

MALİ AÇIKLARIN ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK BAZI GÖZLEMLER VE BU KONUDA GELİŞTİRİLMİŞ ALTERNATİF AÇIK ÖLÇÜLERİ

Yrd.Doç.Dr. Haluk Egeli*

ÖZET

Maliye politikasının temel amaçlarından biri de bir ekonomide kaynakların optimal dağılımını sağlamaktır. Bilhassa devlet açısından kamu mali açığının doğru tespiti oldukça önem taşımaktadır. Maliye politikalarının etkinliği açısından son yıllarda önem kazanan çeşitli açık ölçüleri geliştirilmiştir. Bunların bir kısmı bütçe uygulamalarında ve bazı iktisadi analizlerde güncelliğini korumaktadır. Ancak önemli olan kullanılacak açık ölçüsünün yeri ve zamanının iyi tespit edilmesi ve uygulanacak politikaların bu çerçevede ele alınmasıdır. Bu çalışmada öncelikle mali açığın ölçümünde etkili olan başlıca faktörler ele alınmış, daha sonra ise alternatif açık ölçülerine yer verilerek, hangilerinin maliye politikaları açısından uygun olup olmadığı incelenmeye çalışılmıştır.

GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik istikrarsızlığın başlıca nedenlerinden biri de bütçe ve kamu açıklarının ölçümünde karşılaşılan güçlüklerdir. Özellikle günümüzde mali açıkların ölçümüne yönelik sağlıklı hesaplamalar yapmanın zorluğu, ampirik analizler bakımından konunun önemini artırmaktadır. Kamu mali kesiminin net kaynak kullanımının doğru tespiti bakımından bu konuda yapılabilecek küçük bir hata bile, mali politika uygulamalarının başarı şansını ortadan kaldıracaktır. Bu nedenle iktisadi ve mali politika uygulamalarının başarı derecesini ölçme amacına yönelik ortaya atılan ve halen çeşitli analizlere konu olan değişik alternatif açık ölçüleri üzerinde önemle durulması gerekmektedir. Nitekim, belirli amaçlara yönelik çeşitli açık tanımlarının kullanılmasının uygunluğu ve farklı yaklaşımların nispi üstünlüklerinin geçerliliği konusunda da önemli tartışmalar yapılmaktadır.

Bu çalışmada, mali açıkların ölçümünde etkili olabilecek faktörler ve bu bağlamda karşılaşılan sorunlara ilişkin bilgiler verildikten sonra, alternatif açık ölçüleri ele alınarak, hangilerinin maliye politikası uygulamalarına uygun olabileceği konusu tartışılmaya çalışılacaktır.

* DEÜ.İİBF. Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

A- MALİ AÇIKLARIN ÖLÇÜMÜNDE ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER

Kamu açıklarının tespitinde ideal bir ölçüye ulaşmak oldukça zordur. Çünkü birbirinden farklı özelliklere sahip çeşitli açık ölçüleri, kullanıldıklarında değişik avantajlar sağlamakla beraber, uygulamada dezavantajlı yönleri de mevcuttur. Mali açığın ölçümü maliye politikalarının makro ekonomik sonuçlarına bağlı olmakla birlikte, politikacılar ortaya çıkan sonuçlara göre uygun bir açık ölçüsünün belirlenmesine yönelik kararlar alabilmektedir. Mali açığın etkisinin belirlenmesinde dikkat edilmesi gereken başlıca faktörler, kamu kesimi kapsamında ölçüme konu olacak açık tipi, kamu kesiminin hacim ve bileşimi ve zaman boyutu şeklinde belirtilebilir. Aşağıda bu faktörler kısaca ele alınmıştır.

1- Kamu Sektörü Kapsamında Ölçülecek Açık Tipi: Geleneksel Açık

Mali açığın standart tanımı, borçlardaki değişim dışarıda tutulduğunda, toplam hükümet gelirleri ile giderleri arasındaki farkı ölçen geleneksel açık (conventional deficit) olarak ifade edilmektedir. Geleneksel açık tamamen nakit bazda ölçüldüğünde “ Kamu Kesimi Net Borçlanma Gereği” şekline dönüşmektedir. Buna göre nakit dengelerindeki değişimler çok küçükken, net borçlanma sifıra eşitse veya kamu borcu sabit kalıyorsa bütçenin dengede olduğu söylenebilir. Dolayısıyla bu açık tipi, devletin menkul kıymet ihracını normal gelir kaynağı kabul ederek bütçeyi dengeleyen ve denk bütçeyi zorunlu kılan yasalardaki açık ölçüsünden (konsolide bütçe açığı) daha kısıtlayıcı bir açık ölçüsü olup açık belirleyici kalemleri açık finanse eden kalemlerden ayırır (ERKEN; 1993, s.57). Ayrıca bu ölçü, kamu borcundaki veya hükümetin gayrisafi yükümlülüklerindeki artışın boyutlarının bilinmesi açısından da önemlidir. Çünkü böyle bir artış, gelecekte borçların ödenmesi konusunda önemli ölçüde fikir verebilmektedir. Öte yandan bu açık kavramı, belli şartlar altında toplam talep üzerindeki bütçe etkisinin yaklaşık bir ölçüsü olarak da kullanılabilir (ASLAN, 1997, s.17). Dolayısıyla, geleneksel açık ölçüsü, bir ülkenin mali durumu ve kamu kesimi kaynak transferlerinin en sağlıklı ölçüleridir. Ancak bu ölçülere ilişkin veriler her zaman mevcut değildir. Geleneksel açık Harcamalar – Gelirler şeklinde formüle edilebilir.

Finansman

Buna göre harcamalar ile finansmanını ayıran iki kriter mevcuttur: Bunlar devlet borcu ve maliye politikası kriterleridir. Devlet borcu kriterine göre, bütçe açığını etkileyen ve yükümlülüklerde herhangi bir değişiklik yaratmayan kısım harcamalara, yükümlülükleri değiştiren pozitif veya negatif finansman ise farkın doğduğu bölüme ilave edilir. Buna örnek olarak, borç faiz ödemelerinin çizginin üstüne, anapara ödemelerinin ise çizginin altına yazılması gösterilebilir. Başka bir deyişle, borçların geri ödenmesi söz konusu değilse bu

kalemler üst kısma yazılmalıdır. Bu duruma ekonomik bakımdan verilebilecek anlam ise talebin uyarılmasındaki farklılıktır. O halde, faiz gelirlerindeki artış toplam talebi etkilediği halde, anapara ödemeleri yeni bir gelir yaratmadığı için toplam talep üzerinde herhangi bir etkiye yol açmamaktadır (ÖNDER-KİRMANOĞLU; 1996, s.35).

İkinci kriter olan maliye politikası kriterine göre ise, hükümet sadece finansman amacına yönelik değil, maliye politikası amacına yönelik olarak ta borçlanabilir. Özellikle borç geri ödemelerinin söz konusu olmaması halinde bu kalemlerin harcama kısmına yazılmasının nedeni, geri ödemesi yapılmayan borçların Merkez Bankası kaynaklı ve enflasyon vergisi niteliğindeki gelirler olmasıdır. Hükümetler bu kalemleri aşağı veya yukarı yazmak suretiyle görünürdeki bütçe dengesini değiştirebilirler. Bu nedenle, kamu açıklarının ülkelerarası mukayesesinin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi açısından kullanılan mali açık kavramı geleneksel açık veya “kamu kesimi borçlanma gereği” olarak belirtilebilir. Kamu kesiminin fazla verdiği dönemlerde aynı kavram “kamu kesimi geri borç ödemesi” şekline dönüşmektedir.

Öte yandan, özelleştirme sonucu elde edilen gelirler de (sermaye transferleri adıyla) kamu kesimi borçlanma gereğini azaltıcı bir unsur olarak kabul edilmektedir. Ancak belirtmemiz gerekir ki, eğer kamu kuruluşu piyasa değerinin üzerinde bir bedelden satılmadığı sürece, devlet özelleştirme ile her zaman net bir gelir elde etmemekte, daha ziyade özel kesim ile kamu kesimi arasındaki varlık transferini gerçekleştirmektedir. Geleneksel açık, aşırı borçlu ülkelerde yaygın olarak kullanılmakta olup, zorunlu yükümlülükler (işsizlik yardımları gibi) ve kamu personel harcamalarının büyük ölçüde önceden belirlenmesi nedeniyle hükümetlerin takdir yetkisini tam olarak belirleyememektedir.

2- Kamu kesiminin Hacim ve Bileşimi

Mali açığın ölçümü ile ilgili bir takım faaliyetler zaman zaman hükümet dışındaki kuruluşlar tarafından yürütülür. Bu durumda ortaya çıkan genel hükümet mali açığının (merkezi ve yerel hükümetleri içeren) mali kesim dışındaki kamu teşebbüsleri ile kamu mali kesiminin yarı mali işlemlerini de kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir (ERKEN; 1993, s.60). Bu kapsamda hükümet etkisinin belirlenebilmesi için kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili iki konunun açıklanması gerekmektedir. Bunlar, kamu kesimini oluşturan teşebbüslerin neler olduğunun tespiti ve teşebbüslerin mali etkilerinin ölçülmesidir.

Teşebbüslerin kamu kesimine dahil edilebilmesi için, mülkiyet tek başına yeterli olmayıp, bunların piyasa koşullarına uyumu ile kamu maliyesi üzerindeki etkilerinin birlikte ortaya çıkması gerekir. Hükümetin kamu iktisadi teşebbüslerinin net karlarına ilişkin politikası ise, söz konusu kuruluşların işlemsel dengesini genel hükümet dengesine dahil etmektir. Esasen günümüz

uygulamalarına bakıldığında, hükümetler genellikle kamu iktisadi teşebbüslerini siyasi tercihleri doğrultusunda kullandıklarından, teşebbüsler kamunun politika kararlarından geniş ölçüde etkilenmektedir.

Öte yandan, Merkez Bankasının yarı mali nitelikteki işlemleri de mali açığın belirlenmesinde önem taşımaktadır. Ancak Merkez Bankası bilançosu açık veriyorsa (bu açıklar bütçe transferleriyle kapatılmaz) ve yarı mali işlemler bankanın sadece varlıklarının (hükümete ödünç verme gibi) bileşimini etkilediğinde, mali açıta bazı düzenlemelere gidilmesi zorunludur. Aynı şekilde diğer kamu mali kurumları da hükümet garantisi altında sermaye piyasasında faaliyet gösterebilirler. Bunların varlıklarının büyük bir bölümü tercihli krediler şeklinde olup, bütçedeki borç verme programlarına benzemektedir. Buna göre, kamu bankalarına ait tüm borç verme işlemlerinin de, hükümetin doğrudan borç verme programlarına benzer şekilde mali açığa dahil edilmesi gerektiği söylenebilir. Ancak böyle bir uygulama, borçlanma ile finansmanın büyük bir kısmının kamu kesiminin diğer birimlerinden kaynaklanması nedeniyle mali açığı daha da büyütebilir.

3 - Zaman Boyutu

Mali açıklar içinde geleneksel açık ve daha sonraki kısımda ele alınacak açık ölçüleri genelde yıllık mali açığı ölçmek için kullanılmaktadır. Ancak dünya ekonomisinde görülen son gelişmeler, yıllık açıkların hükümetlerin güvenilirliği ve ödeme güçleri dikkate alındığında yeterli ve geçerli bir koşul olmadığı yönünde tartışmalara neden olmaktadır. Özellikle, borç krizlerine bağlı olarak hükümetlerin uzun dönemli borçlarını ödeme güçleri olumsuz yönde etkilenmektedir. Ayrıca, döviz kurları ve yurtiçi fiyatlarda ortaya çıkan önemli değişimler de para değerinin düşmesine bağlı olarak hükümetleri mali açıdan oldukça zorlamaktadır.

Günümüzde yıllık açıklar üç temel faktöre bağlı olarak yetersiz görülmektedir. İlk olarak, geleneksel yıllık açık ölçüleri çoğunlukla özelleştirme ve diğer varlık satışlarından sağlanan hasılatı gelir olarak içermektedir. Çünkü söz konusu satışlar, hemen nakite dönüşmekle birlikte, yıllık açık bu varlıkların el değiştirme maliyetlerinin etkisiyle, hükümetlerin aslında mali açıdan kötü bir durumda olduğunu gizlemektedir. Hatta, varlık satışları nedeniyle azalan açık, hükümetlerin mali durumunu olduğundan daha iyi göstermektedir. İkinci olarak, yıllık mali dengede sosyal güvenlik katkıları gibi geleceğe yönelik harcamalar için ayrılacak gelirler ile daha önceki mali yıllara ilişkin yükümlülükler için harcamalar da yer almaktadır. Son olarak, hükümetlerin ödeme yeteneği, enflasyon, devalüasyon, ticaret hadlerinde veya nispi fiyatlardaki değişimler ile hükümetlerin alacak ve borçlarına ilişkin sermaye kayıp ya da kazançlarından etkilenmesine rağmen, geleneksel açık alacak ve borçlardaki değer değişimlerini yansıtmamaktadır.

Mali açıklar ile ilgili güncel analizler, hükümetlerin ödeme gücünün tanımlanmasında kamu kesiminin bütçesel sınırları da dikkate alacak uygun açık ölçülerinin geliştirilmesi çalışmaları üzerine yoğunlaşmaktadır.

B- MALİ AÇIKLARIN ÖLÇÜMÜNDE KULLANILAN ALTERNATİF AÇIK ÖLÇÜLERİ

1 - Birincil Açık

Birincil açık (primary deficit), geleneksel bütçe açıklarından borç faiz ödemeleri için ayrılan miktarın çıkarılmasıyla bulunmaktadır. Başka bir deyişle, borç faizlerini içermeyen kaynak-harcama dengesini ifade etmektedir. Çünkü, enflasyon faiz oranlarını yükselterek nominal faiz oranlarını artırdığı için geleneksel bütçe açığı büyümektedir. Bu nedenle, borç faiz ödemelerinin geleneksel açıktan düşülmesiyle kaynak-harcama dengesi daha rahat sağlanabilmektedir(İNCE, 1996, s.42) . Birincil açık, bütçenin hükümetin kontrol edebileceği kısmını göstermektedir. Borç faiz ödemeleri, kamu borç stokuna ve ortalama borç maliyetine, ortalama borç maliyeti ise ortalama borç süresine ve kamu bono ve tahvillerinin faiz oranına bağlıdır. Açığın ya da borçların mutlak düzeyi ise ekonomi içindeki nispi önemine göre bir anlam kazanmaktadır. Buna karşılık, Borç/ GSMH oranı sonsuz bir artış gösteremez. Bunu dengelemek için yetkililer, sadece birincil hesaplar üzerinde ayarlama yapabilir. Ya da ekonominin büyüme oranı, ortalama reel faiz oranı ile gösterilebilecek borcun reel maliyetinin altında kalırsa, GSMH' ya göre borç faiz ödemesi mekanik olarak artacak ve bu artış borç stokları büyüdükçe daha da hızlanacaktır (CHANEY-FOUQUİN, 1995, s.17). Buna “kar topu” etkisi denir ve bu etki güçlendikçe, yetkililerin talep üzerinde etkili olabilecek bütçesel ayarlamalar yapma olanakları azalır.

Birincil açık, mali açıklarda sürekliliğin olduğunu göstermekle birlikte, hiçbir ülkede devlet bütçesinin uzun süre birincil açık vermesi mümkün değildir. Çünkü, faiz ödemelerini karşılamak için bütçenin fazlalıkla bağlanması gerekmektedir. Öte yandan, birincil açıklar, alınması gerekli önlemlerin yoğunluğunu azaltıcı etkide de bulunabilir. Ayrıca, finansal açıdan güvenilirliği, başvuru olan ülkedeki kamu harcamaları ve gelirlerini kaydeden muhasebe sisteminin etkinliğine bağlıdır. Buna göre, faiz ödemelerinin etkilerinden arındırılmış bir bütçe açığı hedefleniyorsa, bu takdirde birincil bütçe açığına yönelmek daha uygundur (TANZİ, 1992, s.657). Ancak bu şekilde maliye politikalarının etkilerinin sonuçları belirgin bir şekilde ortaya konulabilir.

Bu açık tanımı, aynı zamanda ekonomide sürdürülebilir bir büyümenin sağlanmasında politikacıların başarısını yansıtmakta ve cari hükümet faaliyetlerinin kamu kesiminin net borçluluk durumunu iyileştirip iyileştirmediğini ölçmektedir (ASLAN, 1997, s.20). Birincil açık, günümüzde

daha ziyade IMF nezdinde sürdürülen görüşmeler veya pazarlıklarda kullanılan bir kavram olup, hükümetlerin serbest bir şekilde belirlediği harcamaların, kullanılış biçimine göre maliye politikası uygulamalarına olumlu olarak yansımaları durumunda, birincil açık ölçüsünün oldukça anlamlı bir gösterge olduğu söylenebilir.

2 - İşlemsel Açık (Operasyonel Açık)

İşlemsel açık (operational deficit), bütçe açığından faiz ödemelerinin enflasyon etkisi ile aşınmaya uğrayan kısmının çıkarılmasıyla bulunmaktadır. Başka bir ifade ile, işlemsel açık, birincil açık ile faiz ödemelerinin reel kısmının toplamı olarak tanımlanabilir (ÖNDER- KIRMANOĞLU, 1996, s.39). Enflasyonun yüksek boyutlarda seyrettiği ülkelerde, alacaklılara ödenen faizlerin bir bölümünün enflasyon nedeniyle giderek eriyen toplam borç tutarının tazminine yöneldiği, yani borcun reel değerinin korunmasını sağladığı kabul edilmektedir (EVGİN, 1994, s.23). Enflasyon karşısında nominal faiz oranlarında enflasyon oranı kadar meydana gelen artış, enflasyonun anapara üzerinde meydana getirdiği aşınmayı ortadan kaldırmaktadır. Ancak nominal faiz oranları enflasyon karşısında daha fazla artış gösteriyorsa, ellerinde borç senetleri bulunanlara doğru reel olarak bir kaynak transferi gerçekleşmiş olmaktadır (TANZI-BLEJER-TEIJEİNO, 1987, s.712-713). Buna göre, enflasyon nedeniyle aşınmayı karşılayan kısım borcun amortizasyonu olarak ifade edilmektedir. Bu yaklaşım enflasyonist bir ortamda dönem sonu itibarıyla nominal faiz oranlarının iki bileşkenini göstermektedir:

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

Bu eşitlikte $[r (1 + \pi) +]$ iç borç senetlerinin getirisini, (π) ise anaparanın enflasyona karşı aşınmasını telafi eden kısmını ifade etmektedir. İşlemsel açık, yüksek iç borçlu ve yüksek enflasyonlu ülkeler açısından önemli bir düzeltme olmakla birlikte, bu ölçümün cari ödemeler bilançosuna daha yakın olduğu ve orta vadeli mali politikaların oluşturulması bakımından yetersiz kaldığı da iddia edilmektedir. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, işlemsel açık yüksek enflasyonun geçerli olduğu ekonomiler için önemli bir gösterge sayılabilir. Enflasyonist baskıların yüksek olduğu ülkelerde, geleneksel ve işlemsel açıklar arasında önemli farklar olduğu gibi, bu iki ölçüye ait trendler de farklı boyutlar gösterebilir. İşlemsel açığın ekonomik mantığı ise ekonomik etkileri itibarıyla enflasyonun uyardığı faiz ödemelerini dışlamasıdır. Diğer bir deyişle faiz ödemeleri, alacaklılar için yeni bir gelir olmayıp, sadece anaparadaki aşınmayı telafi etmektedir. Bu nedenle, tekrar devlet tahvillerine yatırılmadıkları için toplam talebi etkilemezler. Halbuki faiz ödemelerinin reel kısmı toplam talebi etkileyici bir özelliğe sahip olduğundan işlemsel açığın hesaplanmasında dikkate alınmaktadır (BLEJER- CHEASTY, 1991, s.1656).

İşlemsel açık, amortizasyon ödemelerini dikkate almamakta faiz ödemelerini gelir aktarımı yani talep yaratıcı bir unsur olarak ele almaktadır. Eishner'in ileri sürdüğü bu görüşe göre, amortizasyon ödemeleri bütçe açıkları dışında tutulmakta ve işlemsel açık bütçe açıklarının daha doğru bir ölçüsü olarak kabul edilmektedir (EİSHNER, 1989, s.73). Öte yandan, işlemsel açığın hesaplanmasında kullanılan enflasyon oranının ne derece gerçekçi olduğu da ayrı bir sorun teşkil etmektedir. Çünkü, sadece ödemeler bilançosunu iyileştirmeye değil, aynı zamanda enflasyonun hızını kesmeye yönelik bir istikrar politikası söz konusu olduğunda, bu gösterge anlamını yitirebilmektedir. Öyle ki, çok yüksek enflasyon oranlarında çok düşük işlemsel açıklar ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, Brezilya'da toplam bütçe açığının GSMH' ya oranı %45 iken, işlemsel açığın oranı %4 olarak gerçekleşmiştir (EİSHNER, 1989, s.73). Dolayısıyla, göstergeler arasında belirgin farklar bulunduğu takdirde optimum çözüme ulaşmak hayli zorlaşmaktadır(SÖNMEZ, 1993, s.46).

3 - Cari Açık

Mali açıkların tespitinde başvurulan bir diğer alternatif kavram olan cari açık (current deficit), sermaye oluşumuna veya finansal aktiflerde bir artışa neden olmayan cari harcamaları cari gelirlerden çıkarmak suretiyle elde edilir (ASLAN,1997,s.18). Başka bir ifadeyle cari açık, geleneksel açıktan yatırım harcamaları ile sermaye gelirlerinin çıkarılması sonucu bulunmaktadır. Net değer bütçe açığı olarak da bilinen cari açığın, devletin ekonomideki toplam tasarruflara ve büyümeye katkısını ölçtüğü ileri sürülmektedir. Buna göre, kamunun kaynakları harekete geçirerek büyümeye katkıda bulunabilmesi, toplam yatırımlar üzerindeki etkisiyle ölçülmektedir (TANZİ, 1993, s.16).

Cari açık kavramında, sermaye gelirleri ve yatırım harcamaları hesaplamalara dahil edilmemektedir. Çünkü, devletin normalde karlı yatırımlarını borçlanma yoluyla finanse etmesi düşünülemez. Buna göre, kamu maliyesinin gerçek durumu cari bütçe dengesi ile belirlenmektedir. Günümüzde pek çok ülkede uygulanan yapısal istikrar programları çerçevesinde uluslararası finansman kuruluşlarından sağlanan proje kredileri yoluyla finanse edilen yatırım harcamaları ile özelleştirme gelirleri geleneksel bütçe dengesini bozmaktadır. Yatırım harcamaları, gelecekte reel getirileri olan harcamalar olup, borçlanma ile finanse edildiğinde, reel borç faizlerinin reel getiriden düşük veya ona eşit olması halinde bu tür harcamaların kendini finanse etmesi söz konusu olabilmektedir (ÖNDER- KİRMANOĞLU, 1996, s.37) . Ancak, cari bütçenin açık vermesi mali bakımdan önemli sakıncalar doğurabilmektedir. Her ne kadar, cari açıklar kamu tasarruflarının düzeyini belirlemeyi amaçlamakla birlikte, yatırım harcamaları ile cari harcamalar arasındaki farkın net olarak belirlenememesi nedeniyle bazı yönlerden eleştirilere konu olmaktadır.

Bunlardan biri, gerek cari gerekse yatırım şeklinde sınıflandırılan kamu harcamalarının, kısa dönemde ödemeler dengesini bozucu etkilere neden olmasıdır. Bilhassa, yatırım harcamaları açısından söz konusu etki daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni yatırım harcamalarının cari harcamalara nazaran daha fazla ithal içerikli olmasıdır (TANZİ, 1993, s.17). İkinci olarak, yatırım harcamalarının da cari harcamalar kadar verimsiz olabileceğidir. Çünkü, yatırım harcamaları önemli ölçüde ithal girdiye bağlı olduğundan, toplumsal refahın ve ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesinde cari harcamalara göre daha negatif bir etkiye yol açabilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yatırım projeleri şeklinde gerçekleştirilen yatırım harcamalarının dış borçları artırdığı ve kamu açıklarının giderek artmasında önemli bir rol oynadığını ifade edilmektedir. Son bir eleştiri ise, politikacıların uygulamada cari ve yatırım harcamalarını şahsi çıkarları doğrultusunda kullanabilmeleridir. Özellikle yatırım harcamalarının ne şekilde kullanılması gerektiğine ilişkin uygulamalar az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklı olduğundan bu tür harcamaların karşılaştırılması da o derece zorlaşmaktadır.

Bu eleştirilerden çıkan sonuç ise, cari açık ölçüsü ile maliye politikalarının ödemeler dengesi ve büyüme üzerindeki etkilerini sağlıklı bir şekilde belirlemenin güçlüğünden hareketle, cari açıkların kamu açıklarının ölçümünde fazla bir anlam taşımadığıdır. Şöyle ki, cari açık ölçüsünün temel amacı, kamu kesiminde oluşturulan tasarrufları tahmin etmektir. Bu anlamıyla, cari açık bir bütçe kavramından çok sosyal muhasebe kavramı olup, uzun dönem değerlendirmeleri açısından yararlı iken, talep tahmini gibi kısa dönemli analizler ya da gelişmiş ülkelere yönelik mali analizler açısından o kadar uygun bir ölçüt değildir.

4 - Yurtiçi Açık

Yurtiçi açık (domestic deficit), geleneksel açığın sadece yurtiçi ekonomiye ilişkin işlemlerden doğan faaliyetleri kapsamaktadır. Ancak bu açık kavramı, ödemeler dengesi üzerinde etkili olabilecek işlemleri dikkate almamaktadır. Yurtiçi açıklar, hükümetlerin ekonomi üzerindeki genişletici etkisini belirlemeyi amaçlamaktadır. Örneğin, dış yardım veya petrol ihraç gelirleri ile finanse edilen yurtiçi mallara yönelik yapılan hükümet harcamaları yurtiçi açığa neden olmakta ve toplam talep, bu harcamaların yurtiçi vergi gelirleri ile karşılanması halinde daha da yükselmektedir. Hükümetçe yapılan ve vergilerle finanse edilen ithalat, ithalat faturası kadar toplam talebi düşürür. Bu durumda, hükümet harcamalarının etkisi genişletici olmaktan çok daraltıcı şekilde kendini gösterir.

Dışa açık bir ekonomide, hükümetin toplam talep üzerindeki etkisini belirleyebilmek için, çoğu zaman yurtiçi ve yurtdışı açıklar ayrı olarak hesaplanmaktadır. Bu hesaplamalarda, yurtiçi açık, yurtiçi ekonomiyi doğrudan etkileyen bütçe unsurlarını, yurtdışı açık ise, dış alemlerle doğrudan bağlantılı

bütçe işlemlerini kapsayacak şekilde ölçülür (ASLAN, 1997, s.21). Kamu kesiminin uluslar arası ticaret ve sermaye akımlarına yönelik faaliyetlerinin yoğunluk kazanması halinde, geleneksel açık ölçüsü yanıltıcı sonuçlara yol açabilir. Eğer hükümet tarafından gerçekleştirilen ithalat veya dış borç ödemesi büyükse, olası bir devalüasyon bütçe açığının genişlemesine neden olabilir. Bunun anlamı, maliye politikasının genişletici yönde kullanıldığıdır.

5- Nominal Açık - Reel Açık

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

Bu konuda başta ABD olmak üzere pek çok ülkede çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Özellikle Robert Eishner ve Paul Pieper tarafından yapılan bir araştırmada, ABD’de federal bütçe açıklarının reel olarak nasıl belirlendiği üzerinde titizlikle durulmuş ve reel açıkların mali açıkların tespitinde nominal açıklara göre daha gerçekçi bir açık ölçüsü olduğu sonucuna varılmıştır (EISHNER, 1989, s.78). Kamu borçlarında dönemler itibariyle artış veya azalış yönünde ortaya çıkan değişimler doğrultusunda, hükümetler bazı konularda kritik kararlar verirken mali açık ölçüsü olarak reel açıkları kullanabilmektedirler.

6- Yapısal Açık-Dönemsel (Konjonktürel) Açık

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

Yapısal ve dönemsel olarak ayarlanmış açık, hükümet gelir ve giderlerinde toplam hasıladaki dönemsel dalgalanmalar nedeniyle ortaya çıkan değişiklikler ile bağımsız politika kararlarından kaynaklanan değişiklikler arasındaki farkı belirlemeyi amaçlamaktadır (ERKEN, 1993, s.58). Bu açıklar geniş anlamda, fiili hasıladan ziyade, potansiyel hasılayı (tam istihdam bütçe açığı durumunda) ya da trend hasılayı (dönemsel açık için) kullanarak yeniden hesaplanan geleneksel açığa karşılık gelmektedir. Eğer açıklar daha ziyade dönemsel olarak ortaya çıkıyorsa, ekonomik konjonktüre bağlı olarak durgunluk halinde daha çok artmakta, ekonomi yeniden canlanma dönemine girdiğinde bütçe fazlalarına dönüşebilmektedir (ISHI,1986, 144).Dolayısıyla devlet borçlarının gereğinden fazla birikmesi önlenmiş olacaktır. Günümüzde mali açıklar dönemsel olmaktan çok yapısal nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, potansiyel ve trend hasılanın net olarak belirlenememesinden dolayı, her iki açık ölçüsünün de yapılan analizler bakımından sağlıklı sonuçlar verdiğini söylemek mümkün değildir.

7- Nakit Açığı

Mali açıkların ölçümünde kullanılan bir diğer açık ölçüsü de nakit açıklarıdır. Bir mali yıla ait hükümet giderleri için harcanan nakit ile gerçekleşen nakit gelirlere dayalı olan nakit açığı, tahakkuk ve nakit durumunu birlikte gösteren dönem sonu bütçe açığından daha az sıklıkta kullanılmaktadır. Örneğin, faiz ödemeleri çoğunlukla vadeleri geldiğinde gider kabul edilirken, gelirler ancak tahsil edildikleri zaman gelir sayılmaktadır (ERKEN, 1993,s.58). Buna göre, dönem sonu bütçe açığı (tahakkuk açık), işlemlerin fiilen gerçekleşip gerçekleşmediğini dikkate almadan ilgili mali yıl boyunca hükümetin kullanacağı net kaynakları (kamu taahhütlerini) kapsamayı amaçlar. Nakit ve tahakkuk açık arasındaki en belirgin fark , nakit ödemelerde normal bir muhasebe dönemini aşan gecikmelerinde, yani bütçe emanetleri ile avanslardaki gelişmelerin de dikkate alınmasıdır. Bu gecikmeler, ödenmesi gereken borçların birikmesine neden olabilir ki bu da, açığın toplam talep üzerindeki etkisini belirlemeyi güçleştirerek ekonomide daraltıcı sonuçlara yol açabilir.

Hazinenin finanse etmekle yükümlü olduğu miktar genellikle bütçe açığından daha büyüktür. Bu da nakit açıklarının dönem sonu bütçe açıklarından daha yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Nakit açığına ulaşabilmek için yukarıda belirtildiği gibi bütçe emanetleri ve avans hesaplarının izlenmesi gerekir. Bütçeye gider yazıldığı halde hak sahibine ödenememiş tutarlar olarak ifade edilen bütçe emanetleri, bütçe açığını arttırdığı halde nakit açığını etkilememekte; buna karşılık peşin olarak ödenmesine rağmen henüz kesinleşmediği için bütçeye gider yazılamamış tutarlar olarak bilinen avanslar, bütçe açığını etkilemediği halde nakit açığını yükseltmektedir (EĞİLMEZ, 1993, s.8). Bütçe dengesinde harcamalar arasında görünen bu tutarlar, nakit dengesinde tersine fon yaratıcı kaynaklara dönüşmektedirler.

Emanet hesapları şişkin olduğu sürece, nakit dengesi ile bütçe dengesi arasında gelir yönünden nakit dengesi lehine bir fark ortaya çıkmaktadır. Ancak emanete alınan paralar ödendiği zaman bu fark borç ödeme etkisi yarattığı için ortadan kalkmaktadır. Avans hesapları ise, nakit dengesini bozucu bir işleve sahip olduğundan aslında bütçe açığının bir unsuru sayılması gerekir (BERKSOY, 1994, s.148).

Bu açıklamalar doğrultusunda, hazinenin finanse etmekle yükümlü olduğu nakit açığına ulaşabilmek için, bütçe açığından bütçe emanetlerinin çıkarılarak avansların eklenmesi gerekmektedir. Ülkemizde de özellikle 1980 sonrası dönem itibarıyla nakit açıklarının genel olarak bütçe açıklarından ortalama %10-15 seviyesinde yüksek olduğu göze çarpmakla birlikte, bütçe emanetlerinin özelliği nedeniyle bazı yıllar için nakit açığı bütçe açığından daha düşük gerçekleşebilmektedir.

SONUÇ

Mali açıkların ölçümüne yönelik tartışmalar, özellikle son yıllarda önemli bir boyut kazanmıştır. Bu konuda yapılan analizlerde temel alınan faktörlerden belki de en başta geleni, maliye politikalarının etkinliğinin belirlenmesinde ve belirli ekonomik hedeflere ulaşmada en geçerli ve sağlıklı açık ölçüsüne nasıl ulaşılabileceğidir. Bu konudaki tartışmalarda en çok üzerinde durulan konu ise, geleneksel açığın maliye politikalarının etkinliğini ölçmedeki yetersizliğidir. Bu durumu üç temel nedene bağlamak mümkündür. Bunlar, özelleştirme gelirlerinin nakit olarak bir getirisi olmakla birlikte, satılan ya da devredilen kuruluşların el değiştirme maliyetlerinin yüksek olmasından dolayı mali açığı yükseltmesi, sosyal güvenlik kuruluşları gibi kamu kurumlarından sağlanan gelirlerin gelecekte yapılması planlanan harcamaların finansmanında kullanılması ve toplam talep, enflasyon, dış ticaret hadleri gibi makro ekonomik değişkenlerden etkilenmesine rağmen, devletin alacak ve borçlarındaki değer değişimlerini yansıtmaması şeklinde belirtilebilir.

Maliye politikalarının başarı derecesinin ölçülmesine yönelik olarak geleneksel açığın yetersizliğinden kaynaklanan nedenlere bağlı olarak, hükümetlerin ödeme güçlerini bütçe imkanları çerçevesinde ele alan alternatif açık ölçüleri geliştirilmiştir. Ancak, iktisat politikası hedeflerine ulaşmada her açık ölçüsü tekniğinden aynı derecede verim sağlamak mümkün olamamaktadır. Bunun gerçekleşebilmesi için söz konusu açık ölçülerinin geleneksel açığın net değerindeki değişiklikleri ortaya koyabilen bir yapıda olması gerekir. Buna göre, geçici hükümet bilançoları biraraya getirilerek ve dönemler arası bağlantılar (kısa,orta ve uzun dönem) dikkate alınacak şekilde değişik açık ölçüleri geliştirilmelidir. Kamu açıklarının net değeri belirleninceye kadar, bu konudaki belirsizlik sürecektir. Her ne kadar geleneksel açık ölçülerinin diğer açık ölçüleriyle değiştirilmesi kolay olmasa da, devletin borç

ödeme kapasitesi siyasi bir sorun teşkil ettiği takdirde, diğer ölçüler de yıllık açıklara ilave olarak kullanılabilir.

KAYNAKÇA

- ASLAN, Hanifi; **Enflasyonist Finansman Politikası**, Ak-Bil Yayıncılık, No:1, Bursa 1997.
- BLEJER, Mario – CHEASTY, Adrienne; “Measuring the Fiscal Deficit”, **IMF Press**, Washington 1993.
- BLEJER, Mario – CHEASTY, Adrienne; “Mali Açık Nasıl Ölçülür (How to Measure the Fiscal Deficit)”, Çev: Tülay ERKEN, **Maliye Dergisi**, Sayı: 115, Ekim – Aralık 1993.
- CHANEY, Eric – FOUQUİN; 1994 Dünya Ekonomisi, Çev: Nurhan YENTÜRK, Cep Üniversitesi İletişim Yayınları, İstanbul 1995.
- EĞİLMEZ, Mahfi; “Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazine'nin Borçlanma Faizleri Üzerindeki Etkileri” , **İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl:8, Sayı:88, Temmuz 1993.
- EİSHNER, Robert; “Budget Deficits, Rhetoric and Reality”, **The Journal of Economic Perspectives**, Vol:3, No: 2, Spring 1989.
- EVGİN, Tülay; “90’lı Yıllarda Bütçe ve Bütçe Açığının Finansmanı”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, Cilt:5, Sayı:13, Sonbahar 1994.
- İNCE, Macit; **Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)**, Genişletilmiş 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 1996.
- İSHİ, Hiromitsu, “Overwiev of Fiscal Deficits in Japan with Special Reference Policy Debate”, **Hitotsubashi journal of Economics**, No:27, The Hitotsubashi Academy, 1986.
- ÖNDER, İzzettin- KİRMANOĞLU, Hülya; “Kamu açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994**, Kemer- Antalya, No:554, İstanbul 1996.
- SÖNMEZ, Sinan; Kamu Açığı ve Enflasyon Üzerine Bazı Gözlemler”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, Cilt: Sayı:8, İlkbahar 1993.
- TANZİ, Vito - TEIJEİNO, Michael - BLEJER, Mario; “ İnflation and the Measurement of Fiscal Deficits, **IMF Staff Papers**, December 1987.
- TANZİ, Vito; “ Fiscal Deficit Measurement”, **IMF Staff Papers**, Washington 1993.

