yani borçları üzerine alır. Kendi borcu daha da artar. Sonunda ödemeyi vergi verenler yaparlar. Kazancına oranla en fazla vergiyi dar ve sabit gelirlieler yaptığı için yük onlara transfer edilir.

Bu bağlamda makro ekonomik istikrarı etkileyen risklerin başında aşırı borçlar, yüksek enflasyon ve düşük yatırım performansı ile büyüme gelir. Bu ilişkiyi şöyle açıklayabiliriz. Aşırı borçluluk ortamında ortaya çıkan güvensizlik ortamı, sabit sermaye yatırımcısında, biriken borçların geri ödenmesi için gelecekte daha fazla vergi ödeneceği beklentisi yaratır. Bu da doğrudan yatırımcıların yatırım kararını ertelemesine veya iptal etmesine neden olabilir. Bunun doğal sonucu da ekonomik büyümenin yavaşlaması, işsizliğin artmasıdır.

Kamu açıkları ve borçlanması, ekonomik istikrar için bu kadar önemli ise, o zaman açık nasıl değerlendirilecek? Aşağıda ele alınacağı gibi birden fazla kamu açığı tanımının arasında en doğru olan seçilmesi sonraki aşamalar hakkında doğru karar alınmasına yardımcı olacaktır. Daha doğrusu hangi açık tanımına göre çözüm seçenekleri üretilecek ve uygulanacak? Bu soruya bulunacak doğru cevap krizlerin olumsuz etkilerini minimuma indirmeye ve krizden çıkışın hızlanmasına olumlu etki yapacaktır.

O zaman kamu açığını azaltmaya, yani mali uyum sağlamaya yönelik bir maliye politikası seçeneği uygulamak önemli olduğu kabul edilir bir seçenektir. Çünkü kamu açıklarının azalması, açığın finansman biçimine bağlı olarak fiyat istikrarını, ekonomik büyümeyi ve ödemeler dengesi açığını etkiler. Zira Hükümetlerin büyüme, enflasyon ve ödemeler dengesi ile ilgili amaçlarına ulaşabilmek için kamu maliyesinde istikrar sağlama ve bu alanda yapısal değişimleri gerçekleştirme konusundaki politikalarının tümüne mali uyum adı verilir. Mali uyum bu açıdan devletin vergileme, kamu harcamaları, borçlanma faaliyetleri ve kamu mali yönetiminde kurumsal değişim alanındaki politikaları ile makroekonomik hedeflere erişme sürecini ifade eder.

### a. Kamu açıkları ve makro değişkenler

Daha açık bir deyimle, kamu borcu, döviz kuru, para politikası ve yapısal politikalar kamu açıklarından etkilenirler. Tanımı gereği açıkların büyüklüğü kamu borcunun boyutunu doğrudan etkiler. Açık büyüdükçe, borçlanma artar. Borçlanmanın dövizle yapılma miktarına bağlı olarak döviz kuru etkilenir. Eğer dış borçlanma çoksa ve geri ödeme tutarları fazla ise, ödeme zamanında yeterli döviz bulunamaması durumunda kurlar yukarı hareket edecek ve dışa açık bir ekonomideki tüm dengeler etkilenecektir. En azından, kamu hazinesi aynı miktar döviz borcu geri ödemesi için daha fazla ulusal para bulmak zorunda kalacaktır. Bu daha fazla vergi ve/veya daha az kamu harcaması demektir.

Eğer kamu borç otoritesi borç geri ödemek için daha fazla merkez bankası kaynağına başvurursa o zaman piyasadaki para miktarı artacak ve aynı dönemde üretim de artmazsa, piyasadaki bol para enflasyonist etki yaratacaktır. Kamu borç otoriteleri ucuz ve kolay kaynak olduğu için merkez bankalarının kaynaklarına sıklıkla başvururlar. Böylelikle daha az faiz ödediklerini düşünüp, borçlanmanın maliyetini azalttıklarını ileri sürerler. Ancak eğer kontrol kaybedilirse oluşacak enflasyonist baskıların yaratacağı tahribat, orta ve uzun vadede ekonomide tamiri oldukça zor yaralar açar. Yüksek enflasyon ortamı hem yatırım kararları hem de gelir dağılımı üzerinde negatif etki yaratır.

Yaratılan etkilerden birisi de ekonomide ücret ve fiyatlandırma kararlarının endekslenmeye başlanmasıdır. Uzun süreli yüksek enflasyonist ortam sonucunda bekleyişler bozulduğu için, özellikle geriye endeksleme alışkanlığı yerleşmeye başlar. Bundan amaç emekli ve çalışanların geçmiş yıldan oluşan reel kayıplarını içinde bulunulan yılda telafi etme amaçlarıdır. Ancak bu ekonomide enflasyonun düşmesine, fiyat istikrarının sağlanmasına sekte vuracak etkenlerden biri olarak karşımıza çıkar.

İç borçlanmanın makro değişkenlere etkilerinden birisi reel faizlerin<sup>1</sup> yükselmesidir. Reel faizi enflasyondan arındırılmış faiz olduğundan hareketle, yüksek borçlanma talebinin ekonomide faizlerin yüklemesine yol açması kaçınılmazdır. Ekonominin en basit kuralı olan talebin arzdan yüksek olması, malın fiyatını yükseltir, ilkesinden hareketle konuya baktığımızda yüksek borçlanmanın olumsuz etki yaratması normaldir.

Ancak eğer ekonomide sermaye hareketleri (kambiyo rejimi) dışa açıksa o zaman içerideki yüksek faizi dengelemek adına dışarıdan dövizle borçlanmaya gidilebilir. Bu teorik olarak doğru olmakla ve kısa vadede sorunu çözülmüş gibi göstermekle beraber orta vadede ekonominin dışa bağımlılığının artmasına ve aşırı dolarize olmasına yol açar. Böylelikle bir sorun çözülmüş gibi görünürken, daha büyük soruna yol açılmış olunur.

Diğer yandan borçlanma krizleri sonrasında uygulanan mali uyum politikaları çoğunlukla, başta kamu olmak üzere harcamaları azaltma, tüketim kısma esaslı programlardır. Sonuçları daha çok bireysel tüketim vergilerinin artırılması, dar gelirlilere verilen sosyal transferlerin azaltılması gibi etkiler içerir. Bunun sonucu bir yandan, borç ödeyen ekonominin küçülmesi diğer yandan dar ve sabit gelirlilerin biraz daha fakirleşmesi, yoksullaşmasıdır. Dolayısıyla borçlanmayı sınırlandırmaz ve borcu borçla ödeme seçeneği öncelikli olarak uygulanırsa sonuç genellikle hüsrandır.

---

<sup>1</sup> **Reel Faiz** = [(1+Net Nominal Faiz) / (1+Beklenen Enflasyon)] – 1. Burada **Net Nominal Faiz** = Nominal Faiz – (Nominal Faiz x Gelir Vergisi Stopajı)

Kamu özellikle iç piyasalardan, bankalardan aşırı borç talep ederse karşımıza bir de “dışlama” etkisi çıkar. Bankaların elindeki kaynaklar (mevduat, diğer bankalardan borçlanma, merkez bankasından alınan borçlar vb.) hem şirketlerin ve hanelerin kredi talepleri hem de kamu borç otoritesinin talebine yetmezse ne olur? Banka iki seçenektен hangisine öncelik verir? Doğal olarak daha az riskli olan kamu hazinesinin borç talebi öncelik kazanacaktır. Bu durumda, özellikle istihdam yaratan fabrika yatırımı yapacak olan yatırımcıların kredi talebi ya pahalı bir şekilde karşılanacak ya da hiç karşılanmayacaktır. Böylelikle istihdam yaratacak yatırımlar piyasadan “dışlanmış” olacaktır. Sonuç üretimin, istihdamın ve büyümenin azalmasıdır.

Bununla beraber eğer ekonomide kamu ağırlıklı bir yapının yeri var ve önemseniyorsa, özel sektörün kredi alarak yapacağı ancak “dışladığı” yatırımları, devlet yapabilir. Neoklasik iktisatçıların şiddetle reddettiği kamuculuk, nedense, her kriz sonrası birden akla gelir. Hızla bankalar ve büyük şirketler kurtarılır. Bunun en son örneklerinden birini 2008 Küresel Krizinden sonra kapitalizmin merkez üssü ABD’de gördük. Devlet batan banka ve sigorta şirketlerini kurtarmak için büyük paralar ödedi. (Bankacılar Dergisi , 2009) Demek ki, iş başa düşünce kamunun şirket kurtarması normal karşılanabiliyor. Ancak nedense şirket kurtaran kamuya olumlu bakan neoliberaler, devletin şirket yönetmekten uzak durmasını istiyorlar.

Kamu açığı aynı zamanda, ekonomide kamunun fazla talebi olduğunun bir göstergesidir. Kamu harcamaları ekonomideki toplam talebi artırır. Çok harcama demek çok mal ve hizmet talep etmek demektir. Buna karşılık vergiler toplam talebi azaltır. Vergiler harcanabilir gelir üzerinde negatif etki yaratacağı için, insanlar ve şirketler gelirlerinden bir bölümün devlete ödemek yani daha az harcamak zorunda kalacaklardır.

Kamu açığının cari açık üzerinde de etkisi vardır. Bilindiği gibi harcamalar açısından Gayri Safi Milli Hasıla

$$GSMH = Cö + İö + G + X - M \quad (1)$$

formülüyle açıklanır. Burada Cö, özel sektörün tüketimi; İö, özel sektörün yatırımı; G devletin yatırım harcamalarını, X ihracatı (toplam döviz gelirlerini); M ise ithalatı (toplam döviz çıkışlarını) gösterir. Milli geliri gelirin kullanımını açısından tanımlarsak

$$GSMH = Cö + Sö + T + R \quad (2)$$

olur. Burada da Cö, özel tüketimi; Sö, özel tasarrufu, T kamu tasarruflarını; R net dış alem faktör gelirlerini<sup>2</sup> gösterir. Formülleri düzenleyecek olursak;

#### KUTU 1:

**Harcanabilir gelir** = Nominal gelir – (Vergiler + kamuya ödenen parasal cezalar) + Sosyal transferler + Kira gelirleri + Aile içi yardımlar

olarak formülleştirilebilir. Görüldüğü gibi formülün değişkenleri ağırlıklı olarak maliye politikası araçlarından oluşmaktadır.

<sup>2</sup> Bir ülkenin yurt dışında yaşayan ile şirketlerinin o ülkeye transfer ettikleri kar payları, faiz gelirleri, işçi döviz girişleri ile yurtdışından alınan hibeler ile aynı nitelikte o ülkeden başka ülkelere transfer edilen fonların netinden oluşurlar.

(<https://finanswebde.com/ekonomi-sozlugu/D/Dış%20Alem%20Net%20Faktör%20Geliri/595aa41e8ead0ed0648b45a2>)

$$(I\ddot{o}-S\ddot{o}) + (G+T) = (M-X+R) \quad (3)$$

olur.

Burada formülün sol tarafındaki özel sektörün yatırım/tasarruf farkı ile kamunun yatırım/tasarruf farklarının toplamı ekonominin iç tasarruf açığı (fazlası) olarak tanımlanır ve cari açığa (fazlaya) eşittir.

Konuya bu açıdan bakınca, kamu açık verirse, yani  $(T-G < 0)$  olursa ve özel sektör yaptığı yatırımdan daha fazla tasarruf etmezse yani  $(I\ddot{o} - S\ddot{o} > 0)$  olmazsa ekonomi dışarıdan tasarruf ithal etmeden (dışarıdan borçlanmadan veya sermaye girişi olmadan) harcama yapamaz. Öte yandan hem kamu hem de özel sektör açık veriyorsa ödemeler dengesinin cari açık vermesi muhakkaktır. Dolayısıyla kamu açığının cari açığa önemli etkisi olduğunu söyleyebiliriz.

Bu sonucun olmaması ekonominin (kambiyo rejiminin) dışa açık olmaması durumunda biraz değişir. Böylesi bir ortama dışarıdan dövizle borçlanmak izne tabi olacağından ekonomi küçülecek ancak dışarıdan borçlanamayacaktır.

Hatırlamakta yarar var. İç talep yüksek ve cari açık büyükse ve kambiyo kontrolü çok sıkıysa artan iç tasarruf dengesizliği ülkede yokluklar ve ödeme problemlerine yol açar. Türkiye'nin 1970'lerde yaşadığı sorunu bu bakış açısıyla tanımlayanlar çoğunluktadır.

Öte yandan fon akımları tamamen serbestse ve döviz girişi teşvik ediliyorsa artan kamu açığı yerli paranın değerlenmesine (TL'nin döviz karşısında değer kazanmasına), fonların hızla girip çıkmasına ve finansal istikrarsızlığa yol açar. Literatürde buna cari açığın finansman dengesizliği olarak açıklayanlar var. Türkiye'de 1990'lı ve 2000'li yıllarda yaşanan kriz durumlarını böyle açıklayabiliriz.

Buna karşılık son yıllarda kamu açığı düşerken cari açığın azalmadığı yıllar göze çarpıyor. Bunun nedenini iyi anlayabilmek için (3) numaralı formülün sol yanında sadece kamu açığı değil, özel sektör  $(I\ddot{o}-S\ddot{o})$  tasarruf dengesinin bozulmasının sonucudur. Bilindiği gibi özel sektör (şirketler), özellikle 2013 sonrasında çoğunlukla dövizle borçlanarak dışa borçların hızla çoğalmasına yol açtılar.

Yanı sıra hanehalkının tüketim için arttırdığı kredi talebini karşılamak isteyen bankalar da içeriden TL ile yaratamadıkları fonları dışarıdan dövizle buldular ve dışa bağımlılık arttı.

O zaman, dış açığı büyütmemek için, en azından kamu açık vermemeli dersek yanlış olmaz. Özel sektör istihdam yaratan yatırım yapmak için borçlanacaksa dikkatli bir şekilde borçlanmasına izin vermek gerekebilir. Ayrıca açık vermek mutlak bir sonuç olacaksa o zaman da en akılcı finansman yöntemleri kullanılmalıdır. Uzun vadeli ve düşük faizli borçlanma seçenekleri üzerinde ısrar edilmelidir. En önemlisi devletin cari harcamaları için değil, gelir getiren yatırımlar için borçlanmasına izin verilmedir.

## **b. Kamu finansmanı analizi ne demek?**

Özetlemek gerekirse, kamu finansmanı dengesizliklerine yol açan nedenler ile bu finansmanın yapılış yollarının araştırılmasıdır. Buna öncelikle kamu borcunu oluşturan nedenleri incelemekle başlamak gerekir. Kamu neden borçlanıyor sorusuna doğru cevap verilebilirse, borcun yönetim tekniklerini ve ilkelerini incelemek daha kolaylaşır.

Borçlanmaya yol açan kamu ajanlarının nakit dengesi, kamu borç stokunun değişmesinde önemli etkidir. Merkezi hükümet bütçesindeki açık, KİT'lerin, sosyal güvenlik kurumlarının artan açıkları, bütçe dışı işlemlerden yükler kamu açığını olumsuz etkiler. Örneğin Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projelerine verilen garantiler, eğer koşullar oluşursa, kamu açığının büyümesine yol açar.

Öte yandan kamu finansmanı analizi borçlanmanın konjonktürel bir olay mı, yoksa yapısal bir sorun mu olduğunu araştırır. Örneğin açık, borçlanma gereği gelirleri, vergileri toplayamamaktan mı kaynaklanıyor? Vergi toplanamamasının nedeni yeteri kadar personelin olmaması mıdır? Yoksa yapısal sorunlar mı var? Harcamalar üzerinden alınan KDV, ÖTV vb. dolaylı vergiler ağırlıklı bir gelir yapısı varsa, ekonominin küçüldüğü yıllarda gelirlerin azalması kaçınılmazdır. Dolayısıyla açıkların ve borçlanmanın küçülmesi için harcama azaltma politikaları uygulanmazsa, borçlanma sorunlarının çözümü borç teknikleriyle olmaz.

Konu borçlanmayı azaltma ve/veya en etkili borç tekniklerini kullanmakla da bitmez. Olayın bir de borcun kompozisyonunun ve stokun yapısını tahlil etme yönü vardır. Borç stoku, değişkenlerine bağlı olarak durduğu yerde büyüyebilir. Eğer döviz ve değişken faiz ağırlıklı bir stok varsa, kamu yeni borç almasa bile, döviz kuru ve faizler yükseldikçe stok durduğu yerde büyüyecektir. Dolayısıyla kamu finansmanı analizi sadece açıkları ve borçlanma tekniklerini değil aynı zamanda stokun yapısını da incelemek zorundadır.

Bu bağlamda analizimize kamu açıklarını incelemekle başlayabiliriz.

### **c. Kamu açığı nedir? Borç stoku ile ilişkisi nasıldır?**

Klasik anlamda kamu açığı, kamu sektörünün gelir ve giderleri arasındaki farktır.

Türkiye'de 1985 yılına kadar borçlanmanın anapara ve faiz kullanım ve ödemeleri bütçeye gelir-gider yazılmıştır. O yıldan sonra, bütçenin ve muhasebenin dönemsel ilkesinden yola çıkılarak faiz ödemeleri bütçe içinde kalırken, anapara hareketleri bütçe dışına çıkarılmıştır. Bazı yorumcular bu değişimin bütçe açıklarının artmasına yol açtığını değerlendirirler.

Doğal olarak her açık gibi, kamu açığının da finanse edilmesi gerekir. Yani borç bulunup, nakit ihtiyacının karşılanmaması durumunda kamunun faaliyetlerinin durması söz konusudur. Parası olmayan kamu kurumları, çalışamaz duruma gelirler.

Ancak kamunun açık vermesi sürekli olduğu durumlarda borçlanmanın artması da kaçınılmazdır. Borcu borçla ödemek olarak özetlenebilecek borç sarmalı denen durum ortaya çıkar. Kamu eski borcu ödemek için yeni borç almak durumunda kalır. Özellikle dış borçların, dövizle alınan iç borçların geri ödenmesinde ortaya çıkan bu durum, az gelişmiş ekonomilerin en başat sorunlarından biridir. Borç verenler eski borçların ödenmesi için yeni borç vererek ülkeyi ekonomik ve siyasi etkileri altına almaya çalışırlar.

Borç sorununun sarmala girmesini engellemek için ideal durum, bütçe açığı kadar net (yeni) borçlanma yapmaktır. Böylelikle borç stokunun büyüme hızı yavaşlar. Ama borcun borçla ödenmesi durumunda durum değişir. Stok hızla artar, ödenmesi zorlaşır.

Öte yandan, kamu borç stoku bir anlamda geçmiş kamu açıklarının tortusudur. Birikime, borç stokunun yapısına bakılarak, devletin geçmişte nasıl bir maliye politikası izlediğini anlayabiliriz. Örneğin 2001 Krizi öncesinde kamu borç stokunun milli gelire oranı çok yüksek değildi. Kamu açıklarının önemli bir bölümü KİT sistemi ve kamu bankalarının

bilançolarındaydı. Bütçe dışındaydı. Krizle birlikte bütçe dışındaki tüm yükler Hazine'nin omuzlarına bindi ve stok çok hızlı büyüdü.

#### **d. Klasik kamu açığı**

Açık tanımlarının en bilineni klasik açıktır. Kamu gelirleri ile giderleri arasındaki farkı gösterir. Kamuda borçlanmayı yaratan en büyük kalemin merkezi bütçe açığı olması nedeniyle onun gelir ve gider kalemlerini özetleyerek işe başlamakta yarar var.

- GELİRLER
  - Merkezi Yönetim Gelirleri
    - Genel Bütçe Gelirleri
      - Vergi Gelirleri
        - Gelir vergisi
        - Kurumlar vergisi
        - Mülkiyet üzerinden alınan vergiler
        - Dâhilde alınan Katma Değer Vergisi (KDV)
        - Özel Tüketim vergisi (ÖTV)
        - Banka ve sigorta muameleleri vergisi
        - Şans oyunları vergisi
        - Özel iletişim vergisi
        - Dâhilde alına diğer mal ve hizmet vergileri
        - İthalden alınan KDV
        - Gümrük vergisi
        - Damga vergisi
        - Harçlar
        - Başka yerde sınıflandırılmayan vergiler
      - Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
        - Mal ve hizmet satış gelirleri
        - KİT ve Kamu bankaları gelirleri
        - Kurum karları
        - Kira gelirleri
        - Diğer teşebbüs ve mülkiyet gelirleri
      - Alınan bağışlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler
      - Faizler, Paylar ve Cezalar
      - Sermaye Gelirleri (Özelleştirme vb.)
      - Alacaklardan Tahsilat
    - Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri
    - Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri
- GİDERLER
  - Faiz Hariç Bütçe Giderleri
    - Personel giderleri
    - SGK'ya devlet primi giderleri
    - Mal ve hizmet alım giderleri
      - Savunma – Güvenlik
      - Sağlık giderleri
      - Borçlanma genel giderleri
      - Diğer mal ve hizmet alım giderleri

- Cari transferler
  - Hazine yardımları (SGK, Mahalli idarelere yardımlar, sağlık ve emeklilik gibi sosyal yardımlar)
  - Kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan yardımlar (parti, dernek vb.)
  - Hane halkına yapılan transferler
  - Sosyal amaçlı transferler
  - Yurt dışına yapılan transferler
  - Gelirden ayrılan paylar (belediyelere, fonlara bütçeden aktarılan gelirler)
- Sermaye (yatırım) giderleri
- Sermaye transferleri (KİT sermaye ödemeleri vb.)
- Borç verme
- Yedek Ödenekler
- Faiz Giderleri

- **KLASİK AÇIK = GELİRLER < GİDERLER**

Kamu sadece bütçenin açığı için borçlanmaz. KİT'ler ve diğer, örneğin Türkiye Varlık Fonu (TVF) gibi kurumların nakit ihtiyaçları için de borçlanabilir. Ama en büyük açık bütçede olduğu için kamu borç stoku çoğunlukla bütçe üzerinden izlenir.

Burada net borçlanma tanımına da açıklık getirmek yararlı olacaktır. Net borçlanma; yıl içinde yapılan tüm borçlanmadan o yıl yapılan anapara ödemesinin ve Hazinesin kasa/banka değişimi çıkarılarak bulunur. Diğer bir deyimle, bir yıllık dönemde Hazine ne kadar borçlanırsa yaptığı anapara ödemesini çıkararak net borçlanma bulunur. Burada kasa/banka hareketinin önemi, Hazinesin kasaya rezerv para koymak için ve/veya daha az borçlanmak için kasadan ne kadar borçlandığını da anlamaya yarar. Hatırlamakta yarar var. Faizler bütçeden ödenir. Dolayısıyla faiz için yeni borç alınmayacağı varsayılır. Eğer gelirlerde aşırı düşüş olur ve faiz ödemeleri için de borç alınırsa yukarıda değinilen borç sarmalı olayı daha da derinleşir.

#### **e. Alternatif açık tanımları**

Klasik kamu açığı tanımlarının hemen hepsinde ortak bir özellik bulunmaktadır. Bu da bütçe dengesini hazırlarken hemen hemen bütün gelir ve gider işlemlerine aynı ağırlığı vermeleridir. Bunun gerisinde devletin iktisadi etkisini ölçerken bütün kaynakları ile bu kaynakların kullanımını yani gelir ve giderlerini aynı önemde kabul etmekten kaynaklanır.

Örneğin harcamaların hepsi ekonomiyi aynı anda ve aynı oranda etkileyebilir. Doğrudan mal ve hizmet alımları ile sosyal transferlerin ekonomik etkisi farklı olacaktır. Ya da harcamalar ile vergi gelirleri toplam talebi farklı boyutta etkileyebilir.

Buna karşılık devletin yapmış olduğu işlemlerin eşit olarak ağırlıklandırılmadığı, ancak önemlerine göre farklı ağırlıklar verildiği ve bütçe açıklarının buna göre analiz edildiği alternatif açık kavramları da bulunmaktadır.

#### **1) Cari bütçe açığı**

Klasik açık, kamunun tasarruf-yatırım farkı olarak ele alınabilir. Cari bütçe açığı ise kamunun yatırımlarına sıfır ağırlık vererek yatırım dışındaki kamu harcamaları ile gelirler arasındaki farkı ölçmektedir. Kamuda özel kesimde olduğu gibi sermaye bütçelemesi kavramı olmadığı

için yatırımların ayrıca kaynağının belirlenmesi bütçe içerisinde mümkün olmamaktadır. Sermaye bütçelemesi yatırımın finansmanının nereden yapılacağı konusunda önem taşır. Yatırım için ayrılan özkaynağın yeterli olmaması halinde finansmanın kalan kısmı borçlanma ile sağlanabilir. Bu durumda borçlanma karşılığında yükümlülükler artmakla beraber, karşılığında yatırım şeklinde bir varlık artışı da olacağından net bir yükümlülük artışı doğmamaktadır.

Bu kavram, yatırım amacı ile borçlanmanın anlaşılabilir bir durum olduğunu kabul eder. Bütçeye uygulayacak olursak burada da devletin bir yatırım için borçlanmasının mümkün olduğu ancak cari harcamalarının vergi gelirleri ile finanse edilmesi gerektiği sonucuna ulaşılır.

## **Kutu 2:**

**Cari gelirler [Vergi + Vergi Dışı (özelleştirme hariç)]**

**Cari Harcamalar**

**Cari Denge + / - (Faaliyet açığı veya fazlası)**

**Yatırım harcamaları**

**Özelleştirme Gelirleri ve yatırım amaçlı hibeler**

**Yatırım Bütçesi Dengesi + / -**

***Toplam Açık veya Fazla (Cari Denge +/-) + (Yatırım Bütçesi +/-)***

**Finansman**

Yatırım Amaçlı Borçlanma

Cari Bütçe Amaçlı Borçlanma

Dolayısı ile cari bütçe açığı, devletin cari gelirleri (normal gelirler) ile cari harcamaların (yatırım dışında kalan) arasında kalan farktır. Bu ne kadar fazla ise o zaman devletin borçlanmasının cari (tüketime yönelik) bir nitelik taşıdığı dolayısı ile ortada olumsuz bir durum olduğu sonucu ortaya çıkar. Bir başka deyişle cari bütçe açığı devletin ne kadar basiretli bir politika izlediğinin göstergesi olarak ele alınabilir.

Cari bütçe açığı aynı zamanda hükümetlerin ne kadar popülist politika izlediklerinin de göstergesi olabilir. Faiz ödenerek borç alınan para ile gereğinden çok teşvik verilmesini örnek alabiliriz. Ekonominin ihtiyacı olmayan bir işletmeye verilen teşviklerin sadece hissedarların işine yaradığı durumları dikkatle değerlendirmek gerekir.



## 2) Yurtiçi açıklar

Eğer dünyadaki mal ve finans hareketlerine karşı korunmayan ya da sınırlı korunan açık bir ekonomiden söz ediliyorsa, devletin de dış ödemeler dengesini etkileyecek boyutta işlemleri söz konusudur. Yani devletin ithalat ve ihracata yönelik aktif işlemleri varsa, yurt içi talebe devletin katkısını ölçerken bu dış unsurları da hesaba katmak ve onların etkisini dışarıda bırakmak bir yöntemdir. Böylelikle, devletin dışa yönelik işlemleri dışında kalan faaliyetlerinden doğan açığı hesaplanabilir.

Örneğin devletin yurt içi talebe katkısını ölçerken dışardan alınan hibeler ile içerde harcamalar finanse edildiği bir durum söz konusu ise o zaman toplam talep yurt içinde özel kesime ait herhangi bir kaynağa el koymadan arttırılmış olur. Ya da devletin yaptığı bir ithalat işlemi yurt içi vergilerden finanse ediliyorsa o zaman yurt içi talep ithalat kadar azalmış olur. Yani kamu harcaması genişletici etki yaratacağı yerde daraltıcı bir etki yapabilir. Bu iki örnekte aslında toplam açık sıfır iken birbirine zıt iki toplam talep etkisi görülebilmektedir.

Dolayısıyla, açık bir ekonomide devletin toplam talep üzerine yaptığı net etkiyi görebilmek için bütçe açığının ölçümünde “yurtiçi açık” ile “yurtdışı açık” ayırımına gitmek gerektiği ileri sürülür.

Yurtiçi açık bu anlamda sadece yurtiçi talebi etkileyen bütçe unsurlarını açığın ölçümünde hesaba katar. Dış âlemlerle doğrudan ilintili olan işlemlere ise sıfır ağırlık verilir. Bu tip açık ölçümleri kamu sektörünün özellikle çok fazla dış ticaret ve dış sermaye akımları ile ilgili işlem yaptığı ülkelerde söz konusu olur. Böyle bir durumda klasik bütçe açığına bakıp yorumda bulunmak yukarıda saydığımız nedenlerle mümkün olmaz. Buna ek olarak örneğin bir devalüasyon olduğunu düşünelim. Bu durumda devletin dış borç faiz ödemeleri ve ithalata yönelik harcamaları artacaktır. Artan harcamalar genişlemeci mali politika izlendiği izlenimi verdiği halde, devletin ekonomiye enjekte ettiği kaynaklar aslında değişmemiş hatta reel olarak azalmış olabilir.

Yurtiçi açıklar ile ilgili olarak kavramsal düzeyde anlattıklarımızın pratikte rastlanılan ülke uygulamaları açısından durumuna baktığımızda özellikle, petrolün devlet tekelinde olduğu petrol ihraç eden ülkelerdeki bütçe açıklarının bu açıdan ölçüldüğünü görmekteyiz. Zira bu ülkelerde petrol gelirlerine dayalı bir kamu harcaması söz konusu olduğundan bu gelir ve harcamalar dışta bırakıldığında kamunun gerçek gelir yaratma ve harcama gücünü görmek ve bunun etkilerini değerlendirmek mümkün olacaktır. Ayrıca bu türdeki bütçe gelirleri (petrol gelirleri) o kadar çok olabilir ki, bütçe klasik anlamda fazla verdiği halde bu gelirlerin sterilize edilmemesi<sup>3</sup> halinde enflasyon sorunu ortaya çıkabilir. Hâlbuki klasik açık bu mali genişlemeyi tahmin edemez. Benzer genişlemeler, yurt dışından alınan hibelerin büyük miktara ulaştığı durumlar için de söz konusudur.

## 3) Yapısal açık

Bütçe açığı toplam talebi etkilediği gibi toplam talep de bütçe açığını etkileyebilir. Vergi gelirleri ekonomik aktivite ile yakından ilgilidir. Bazı harcamaların ekonomik durgunluk dönemlerinde arttırılması gerekir. Açığın ne kadarının yapısal ne kadarının dönemsel faktörlerden meydana geldiğinin belirlenmesi, uygulanacak politikaların saptanmasında yararlı olacağını bilmek gerekir. Bütçe açıklarının dönemsel ekonomik özelliklerden etkilenmesi

---

<sup>3</sup> Fazla paranın merkez bankaları tarafından piyasadan çekilmesi.

durumunda uygulanacak politikalar ile yapısal özelliklerden etkilenmesi durumunda uygulanacak politikalar farklıdır.

Yapısal açığın hesaplanmasına bir örnek verebilmek için 1970'li yıllardaki petrol krizi dönemi ele alınabilir. Hesaplama o yıllarda geçici veya dönemsel özellik taşıdığı düşünülen gelir ve harcamalara sıfır ağırlık verilir. Böylelikle o yıllardaki petrol krizinin gelirler ve harcamalar üzerindeki etkileri hesaplanır. Sonuç olarak açığın petrol krizinin dönemsel etkilerinde mi yoksa vergi politikalarının yapısından mı kaynaklandığı anlaşılmaya çalışılır.

Bu hesaplamaların altında yatan mantık ekonominin dönemsel dalgalanmalar yaşadığı anlarda otomatik stabilizatörlerin (Eğilmez, 2012) yardımı ile kamu açığı verilebileceği hatta hükümetlerin buna ek olarak harcamalarını arttırarak tam istihdama ulaşana kadar açık bütçe politikası uygulayabilecekleri varsayımı üzerine kuruludur. Buna karşılık tam istihdama ulaşıncaya bütçe fazlası verilerek açık verilen dönemdeki borç yükünün hafifletilmesi gerekir. Ancak tam istihdama ulaşıldığında hala bütçe açığı veriliyorsa, o zaman yapısal (süregelen) bir sorun var demektir ve ona göre tedbir alınmalıdır. Bu açık dönemsel etkiler giderildikten sonra hükümetin kendi politika kararları ile ne kadar sıkı ne kadar gevşek maliye politikası uyguladığı konusunda fikir edinmemizi sağlar.

Yapısal bütçe dengesinin hesaplanmasında çeşitli kurumlar farklı yöntemler uygulamaktadırlar. Bununla beraber genel eğilim üç katmanlı bir tahmin yöntemi kullanmaktır:

- 1) Bütçenin harcama ve gelir kısmında devresel hareketlerden etkilenen kalemlerin tespit edilmesi ve vergi gelirlerinin milli gelire olan esnekliklerinin tahmin edilmesi,
- 2) Devresel hareketlerin tanımlanması için potansiyel üretim ve çıktı serilerinin oluşturulması,
- 3) Devresel hareketlerden kaynaklanan gelir ve harcama kalemlerinin, gerçekleşen bütçe dengesinden çıkartılması.

Ülkemizde kriz döneminde daha gevşek maliye politikası uygulaması gerektiğini savunanlar, 2009 da vergi gelirleri azalırken harcamaların kontrollü bir biçimde arttırılmasını, buna karşılık ekonomi canlanınca harcamaların kısılarak bunun telafi edilmesi gerektiğini önerdiler. Bir anlamda, öneri sahipleri daralma dönemlerinde konjonktürel bütçe açığı verilebileceği buna karşılık genişleme dönemlerinde bunun telafi edilebileceği düşünmektedirler.

Aslında bunun sağlanabilmesi yapısal bütçe açığının büyüklüğüne de bağlıdır. Fiili bütçe açığının içinde yapısal kısım daha az ise, konjonktürel harcama politikası seçenekleri daha kolay uygulanabilir. Aksi halde yapısal açık büyükse daralma döneminde genişlemeci politikalar bizi orta vadede borç probleminin artması ile karşı karşıya bırakacaktır.

Özellikle az gelişmiş ülkeler sürekli işsizlik sorunuyla boğuştukları, tam istihdam seviyesinin altında kaldıkları için bütçe açıkları kronikleşmiştir. Bu durumda, daralma dönemlerindeki genişletici politikalar, büyük açıklarla sonuçlanır ve yüksek finansman ihtiyacı duvarı ile (özellikle dış finansmanda) karşılaşır. Diğer bir deyimle, kamu borç yöneticileri, çok borç isteyenlerin karşılaştığı sorunları yaşarlar. Kreditorler daha fazla borç vermeleri halinde paralarını geri alıp alamayacakları şüphesine düşmeye başlarlar.

#### 4) Faiz dışı açık

Klasik açıklar, harcamalar ile gelirler arasındaki farkı ölçerler. Bu aslında iki anlam ifade eder. Kamu sektörü ya hâlihazırda imkânlarının üzerinde yaşamaktadır. Ya da halen imkânları dahilinde yaşamaya çalışmakla beraber geçmişte ayağını yorganına göre uzatmadığı için borçlanmak zorunda kaldığından bugün yüksek kamu açığı vermektedir. Bu durumda geçmişte almış olduğu borçların faiz ödemeleri bugünkü açığın nedenini oluşturmaktadır.

Diğer bir deyimle, bütçe açığının, devletin gelirleri ile faiz dışı harcamalarının farkından mı yoksa faiz harcamalarından mı kaynaklandığına göre de kamu açığını analiz etmek gerekir. Zira böyle bir durumda, devletin bilinçli gelir ve harcama politikaları sonucu verilen açıklar ile bu açıkların finansmanı sonucu ortaya çıkan irade dışı faiz harcamalarından mı kaynaklandığını anlamak önemlidir. Böylelikle açıkların kaynağını bilmek suretiyle çözüme yönelik uygulanacak politikaların yönünü çizmek mümkün olabilir. Eğer sorun faiz dışı harcamalardaki aşırı baskı ve bunlara yeterli olmayan gelirler ise önlemler bu alana yönlendirilir. Buna karşılık sorun, geçmiş yılların borçlanmalarından gelen faiz baskısından kaynaklanıyorsa çözüm yöntemleri farklı olacaktır. İlki için çoğunluğu yasalarla çözümlenecek kamusal önlemler hayata geçirilirken ikinci seçenek için yasalar yanında piyasa düzenlemelerinin de devreye girmesi gerekebilir.

**Bütçe faiz dışı dengesi, faiz dışı giderler ile gelirler arasındaki farkı gösterir.** Eğer bütçede faiz harcamaları kadar faiz dışı fazla verilirse bütçe açık vermeyecek ve yeni borçlanmaya gerek kalmayacaktır. Buna karşılık **Faiz Dışı Denge (FDD), faiz harcamalarından büyük (küçük) ise borç azalır (artar).**

BORÇ ARTAR	
Bütçe Giderleri	150
Faiz Dışı Giderler	115
Faiz Giderleri	35
Toplam Gelirler	130
Bütçe Açığı	- 20
Faiz Dışı Denge	- 15

BORÇ AZALIR	
Bütçe Giderleri	110
Faiz Dışı Giderler	90
Faiz Giderleri	20
Toplam Gelirler	120
Bütçe Açığı	10
Faiz Dışı Denge	30

Dolayısıyla FDD borcun sürdürülebilirliği açısından da önemlidir. Faiz dışı fazla verilmesi, bir yandan risk primlerinin düşmesine yardımcı olurken diğer yandan uygulanan ekonomik politikaların (mali uyumun) kredibilitésini artırır.

Ancak yukarıda da değinildiği gibi, mali uyum, dar ve sabit gelirliler üzerinde yarattığı baskılar nedeniyle, tartışmalı bir kavram olarak üzerinde dikkatle durulması gereken bir konudur. Önemlidir. Çünkü mali uyum nasıl sağlanacağına göre etkileri farklı olacaktır. Uygulamaların çeşidine göre farklı ekonomik ve sosyal dengelerin etkilenmesi söz konusu olacaktır. Örneğin, vergi alınarak başlanacaksa hangi gelirlerden yeni vergi alınacak? Dolaylı vergiler (KDV, ÖTV vb.) arttırılınca yük dar ve sabit gelirlilerin üzerine kalacaktır. Oysa gelir ve servet üzerinden alınacak vergiler hem gelir dağılımını düzelterek hem de borcun azalmasına yardımcı olacaktır. Aynı yaklaşım harcamalar için de geçerlidir. Eğer sosyal transferler azaltılırsa dar gelirlilerin harcanabilir geliri (Kutu:1) azalacaktır. Bunun sonucu en fazla tüketim eğilimi olan bu kesimin büyümeye olan katkısına darbe vurmaktır. Büyümenin azalması ise, borç dinamiğini negatif etkileyecektir.

FDD vazgeçilmez bir unsurdur dense yanlış olmaz. Gereklidir ama yeterli değildir. Diğer bir deyimle, yukarıda da açıklandığı gibi, her şeyin ilacı olamaz. Asıl çözüm bütçe açığının, bir daha tekrar etmemek üzere azaltılmasındadır.

#### f. İşlevsel açıklar

Bütçede yer alan faiz ödemelerinin büyüklüğü, hükümetin mevcut maliye politikası ile kontrol edeceği bir büyüklük değildir. Geçmişten gelirler. Özellikle uzun vadeli borç içinde yer alan faizler, ekonominin uzun vadede içinden geçtiği sosyo-politik dengelerle de yakından ilişkilidir. Faizler daha önceki borçlanmaların maliyetini yansıttıkları gibi, para politikasının bağımsız olduğu ekonomilerde uygulanan faiz politikaları da bütçenin faiz yükünü etkiler.

Buna ek olarak enflasyon oranındaki dalgalanmalar da nominal faiz ödemelerinin büyüklüğünü etkiler. Dolayısı ile eğer enflasyonist etki dikkate alınmazsa bütçe açıkları bu etki kadar fazla gözükecektir.

Bu bağlamda, işlevsel açık, enflasyonun faiz ödemeleri üzerindeki etkilerini dikkate almak üzere geliştirilmiş bir kavramdır. Çünkü enflasyonist ortamlarda, devlete borç verenler iki şeyi düşüneceklerdir. Birincisi anapara üzerindeki enflasyonun etkisi, ikincisi de bu etki giderildikten sonra elde edilecek reel kazanç. Bu etkilerden birincisi faiz oranında borç stokunun nominal değerinin korunması için talep edilen kısım, ikincisi ise reel faiz kısmını temsil eder.

Dolayısı ile bu faiz oranları üzerinden yapılan borçlanma ile ortaya çıkan faiz ödemeleri çizgi üstü olarak gider yazıldığı halde bu miktarın da enflasyon bölümü ile reel bölümünü ayırtırmak gerekecektir. Anaparanın değerini aşmaktan koruyan kısma karşılık gelen faiz ödemeleri bir anlamda borcun anaparasının enflasyon farkı ile birlikte ödenmesi anlamına gelecektir.

Bu bağlamda faiz ödemelerinin bu bölümünün bir nevi anapara ödemesi olduğundan hareketle, çizgi üstü (bütçe faiz harcamaları içinde) değil de çizgi altı (finansman kalemleri içinde) yazılması buna karşılık **çizgi üstü faiz harcamalarının sadece reel faiz ödemelerinden oluşturulması suretiyle bulunacak açığa da “işlevsel açık” denir.** İşlevsel açık bazı ölçüm problemlerine rağmen enflasyonun yüksek olduğu bir ülkede açığın en alt düzeyde olması gereken sınırını belirtir.

Konuya açıklık getirebilmek için aşağıdaki örneği inceleyelim. İki ekonominin birisinde yüksek enflasyon diğerinde düşük enflasyon olsun. Görüldüğü gibi reel faiz, büyüme oranları ve diğer büyüklükleri aynı olsa bile mali yılsonunda yüksek enflasyon yaşayan ekonominin iç borçlanmada ödediği faiz yükü öteki ekonomiden daha fazla olacaktır. Yüksek enflasyonlu ekonomide iç borç stokuna ödenen faiz 214,8 birim olurken, düşük enflasyonlu ülkede 24,4 birim faiz ödenecektir. Aradaki fark, diğerinin yaklaşık dokuz katı kadardır. Evet, enflasyon oranları da oldukça farklıdır. Böylelikle yüksek enflasyon bir yandan sabit gelirlerin alım gücüne düşürürken kamu borç senedi alacak kadar birikimi olanlara daha yüksek faiz ödeyerek kaynak aktarılmasına yol açmaktadır. Aynı zamanda gelecek yılların bütçe açığının büyümesine de yol açmaktadır.

**Tablo II. 3: Enflasyon ve İç Borç**

	MALİ YILBAŞI		MALİ YILSONU	
	Yüksek Enflasyonlu Ülke	Yüksek Enflasyonlu Ülke	Yüksek Enflasyonlu Ülke	Yüksek Enflasyonlu Ülke
<b>Yıllık Enflasyon</b>	%65	%4	GSYH= 1716 Birim (1000 x 1,65 x 1,04)	1081 (1000 x 1,04 x 1,04)
<b>Temel Açık/Fazla</b>	Yok	Yok	İç Borç stoku 300 Birim	300 Birim
<b>Reel Faiz</b>	%4	%4	İç Borç / GSYH = 17,4	%27,7
<b>Reel Büyüme</b>	%4	%4	İç Borç stokuna Ödenen Faiz = 214,8 Birim (300 x 0,716)	24,4 Birim (300 x 0,081)
<b>İç Borç Stoku</b>	300 Birim	300 Birim	Faiz / GSYH %12,52	%2,26
<b>GSYH</b>	1000 Birim	1000 Birim	İç Borç stoku Enflasyon Erimesi = 195 Birim (300 x 0,65)	12 Birim (300 x 0,04)
<b>İç Borç/GSYH</b>	%30	%30	Gerçek İç Borç Stoku 495 Birim Gerçek Faiz Gideri 19,8 (214,8 – 195,0)	312 Birim 12,4 = (24,4 – 12)
<b>Yıllık Nominal Faiz</b>	1,04 x 1,65 = %71,6	1,04 x 1,04 = %8,1	Gerçek Faiz Gideri/ GSYH= %1,15 Gerçek İç Borç stoku/ GSYH = %28,8	%1,15 %28,8

### g) Hazine nakit açığı

Bütçe açığı ile Hazine nakit açığı aynı şey değildir. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün kayıtlarını tuttuğu bütçe gelir ve ödenek kayıtları devlet muhasebesi ve bütçenin izlenmesi, denetlenmesi açısından önemlidir. Hükümetler bu kayıtlar üzerinden halka hesap verirler. Sayıştay denetimleri bu hesaplar üzerinden yapılır.

Bir sonraki bölümde ayrıntısıyla ele alınacak olan nakit açığının bütçe açığından en önemli farkı emanet ve avans hesaplarıdır. Nakit avans ödemeleri, ödenek ve tahakkuk işlemi yapılmadan para ödenmesi anlamına gelir ve nakit ihtiyacını büyütür. Emanet işlemleri ise

muhasebe dönemi içinde tersi bir işlem yapar. Aylık izlenen bütçe hesaplarında emanete alınan bir kalem için ödenek tahakkuku yapılır. Giderler artar ve bütçe açığı büyür. Buna karşılık nakit ödemesi bir sonraki aya bırakılacağı için o ay nakit ihtiyacı doğmaz. Ancak Türk bütçe pratiğinde bu işlemler çoğunlukla yılın son ayında, Aralık'ta yapılır. Bütçe dönemi bitmeden emanete alınan ödenekler için, nakit çıkışları bir sonraki yılın Ocak ayında gerçekleşir. Böylelikle o yılın bütçe açığı ile nakit açığı farklı olur. Aynı şekilde yılın ilk aylarında geçmiş yıldan emanete alınan ödenekler nakde dönüştüğü için bütçe dengesi nakit açığından farklı olur.

Öte yandan bütçe gelirleri içinde faiz gelirleri gibi hesaben gelir yazılan ancak nakit girişi yaratmayan kalemler vardır. Bunun en bilinen örneği, diğer gelirler arasında yer alan faiz gelirleri kalemidir. Hazine borçlanma piyasalarında derinliği/likiditeyi sağlamak için aynı vadeli borç senedini, farklı tarihlerde iki veya daha fazla ihale edebilir. Bu senedin vade bitim tarihi aynı olmakla beraber, farklı tarihlerde ihale edildiği için vadesi farklı olacaktır. DİBS'lerin yeniden ihraç edilmesi halinde senedin üzerindeki işlemiş kupon faizi fiyatlamayı etkilemektedir. Bu çerçevede DİBS'in kupon oranı piyasanın faiz oranına eşit olsa dahi birikmiş kupon faizi nedeniyle fiyat itibari değerinin (par) üzerine çıkarak prim geliri doğmasına neden olabilir. Prim gelirleri ise Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği gereğince bütçeye gelir olarak kaydedilmektedir. Bununla beraber herhangi bir nakit girişi olmamaktadır. Bu durum ödenek bazında izlenen bütçe ile Hazine'nin nakit dengeleri arasında farklılık ortaya çıkmasına yol açar.

#### **h) Borç dinamiği**

Borç stokundaki değişimler, ekonomiye etkileri açısından önemlidir. Bu bağlamda stoku izlerken, nominal borç büyüklüğünden çok reel borçtaki değişimi takip etmek gerekir. Borç toplamının 10 bin TL'den 20 bin TL'ye çıkması %100 artışı ifade eder ve önemlidir. Ancak eğer ülkenin, şirketin, hanenin gelirleri de %100 artıyorsa sorun edilmez. Buna karşılık, borçlar gelire oranla daha fazla artıyorsa sıkıntı var demektir. Yani 3 bin TL geliri olan bir çalışan için 500 TL önemli bir tutar iken, aynı miktar, 5 bin TL geliri olana çok sorun yaratmaz.

O zaman reel kamu borcunu ölçmek için milli gelire oranlarsak, borç stokunun reel durumunu anlamış oluruz.

Otomatik borç dinamiğinin basitleştirilmiş kuralı;

$$(r-g > 0)$$

Burada (r) enflasyondan arındırılmış reel faiz oranını, (g) GSYH büyüme oranını göstermektedir.

$$\Delta B = (B / \text{GSMH}) \times (r-g) - (\text{FDD} / \text{GSMH})$$

Bu formülde;

$\Delta B$  = Borç stokundaki değişim oranını

B = Nominal Borç stokunu

GSMH = Gayri Safi Milli Geliri

FDD = Faiz Dışı Dengeyi  
gösterir.

Eğer r-g pozitif ise kamu, borç stokunun büyümemesi için yeteri kadar faiz dışı fazla (FDF) tutmak zorundadır. Yukarıda detaylı bir şekilde değinildiği gibi, eğer FDF = Faiz harcamaları olursa stok nominal olarak da büyümeyecektir. Hükümetler genellikle, enflasyonu düşürmekte

ve riskleri azaltmakta zorlandıkları için reel faizi dikkate almazlar. Bunun yerine büyüme oranını yukarı çekmeyi hedefler. Böylelikle bir yandan seçmene hoş görünürken diğer yandan yüksek faiz harcamasıyla tasarruf edebilenlere kaynak aktarabilmektedirler.

**Tablo II. 4: Vergi Afları**

	Tarih	Düzenleme
1	17.05.1924	İlk Vergi Affı
2	05.08.1928	Elviyei Selasede Vergilerinin Sureti Cibayetine Dair Kanun
3	15.03.1934	4530 sayılı Varlık Vergisinin Bakayasının Terkinine Dair Kanun
4	04.07.1934	2566 sayılı Vergi Bakayasının Tasfiyesine Dair Kanun
5	29.06.1938	3568 sayılı Arazi Vergisinin Mali Yıl Sonuna Kadar Olan Bakiyesinin Terkinine Dair Kanun
6	13.06.1946	4920 sayılı Devlet Orman İşletmelerinin Bazı Vergilerden Muaf Tutulması Hakkındaki Kanun
7	21.01.1947	5050 sayılı Toprak Mahsülleri Vergisi Artıklarının Silinmesi Hakkındaki Kanun
8	26.10.1960	113 sayılı Af Kanunu
9	28.12.1961	281 sayılı Vergi Cezaları Gecikme Zamlarının Tevil ve Tasfiyesine Dair Kanun
10	23.02.1963	218 sayılı Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Kanun
11	13.06.1963	252 sayılı Spor Klüplerinin Vergi Borçlarının Bir Defaya Mahsus Olmak Üzere Affı Hakkında Kanun
12	05.09.1963	325 sayılı Yasa Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1960 ve Daha Önceki Yıllarına Ait Bir Kısım Vergi Borçlarının Tasfiyesi Hakkında Kanun
13	16.07.1965	691 sayılı Belediyelerin ve Belediyelere Bağlı Müessese ve İşletmelerin Bir Kısım Borçlarının Hazinece Terkin ve Tahkimi Hakkında Kanun
14	03.08.1966	780 sayılı Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Kanun
15	28.02.1970	1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunuyla Getirilen Af
16	15.05.1974	1803 sayılı Cumhuriyet'in 50. Yılı Nedeniyle Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Kanun
17	20.03.1981	2431 sayılı Tahsilatın Hızlandırılması ve Beyan Dışı Kalmış Servet Unsurlarıyla Vesikasız Emtianın Beyanına İlişkin Kanun
18	02.03.1982	2431 sayılı Kanuna Ek
19	22.02.1983	2801 sayılı Bazı Kamu Alacaklarının Özel Uzlaşma Yolu İle Tahsil Hakkında Kanun
20	04.02.1985	Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında 3239 Sayılı Kanunun Geçici 4. Maddesi
21	03.12.1988	3505 sayılı Kanun (Geçici Birinci Madde)
22	28.12.1988	3512 sayılı Kanun
23	15.12.1990	3689 sayılı Kanun (Geçici Birinci Madde)
24	21.02.1992	3787 sayılı Kanun
25	05.09.1997	400 sayılı Tahsilat Genel Tebliği
26	22.07.1998	4369 sayılı Kanun
27	06.02.2001	414 sayılı Tahsilat Genel Tebliği
28	07.03.2002	4746 (4748) sayılı Kanun ile Emlak Vergisi ile İlgili Af Düzenlenmesi (Emlak Vergisi Kanunu Geçici Madde 21)
29	27.02.2003	4811 sayılı Vergi Barışı Kanunu
30	22.11.2008	5811 sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanun
31	25.02.2011	6111 sayılı Bazı Alacakların Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
32	29.05.2013	6486 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2. Varlık Barışı)
33	10.09.2014	6552 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun

Kaynak: Maliye Dergisi, Sayı 164 ve kendi eklememiz.