

**DENK BÜTÇE TEORİSİ VE UYGULANABİLİRLİĞİ
ÜZERİNE BİR NOT**

Çiğdem İzgi Koğar

**TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI
Araştırma Genel Müdürlüğü**

**Tartışma Tebliği No: 9630
Ekim 1996**

DENK BÜTÇE TEORİSİ VE UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE BİR NOT

ÖZET

Çalışmanın temel amacı, genel okuyucu kitlesi için Denk Bütçe teorisi hakkında tanımlayıcı ve karşılaştırmalı bilgi vermek ve uygulanabilirliğini kısaca tartışmaktır.

Çiğdem İzgi Koğar

Denk Bütçe, devlet bütçesinin açık veya fazla verilmeden, kamu harcamalarının normal bütçe gelirleri ile denk olarak sağlanmasıdır. Denk Bütçe anlayışı Klasik Teori'ye dayanmaktadır. Dünyada hızla değişen ekonomik konjonktüründe etkisi ile ortaya çıkan diğer bütçe teorileri ile birlikte, bütçe denkleğinin sağlanmasının zor olduğu, hatta bütçe açıklarının, ortaya çıktığı konjonktüre bağlı olarak, ekonomiyi canlandırdığı konusunda görüşler ortaya atılmıştır. Ülke deneyimleri göstermektedir ki, büyük bütçe açıkları, özellikle gelişen ülke ekonomileri için büyük sorun olmakta, yüksek oranlı enflasyon ile birlikte ekonomik krizlere yol açmaktadır. Bu nedenle, mali disiplinin sağlanması kaçınılmaz hale gelmiştir. Hatta, son yıllarda ABD gibi gelişmiş ülkelerde yaşanan bütçe açıkları, bu ülkeleri denk bütçe kavramına yöneltmiş, devlet harcamalarının kısılması ve gelirlerinin kontrolü ile mali istikrarın sağlanması, bir politika gereği olarak düşünölmeye başlanmıştır.

I. KLASİK TEORİDE DENK BÜTÇE

Klasik Teori ekonomide denk bütçenin gerekliliğini savunur. Denk bütçe isteminin temel nedeni, devletin ekonomideki rolünü azaltmak, kamu sektörünün genişlemesini kontrol altına almak ve iç

borçlanma yaratmaktan kaçınmaktır. Klasik Teori'ye göre, denk bütçenin sağlanmasında, kullanılan gelirlerin normal vergi gelirleri ve devletin mülk gelirlerinden oluşması gereklidir. Kısa veya uzun dönemli borçlanma ile sağlanacak gelir ekonominin yapısını bozacaktır. Smith'e göre sanayi ve ticaret kesiminde yeniden yatırıma yönettirecek olan fonların borçlanma yolu ile devlete aktarılması verimsiz ve zarara yol açan bir durumdur. Böylece, devlet kamuya borçlanarak vergi gelirlerine olan bağımlılığını azaltır, devletin politik gücü artar ve bu durum hükümeti sorumsuzluğa iter. Bütçe açıklarının finansmanında borçlanmanın kullanılması gelecekteki bütçe giderlerini de artırır. Bu durum, bütçe açığı veren devleti kısır bir döngüye sokar. Vadesi gelmiş borçların anapara ve faizi devleti bir çıkmaza sürükleyebilir ve iflasına neden olabilir. Bu nedenle, Klasik Teori borçlanmayı ancak sınırlı ölçüde ve verimli yatırımlara yönelikse kabul eder. Teoriye göre, ekonomi tam istihdam durumunda dengede olduğundan, bütçe açıklarının parasal finansman ile sağlanması para arzını arttıracığından enflasyonu da hızlandıracaktır. Enflasyon kendi dinamiği içinde büyüyecek ve bütçe açıklarını daha da çok artıracaktır. Borçlanma yolu ile bütçe açığının finansmanı, Ricardo'nun da belirttiği gibi gelecekteki vergileri arttıracak ve gelecek kuşaklara yük getirecektir.

II. KEYNESÇİ TEORİ'DE BÜTÇE

Klasik Teori bütçenin kontrolüne, Keynesçi Teori ise bütçenin etkisine önem verir. Keynesçi düşüncede devletin ekonomideki önemi büyüktür ve denk bütçe anlayışına yer yoktur. Ekonomi eksik istihdam durumunda olduğundan, kaynaklar devlet tarafından değerlendirilir. Ekonomideki dengeleri sağlamak için devletin mali işlevi kaçınılmazdır. Hansen'a göre kamu borçlanması ekonominin

genel durumu, ülkenin vergi kapasitesi, enflasyon, gelir dağılımı gözönüne alınarak belirlenir. Beveridge'in bütçe kuramına göre ekonomiyi resesyondan kurtarmak, tam istihdama yöneltmek için telafi edici bütçe uygulanmalıdır. Eksik istihdamda bulunan atıl fonlar, devlet yatırımları ve cari giderleri ile yeniden ekonomiye aktarılır. Ulusal gelir düzeyinin yükselmesi ile işsizlik azalır, özel yatırımlar artar ve ancak tam istihdam seviyesine gelindiğinde denk bütçe sağlanabilir.

III. DENK BÜTÇE TEORİSİNE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Klasik Teori'nin kabul ettiği denk bütçeye yöneltilen eleştirilerden en önemlisi denk bütçenin her zaman ekonominin genel dengesi için yeterli koşul olmamasıdır. Ekonominin yapısı ne olursa olsun denk bütçe koşulunu sağlamaya çalışmak anlamlı değildir. Diğer bir eleştiri, bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanının, her zaman borç yükünü arttırmayacağıdır. Devletin özel sektöre borçlanması, milli geliri artırıcı etki yapabilir ve borç yükü azalabilir. Ball'un (1995) "Bütçe Açığı Kumarı" adlı çalışmasında, bütçe açıklarının sermayeyi kaçıracağı, milli geliri azaltacağı ve gelecek nesillerin yaşam standardını düşüreceği şeklindeki genel kanının her zaman doğru olmadığı vurgulanmakta ve bütçe açığının ülke açısından her zaman olumsuz sonuçlar doğurmama olasılığı üzerinde durulmaktadır. Bütçe açığı veren bir ülkede devletin iç borçlanmadan sağladığı ortalama getiri, ekonominin ortalama büyüme hızının altında ise büyük bir olasılıkla bütçe açığı ekonomiyi sıkıntıya sokmayacaktır. Ekonominin geliri borç stokundan hızlı büyüdüğü için borç/gelir rasyosu düşecek, "Ponzi Oyunu" çerçevesindeki olası hesaplarına göre gelecekte vergi yükü artırılmadan bütçe açığı sürdürülebilecektir. Böylece, ekonominin

yapısı ve içinde bulunduğu konjonktüre bağılı olarak, bütçe açıklarını yüksek enflasyon yaratmadan ve bir krize yol açmadan sürdürülebilme olasılığı, bütçe açıkları konusunda alternatif bir perspektif sunmaktadır.

Denk bütçeye yapılan bir diğer eleştiri, parasal finansmanın her zaman enflasyonist etki yapmayacağıdır. Keynesci Teori'de olduğu gibi eksik istihdam durumunda, sermaye ve üretim kapasitesi atıl ise para arzının artışı likiditeyi genişletir ve tüketim ile yatırım harcamalarını artırarak milli geliri artırır. Böyle bir politika ile ekonomideki tüm üretim faktörleri kullanılabilir hale gelir. Ancak, ekonomi tam istihdam noktasında ise artan para arzı enflasyonu artırır.

Denk bütçeye yapılan diğer bir eleştiri, denk bütçenin sağlanmasının her zaman mümkün olmadığı şeklindedir. Smith'in (1984) çalışmasına göre denk bütçenin sağlanması belli büyüklükteki hükümet harcamalarından sonra mümkün değildir. Hükümet gerekli olan geliri dolaysız vergiler ve enflasyon ile sağlayabilmektedir. Ancak, artan gelir yine de harcamaları karşılayacak boyutta değildir. Modele göre hükümet mümkün olan bir harcama seviyesi seçebilmekte ve gelir kalemi olarak dolaysız vergileri kullanmaktadır. Hükümetin özel sektöre sağladığı krediler enflasyonist finansman yaratmakta ve gereksinimi olan gelirler bu yolla sağlanmaktadır. Hükümet harcamalarındaki artış bütçe açığına neden olmakta ve bu noktada hükümet gelirleri enflasyonist finansmanı gerektirmekte, denk bütçe vergi artışı ya da harcamaların kısılmasıyla dahi sağlanamamaktadır.

IV. DENK BÜTÇE UYGULAMASI VE ETKİLERİ

Ekonomilerde bütçe açıklarının neden olduğu, ülkede gelir dağılımının bozulması, iç borçlanmanın artışı, faiz hadlerindeki yükselme, enflasyonun hızlanması, yatırımların azalması gibi olumsuz gelişmeler, hükümetleri mali istikrar önlemlerine yöneltmektedir. Genel olarak, bütçe harcamalarının azaltılması, vergi gelirlerinin kontrollü olarak sağlanması, vergiden kaçınma ve vergi kaçırma olayının en aza indirilmesi başta gelen prensipler olmaktadır.

Shawn (1995) çalışmasında denk bütçe politikası ve bütçe açığının finansmanına yönelik politikaların etkilerini araştırmıştır. Neoklasik bağlamda kurulan modele göre, gelişen bir ekonomide hükümet önce bütçe açığı daha sonra ise bütçe fazlası verecektir. Bütçe denkliliği ya da açığın finansmanı politikasının sonuçları Shawn'a göre tamamen ekonominin hangi durumda dengede olacağına bağlıdır. Denk bütçenin, açık bütçeye göre uzun dönemli tasarruf sağlayıp sağlayamaması ekonomideki fayda fonksiyonu, üretim fonksiyonu ve temel sermaye stokuna bağlıdır. Uzun dönemli olarak sağlanan denk bütçeler, sermayesi fazla olan ülkelerde uzun dönemli tasarruf sağlarken, sermayesi kıt olan ekonomilerde durum tersi şekilde sonuçlanmaktadır.

Bütçe açığı politikalarının sonuçları teorik çerçevede tartışılmıştır. Barro (1979)'nun makalesine göre, hükümet harcamalarındaki geçici bir artışın finansmanında bütçe açığı vermek yüksek vergi oranı uygulamaktan daha optimaldir. Barro bu argümanında "Ricardo Eşitliği"ni kullanmıştır. Barro'nun sonucunun aksine Feldstein (1985) overlapping generation çerçevesinde, miras olmaksızın, açık finansmanın yükünün, vergi artışından

kaynaklanan yükten fazla olabileceğini belirtmiştir. Trostel'e (1992) göre ise uzun dönemde bütçe finansmanında, bütçe açığının süresine bağlı olarak, vergi gelirlerindeki gecikmesi yatırım, üretim ve tüketimi önemli ölçüde azaltmaktadır.

ABD'de 1980'li yıllardan itibaren süregelen bütçe açıklarının kontrolü için 1985 yılında Gramm-Rudman-Hollings (GRH) kanunu uygulamaya konmuştur. Buna göre, 1986-1991 yılları arasında her sene için bütçe açığı belirlenmiş ve 1991 yılında bütçe açığının sıfırlanması hedeflenmiştir. Ancak, hedeflerin gerçekleşmeyeceği görüldüğünden 1990 yılında BEA Kanunu ile altı yıllık periodlar halinde yeniden revize edilmiş, harcamaların yıllık bazda indirilmesine, sosyal sigorta sisteminin gözden geçirilmesine çalışılmıştır. Clinton yönetimi, OBRA olarak adlandırılan mali politikayı 1993 yılında uygulamaya koymuştur. Buna göre, bütçede beş mali yıl içinde (1994-1998) 500 milyar dolarlık indirim olacaktır. Bütçedeki bu gelişme vergi çeşitlerindeki artış, harcamalardaki özellikle sağlık harcamalarındaki azalış ile sağlanacaktır. "Balanced Budget Amendment" ile her bir federal devletin denk bütçeyi sağlaması beklenmektedir. ABD ekonomisi üzerine yapılan çalışmalar, federal devletlerin sağladıkları denk bütçelerin ya da sağlayabilmek için aldıkları önlemlerin, uzun vadede hükümetin denk bütçeyi sağlamasına olanak vereceğini göstermektedir.

V. SONUÇ

Son yıllarda literatürde, genel olarak bütçe açıklarının macroekonomik etkileri, açıkların sürdürülebilirliği üzerinde tartışmalar yapılmaktadır. Büyük bütçe açıklarının olduğu ekonomilerde iç ve dış borç sorunu kaçınılmaz olmakta, yüksek enflasyon sarmalı ile birlikte kriz yaşanmaktadır.

Bütçe açıkları veren hükümetlerin temel problemi, sosyo-ekonomik dengeleri zedelemekten, hangi harcamadan, hangi boyutta kesintiye gidileceği kararıdır. Aynı şekilde, gelirlerin artırılmasının kaçınılmaz olduğu bir dönemde, verginin en optimal biçimde toplanması, gelir dağılımının gözönüne alınması, mali disiplinin sağlanması ve yürütülmesinde önemli bir rol oynar. Günümüzde denk bütçe anlayışı, mali sistemde oluşturulması gereken bir disiplin çerçevesinde anlamlı olmaktadır.

KAYNAKLAR

- Auerbach A. (1994). "The US Fiscal Problem: Where We Go, How We Got Here, and Where We're Going" in **Macroeconomics Annual 1994**. NBER , The MIT Press,141-186.
- Ball L.,Elmendorf, Mankiw (1995). "The Deficit Gamble", **NBER Working Paper** no: 5015, Feb 1995.
- Barro R. (1979). "On The Determination of the Public Debt", **Journal of Political Economy**, vol 87, no:5, 940-971.
- Bernheim D.(1987). "Ricardian Equivalence: An Evaluation of Theory and Evidence" in **Macroeconomics Annual**, NBER, 1987, MIT Press, 263-315.
- Blanchard Oliver (1984). "Current and Anticipated Deficits, Interest Rates and Economic Activity" in Menil and Gordon (eds.), **International Volatility and Economic Growth**, 361-189.
- Burkhead Jesse (1955). "The Balanced Budget" in **Readings in Fiscal Policy**, Richard Irwin Inc. Illinois.
- Goedhart C. et. al (1968). "Fiscal Policy for a Balanced Economy", Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Feldstein M.(1985). "Debt and Taxes in Theory of Public Finance", **Journal of Public Economies** 28, 233-246.
- Musgrave & Musgrave (1969). **Public Finance in Theory and Practice**, Mc Graw-Hill Book Company.
- Poterba J.(1996). "Budget Institutions and Fiscal Policy in the US States", **NBER Working Paper**, Feb 5449.