

KAMU BORÇLARININ YÜKÜ SORUNU

Üren ARSAN

Bu yazıda kamu borçlarının yükü konusundaki görüşlere kısaca yer verilerek, borç yükü kavramının anlamı üzerinde durulacaktır.

Kamu maliyesinin ve kamu borçlarının önemli bir konusu olan borç yükü incelenirken yük terim olarak bir çok anlamlarda kullanılmaktadır. Bu nedenle kamu borçlarının yükü kavramının kesin ve açık olarak belirtilmesi gerekmektedir. Borç yükü hem teknik anlamda, hem de iktisadi olarak geniş anlamda kullanılan bir kavramdır. Bunun için burada borç yükünün kesin olarak belirli olmayan bir kavram olarak kullanılmasının önlenmesi amacı ile bilimsel niteliğine uygun anlamının açıklanmasına çalışılacaktır.

Birinci kısımda borç yükü konusunda klasik görüş, modern görüş, klasik görüşe dönüş akımı ve bazı yazarların görüşleri incelenecektir. İkinci kısımda ise borç yükü kavramının ekonomik teorik ve teknik anlamı üzerinde durulacaktır.

Borç Yükü Teorisi

Kamu borçlarının önem kazandığı ve büyük artış gösterdiği 1930 lardan beri üzerinde çok durulan kamu borçları konularından biri de borç yükü konusudur. Bugün bu konu dış borçları çok artan kalkınan ülkeler bakımından da ayrı bir önem taşımaktadır.

Borç yükü hakkındaki görüşler klasik ve modern görüşler olarak ayrılabilir.¹ 1930 ların ekonomik şartları ve iktisat teorisindeki gelişmeler sonucu Klasik iktisat ve maliye görüşünün yerini

(1) Modern görüş, Keynes sonrası, Keynesien veya Yeni Ortodoks (New Orthodoxy) görüşü olarak da adlandırılır.

Modern iktisat ve maliye görüşü almış ve kamu borçları ve borç yükü hakkındaki görüşler de değişmiştir.

Kamu borçları üzerinde Klasik görüşün esas noktaları —Kamu borcunun gerçek yükü gelecek nesillere yansıtılır— Kamu borcu ve özel borç arasındaki benzerlik doğrudur. —Dış borç ve iç borç arasında esas olarak ayırım yapılmaması gerekir— şeklinde özetlenebilir.

Klasik kamu borçları teorisinde borç yükü sorunu genel olarak yükün nesillerarası nakli yönünden incelenmiştir. Yukarıda ifade edildiği gibi, bu görüşe göre kamu borçlarının yükünü gelecek nesiller taşıyacaktır.²

Keynes sonrası Modern görüş Klasik görüşün aksine —Kamu borcunun gelecek nesillere herhangi bir gerçek yük transfer etmeyeceğini— Kamu borcu ile özel borcun benzerliğinin esaslı bakımlardan yanlışlığını —İç ve dış kamu borcu arasında kesin ve önemli bir ayırım olduğunu— kabul eder. Yine bir yönden yük sorununa nesiller arası yük transferi noktasından bakılmaktadır denilebilir. Fakat Klasik görüşe karşı olarak gelecek nesillere yük devredilemeyeceği savunulur.

(2) Keynes öncesi de David Ricardo, J. F. Melon, Voltaire, Condorcet Wagner, Pigou gibi yazarlarca borç yükü hakkında Klasik görüşten ayrılan fikirler ileri sürülmüştür.

David Ricardo, borcun reel yükü ileri yansıtılmaz görüşündedir. «Principles of Political Economy and Taxation» **Works and Correspondence**, Vol. I (Cambridge, 1951), James Buchanan, **Public Principles of Public Debt**, Richard D. Irwin, Inc. (Homewood, Illinois, 1958)

J. F. Melon, devlet borcu sağ elin sol ele borcudur, der. J. F. Melon «Essai Politique» Chapter 23, **Economistes Financiers du 18 me siècle** s. 479, C. F. Bastable, **Public Finance**, 2nd ed. London 1895) s. 613, Buchanan, **Public Principles of**, ad. ge. es. s. 17 den.

Voltaire, «Hükümet borçlanarak kendini fakirleştirmez» der. Buchanan, ad. ge. es. s. 17

Condorcet, kamu borcu faizi dışarı ödenirse kötüdür görüşündedir. Leroy-Beaulieu, **Traite de la Science des Finances**, (7 th ed. Paris 1906) Vol. II, s. 223, Buchanan, ad. ge. es. s. 17

Wagner, geleceğe yük nakli iddiasının kamu borcu yaratmada yanlış anlaşıldığını söyler. **Finanzwissenschaft** (Leipzig, 1877) Vol. I, s. 122, Buchanan, ad. ge. es. s. 19

Pigou da dış borçların borç alan ülkenin gelecek nesillerine yük yüklediğini kabul eder, fakat iç borçlarda yalnız ülke içindeki bir kısım halktan diğerlerine nakil olduğu için gelecek nesiller yük taşımaz, ödeyen şimdiki nesildir görüşündedir. **A Study in Public Finance**, (3 d ed, London, 1949) s. 30

Daha sonra, 1958 de Buchanan'ın başlattığı modern görüşe karşı Klasik görüşün doğru olduğunu savunan yeni bir görüş ortaya çıkmış ve bir çokları tarafından desteklenmiştir.³ Böylece borç yükü konusuna yeniden dikkat çekilerek, tartışmalar başlamıştır.⁴ Buchanan klasik görüş gibi borç yükünü gelecek neslin taşıdığını iddia eder.⁵ «Bir anlamda kamu borcunu, borçla finanse edilen kamu giderleri yapılmamış olsa idi tüketilebilecek mal ve hizmetlerden fedakârlık olarak tanımlayabiliriz. Bu anlamda yükün gelecek nesillerde yaşayan fertler üzerinde kalması gerektiği açıktır» der.⁶ Buchanan'ın görüşü Bowen, Davis, Kopf tarafından desteklenmiştir.⁷ Scitovsky de Bowen, Davis, Kopf'un kaynak kullanımının değiştirilmesi anlamında sosyal masraf ile bireylerin subjektif yükü arasında faydalı ayırım yaptıklarını söylemekte ve bireylerin düşündükleri yük anlamında yükün yansıtılabileceğini söyleyen yazarların haklı olduğunu kabul etmektedir.⁸ Buchanan'ın öncülüğünü yaptığı bu görüşe modern görüş taraftarlarınca cevap verilerek tenkid edilmiştir.

Modern görüşle klasik görüş ve Buchanan'ın klasik görüşe dönüş niteliğindeki görüşü arasındaki asıl fark, modern görüşün kamu borçları yükünü makro ekonomik açıdan incelemesi, klasik görüş, Buchanan ve taraftarlarının ise mikro ekonomik açıdan ele almasıdır. Bu durumda Lerner'in Bowen, Davis, Kopf'a cevap ve

-
- (3) James M. Buchanan, **Public Principles of Public Debt**, Richard D. Irwin Inc., (Homewood, Illinois, 1958) J. M. Buchanan, «The Challenge to the New Orthodoxy» **Fiscal Theory and the Political Economy: Selected Essays** (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1960) ve James Ferguson, **Public Debt and Future Generations**, University of North Carolina Press, 1964 s. 47-54. William G. Bowen, Richard G. Davis and David H. Kopf «The Public Debt: A Burden on Future Generations» **The American Economic Review**, L (September, 1960) ve ayrıca bakınız J. M. Ferguson, **Public Debt and Future Generations**, ad. ge. es. Ch. 4.
- (4) Tartışmalar için bakınız: Ferguson, **Public Debt and ...**, ad. ge. es. s. 67-228.
- (5) Buchanan, **Public Principles of ...**, ad. ge. es. s. 31.
- (6) Buchanan, «The Challenge to the New Orthodoxy» ad. ge; ma., Ferguson, **Public Debt and Future Generations**, ad. ge. es. s. 48-49.
- (7) Bowen, Davis, Kopf, «Public Debt: A Burden ...» ad. ge. es. s. 67-74 ve s. 75-106.
- (8) Tibor Scitovsky, «The Burden of the Public Debt» Ferguson, **Public Debt and Future Generations**, ad. ge. es. s. 82. Fakat Scitovsky Makro ekonomik açıdan da değerlendirmekte ve duruma göre borcun ödenme safhasında yük olmayacağını da söylemektedir. ad. es. es. s. 83.

tenkidinde görüldüğü gibi sorun bir yönden daha çok kavram sorununu oluyor.⁹ Lerner iç borçlarda bazı şahıslardan bazılarına yük transferi anlamında değil, bütün olarak şimdiki ekonomi anlamında şimdiki nesilden, bütün olarak gelecek ekonomi anlamında gelecek nesillere reel yük yansıtmanın mümkün olmadığı görüşündedir.¹⁰

Klasik görüş ve Buchanan iç ve dış borç arasında ayrımı kabul etmez. Modern görüş ise yukarıda işaret edildiği gibi iç ve dış borç arasında ayrım yapar. Alvin Hansen ve Abba P. Lerner iç borçların ekonomi içinde fon transferinden ibaret olduğunu, borçlu ve alacaklı aynı toplum olduğu için gelecek nesillere yük nakli olmayacağını söylerler.¹¹

Aslında kamu borçlarının yükü sorunu nesillerarası yük nakli sorunu olarak incelenmemelidir. Keynes sonrası modern borç teorisinde de kamu borçlarının yükü sorunu makro ekonomik açıdan ve ekonomik etkileri ile ilgili olarak ele alınmıştır.

Borç yükü üzerinde duran diğer bir iktisatçı Ratchford borç yükünü ekonomik etkileri bakımından düşünmekte ve «zararları

(9) Abba P. Lerner «The Burden of Debt» **Review of Economics and Statistics**, XLIII (May, 1961) ve Ferguson, ad. ge. es. s. 91.

(10) Lerner «The Burden of Debt» Ad. ge. es. ve Ferguson, ad. ge. es. s. 93.

(11) Bakınız Üren Arsan, **Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları**, SBF yayını (Ankara, 1961) s. 155 ten naklen:

Alvin Hansen, borçlanmanın iki karakteristiği olduğunu söylemekte «1) Bir iktisadi üniteden diğerine fonların transferi olmalıdır. 2) Borç almanın yükü, borcun ödendiği zaman devresinde dağılmalıdır. Devlet vatandaşlardan borçlandığı zaman iki karakteristik de yoktur. Çünkü isterse bu fonları devlet vergi ile alabileceği için, zaten tasarrufunda demektir. Bu sebepten iç borç hakiki bir borç değildir. Çünkü böyle bir transfer karakteristiğine sahip değildir. Bir iktisadi üniteden diğerine transfer yoktur ve gelecek nesillere de hiç bir yük aksetmeyecektir» şeklinde ifade etmektedir. Hansen iç borcun topluluk içinde fonların naklinden ibaret olduğunu söylemekle beraber transfer ödemelere tesir eden vergi bünyesinin karakteristiğine dikkat edilmesinin gerekliliğine işaret etmektedir. A. Hansen, **Fiscal Policy and Business Cycles** (New York, 1941) s. 142-173.

Arsan, ad. ge. es. s. 151 den naklen: A. P. Lerner «The Burden of National Debt» **Income, Employment and Public Policy** (New York, 1948) s. 256 da iç borçları kendi kendimize borçluyuz şeklinde ifade eder. Yine Lerner «The Economics of Control» Mac Millan Com. (New York) 1946) de iç borç faizinin millet üzerinde yük teşkil etmediği çünkü faiz ödemelerinin milli ekonomide transfer ödemelerden ibaret olduğu ve iç borcun milleti iflasa götürmeyeceği üzerinde durmaktadır.

faidalarından fazla olmadıkça bir iktisadi yük teşkil etmez» demektedir.¹²

E. Domar ise borç yükü sorununu milli gelirin artışı problemi olarak görür ve milli gelir bakımından üç durumda inceler.¹³ Önce borç yükünü milli gelirin sabit kalması ve borçların her yıl milli gelirin sabit bir oranında artması durumunda inceliyor. Milli gelir artmazken kamu borçlarında artış borç yükünü artırır diyor. Milli gelirin sabit mutlak oranda arttığı, borcun da milli gelirin sabit yüzde α oranında arttığı varsayımı yaptığı ikinci durumda da, borç gittikçe artar, borç yükü de artar. Üçüncü durumda milli gelir r oranında artmaktadır, borç da milli gelirin α oranında arttığı

için borcun milli gelire oranı $\frac{\alpha}{r}$ gibi sabite ulaşır. Toplam borç B ise faiz oranı i ise toplam faiz $B \cdot i = \Sigma i$ dir. Borç yükü $\frac{\Sigma i}{Y}$ veya $\frac{B}{Y} \cdot i$ dir. Borcun gelişme oranının milli gelirin

gelişme oranına oranı $\frac{\alpha}{r}$ dir. Borç yükü $\frac{\alpha}{r} \cdot i$ yazılabilir.

Görüldüğü gibi borç yükü α ve i ile doğru orantılı r ile ters orantılı değişmektedir. Yükün hafif olması için verilen α ve i değerlerinde r nin süratli artması gerekmektedir. Domar'a göre borç yükü problemi milli gelirin artışı ile ilgili bir problemdir, artan milli gelir problemidir. Gelirin artış oranı yüksek ise borç yükü hafif olacaktır. Böylece Domar gelir arttığı takdirde borcun artması korkulacak bir durum yaratmaz sonucuna ulaşır.

Görüyoruz ki Domar da borç yükünü ödenecek faiz oranı ve miktarına bağlı ele alarak bir yönden daha sonra kavram kısmında inceleyeceğimiz teknik anlama da yakın olarak düşünmektedir.

(12) B. U. Ratchford, «The Burden of Domestic Debt» *The American Economic Review*, Vol. XXXII, No. 3 September 1942 s. 451-452 Arsan, ad. ge. es. s. 153

(13) E. D. Domar, «The Burden of Debt and the National Income» *The American Economic Review*, Vol. XXXIV, No 4 December 1944 s. 798-827 ve *Readings in Fiscal Policy*, American Economic Association (London 1955) s. 479-502.

Bazı iktisatçılar ise borç yükü sorununu sermaye stoku, sermaye birikimine borcun etkisi açısından ele alıyorlar.¹⁴

Gehrels de borç yükü üzerinde durmamakla beraber, kamu borcunu makro ekonomik bakımdan, gelir yaratıcı olarak gelişmeye etkisi yönünden incelemiştir.¹⁵

Buchanan ve taraftarları ile modern görüş taraftarları arasındaki tartışmalar yanında Wiseman gibi kamu borcunun yükü kavramını reddedenler de olmuştur.¹⁶ Wiseman bir çok bakımdan Keynes sonrası yaklaşımın noksanlıklarına temas ederek (kaynak tahsisindeki etkinlik sorununun ihmâl edildiği gibi) bazı bakımlardan tenkid etmektedir. Borç politikasında kamu borcu, vergi, para enflasyonu veya giderlerin azaltılması gibi alternatif politikalarla karşılaştırılarak değerlendirilmelidir, borç politikası ve borç idaresi birlikte düşünülerek borç politikasının fırsat maliyeti tartışılmalıdır der.¹⁷

Bu konu üzerinde Alan T. Peacock, Carl S. Shoup, James M. Ferguson gibi yazarlar da durmuşlardır.¹⁸

Görüldüğü gibi borç yükü konusu üzerinde en çok Buchanan'ın modern görüşe karşı klasik görüşü savunması sonucu 1958-1964 devresinde durulmuştur. Son yıllarda ise borç yükü üzerindeki teorik tartışmalar bir tarafa bırakılmıştır. Fakat borç yükü uygulamada teknik anlamda borç idaresi sorunu olarak ve dış borçlarla ilgili olarak ödemeler dengesi üzerindeki yük şeklinde ele alınmaktadır.

(14) A. R. Musgrave, **The Theory of Public Finance**, Mc Graw Hill, (London, 1959) s. 500-576.

F. Modigliani, «Long-run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt» **Economic Journal**, LXXI (Dec. 1961) Ferguson, ad; ge. es. s. 107-138.

(15) Franz Gehrels, «Government Debt as a Generator for Economic Growth» **Review of Economics and Statistics**, May 1957, No. 2 s. 183-191.

(16) Jack Wiseman, «The Logic of National Debt Policy» **Westminster Bank Review** (August 1961) s. 8-15 ve Ferguson, **Public Debt and ...**, ad. ge. es. s. 176-183.

(17) Wiseman, «The Logic of...» ad; ge. es. s. 176-183.

(18) Carl S. Shoup, «Debt Financing and Future Generations» **The Economic Journal**, LXXII (Dec. 1962) s. 887-98.

James Ferguson, «Temporal Utility and Fiscal Burden», **Public Debt and ...**, ad. ge. es. 219-228.

Alan T. Peacock, «The Rehabilitation of Classical Debt Theory» **Economica**, XXVI (May 1959) s. 161-66.

Kamu maliyesi kitaplarında da bir yönden nesillerarası yük transferi olup olmadığı sorunu üzerinde ve bir yönden de makro ekonomik olarak borç yükü üzerinde durulmaktadır.¹⁹ Johansen borç yükünü kamu borçlarının faiz yükü olarak Domar'ın analizi ışığında incelemektedir.²⁰ Shoup ise kamu maliyesi kitabında yük yerine borcun yansması, yerleşmesi üzerinde durmakta, bu suretle borcun ekonomik etkileri düşünülecek yük kavramına yaklaşmaktadır. Borç almanın ve borcu ödemek için alınacak vergilerin harcanabilir reel gelir dağılımına etkisi olarak diferansiyel vergi-borç yansması kavramının doğru olduğunu söyler.²¹

Bu tartışmalardan çıkarabileceğimiz sonuç, borç yükü sorununun nesillerarası yük transferi bakımından düşünülmemesi ve Lerner, Hansen, Ratchford, Domar, Gehrels'in ele aldığı gibi millî gelirin artışı, ekonomiye etkileri bakımından düşünülmesi gereken bir sorun olduğudur. Böylece borç yükünü reddetmek yerine, borç yükünün borç almanın, borcu kullanmanın ve ödenmesinin borcun kaynaklarına göre ekonomideki etkileri düşünülmesi gerektiğidir.

Borç Yükü Kavramı

Kamu borçları teorisinde borç yükünden çok söz edildiği halde, Dalton gibi bazı yazarlar dışında borç yükü ile ne ifade edildiği kesin olarak belirtilmemiştir. Bunun için teoride kullanılan borç yükü kavramı geniş bir kavramdır ve kesin değildir. Bazan borç yükü borç miktarı veya borç için yapılan faiz ve borç ödemeleri olarak ifade edilerek hata yapılmaktadır.²² Borç yükü borç miktarı ile bağımlıdır, fakat borç miktarı veya borç için yapılan öde-

(19) J. F. Due, **Government Finance**, Richard D. Irwin, Inc. (Homewood, 1958) s. 524-526, A. Musgrave, **The Theory of Public Finance**, ad. ge. es. s. 500-576. A. R. Musgrave ve Peggy B. Musgrave, **Public Finance in Theory and Practice**, Mc Graw Hill Book Com. 1973. s. 585-591. Memduh Yaşa, **Devlet Borçları**, Sermet Matbaası, (İstanbul 1971) s. 231-268. Macit İnce, **Devlet Borçlanması**, (Kamu Kredisi) (Ankara, 1971) Ank. İkt. ve Tic. İlm. Ak. Yayını s. 129-153.

(20) L. Johansen, **Public Economics**, Rand Mc Nally and Company (Chicago 1965) s. 113-115.

(21) Carl S. Shoup, **Public Finance**, Aldine Publishing Comp. (Chicago 1970) s. 445.

(22) Önceleri vergi yükü de toplanan vergi miktarı gibi düşünülerek aynı tip hata yapılmıştır. Vergi yükü toplanan vergi miktarı olmadığı gibi, borç yükü de borç miktarı demek değildir. Vergi yükü kavramları için bakınız: Üren Arsan, **Vergi Yükü Üzerinde Bir İnceleme**, SBF yayını Ankara Üniversitesi Basımevi 1968, s. 9-14.

meler değildir. Aynı zamanda ekonomik ve teknik anlamda borç yükünü ayırmak gerekir. Teknik anlamda borç yükü için birey, kamu sektörü veya ekonomi bakımından yükün değişim durumu için bazı kriterler uygulamada yararlı olabilir.

Borç yükü bazı yazarlarca mikro ekonomik, bireylerin tüketimden fedakarlıkları gibi, bazı yazarlarca da makro ekonomik etkileri ile ilgili olarak düşünülmektedir.

İç veya dış borcun yükü vardır veya yoktur diye bir şey söylemek doğru değildir, fakat dış borç almada ekonomiye kaynak ilavesi, ödemede dışa kaynak nakli olmasından doğan, farklılık nedeniyle iç ve dış borcun yükü farklı olabilir.

Borç yükü borcun ekonomide hasıl ettiği faydalı ve zararlı etkileri ile birlikte düşünülerek **net etkisi** olacaktır. Buna göre hem birey, hem ekonomi için bazı durumlarda net etkisi fayda şeklinde olacağı için borç yükü negatif olabilecek, yük olmaktan da çıkabilecektir.

Böylece borcun ekonomiye etkileri ve **sonuç etki** sorununa cevap verilebilirse, yük mü yoksa fayda mı sağladığı söylenebilir. Gerçek yük bu olmalıdır. Bunun dışında yük teknik bir terim olarak bazı oranlar şeklinde düşünülebilir.

Borç yükünü kavram olarak inceleyen Dalton vergi yükü gibi borç yükünü de iç ve dış borç için dolaysız, dolaylı, parasal ve reel olarak ayırmaktadır.²³ Ona göre dış borçlarda dolaysız parasal yük; faiz ve borç için dış alacaklılara yapılan ödemelerdir, dolaysız reel yük borçlu toplumun üyeleri için bu ödemelerin sonuçlandığı iktisadi refah kaybıdır. «Dolaysız parasal yük verilmişse, dolaysız reel yük gerekli para ödemelerine toplumun çeşitli üyelerinin katkıda bulunmaları oranında değişir. Eğer bu ödemeler zenginler tarafından yapılırsa fakirler tarafından yapıldığından (yük) daha küçük olacaktır. Başka şekilde söylersek bu ödemeler yabancı alacaklılarca mal ve hizmet alımında kullanılır».²⁴ «Dış borcun dolaylı parasal veya reel yükü borcun karşılanması için alınan verginin üretim faaliyetinde sebep olduğu azalma ve ikinci olarak üretimi teşvik edecek kamu giderlerindeki azalmadan oluyor. Bu dolaylı yük iç borcunkine benzer...» Dış borç eğer üretimi ve istihdamı artırırorsa hiç bir dolaylı yükü olmaz, dolaylı faydası olur,

(23) Hugh Dalton, **Principles of Public Finance**. George Routledge and Sons Ltd. (ilk baskısı 1922) 6 th ed. 1947 London s. 251-264.

(24) Dalton, ad. ge. es. s. 251.

der.²⁵ İç borçta alacaklı, borçlu aynı toplum olduğu için toplum içinde servet transferi şeklinde olur ve dolaysız parasal yük veya fayda olamaz görüşündedir.

«Topluma dolaysız reel yük veya fayda vergi ödeyicilerden tahvil sahiplerine yapılan transferlere göre olur. Transferlerin gelir eşitsizliğini artırması veya azaltmasına göre yük veya fayda getirir. Bunun için sorun toplumun farklı üyeleri arasında bir taraftan vergi dağılımına bir taraftan tahvil dağılımına dayanır. Eğer zenginler tarafından ödenen vergi oranı onlar tarafından tutulan tahviller oranından daha küçük ise dolaysız reel yük vardır²⁶ der ve transferlerin gençlerden yaşlılara, toplumun aktif fertlerinden pasiflerine yapıldığını söyler. Aynı zamanda yükün alternatif politikaların masrafları elde edilen faydalarla değerlendirilmelidir görüşündedir.²⁷

Görüldüğü gibi borç yükü kavramı üzerinde duran Dalton, borç yükünü mikro ekonomik açıdan incelemiştir. Dalton'un görüşünde katılabileceğimiz şey gerek mikro ekonomik borç yükü, gerekse makro ekonomik borç yükü bakımından düşünülebilecek olan borcun refaha etkisi, sebep olduğu refah kaybı olarak ifade-sidir.

Ekonomide borcun yük teşkil edip etmemesi içinde bulunan iktisadi koşullara tabidir. Dış borçlar gibi iç borçların da duruma göre yükü olabilir veya olmayabilir.²⁸ Kamu borcu bütçede önce kamu geliri sonra kamu gideri olarak yer alır. Bu nedenle yükün değerlendirilmesi de bu iki yönü gözönünde bulundurularak yapılacaktır.

(25) Dalton, ad; ge. es. s. 251-252.

(26) Dalton, ad. ge. es. s. 252-253.

(27) Dalton, ad. ge. es. s. 264.

(28) Bakınız: Arsan, ad. ge. es. s. 151.

«Bazı yazarlar ekonomi içinde fonların transferi ve para yaratılması şeklinde olan iç devlet borçlarının alacaklı ve borçlusu aynı toplum olduğu için 'kendi kendimize borçluyuz' diye ifade ederek yük teşkil etmediği fikrini ileri sürmüşlerdir. Keynesien analizi takipeden açık finansman taraftarları da borçlanmanın gelir yaratma imkânı üzerinde durmuşlar ve iç borcun hiçbir iktisadi yük teşkil etmediği düşüncesiyle borç yükü meselesini ihmal etmişlerdir. Hernekadar iç devlet borçları borçlanılan devrede ve borçların ödendiği devrede milli gelirden bir artış ve azalış hasıl etmediği için bir transferden ibaretse de milli gelir üzerinde hiç bir yük teşkil etmez fikri her zaman doğru değildir.

Ekonomik anlamda borç yükü mikro ekonomik veya makro ekonomik olsun kamu borcunun alındığı, kullanıldığı ve faiz ve borç ödemelerinin yapıldığı devrelerde şartlara göre hasıl ettiği iktisadi etkilere göre değerlendirilmelidir. Yük bir şeye göre olur, bütün ekonomiye, kamu sektörüne veya bireylere gibi. Mikro ekonomik olarak kamu borcunun yükünü bireylerin refahlarına olumsuz etkisi olarak, makro ekonomik yükü ise, ekonomide toplam refaha olumsuz etkisi olarak söyleyebiliriz. Refaha etki olumlu yönde ise, bu durumda kamu borcu yük teşkil etmez. Veya makro ekonomik yükte kamu borcunun toplam sosyal faydaya etkisi artırıcı yönde ise yük olmayacaktır. Marjinal analiz metoduna göre teorik olarak yük dışardan veya içerden borç alınıp kamu sektöründe kullanılması sonucu ekonomide hasıl olan marjinal sosyal fayda alternatif maliyetinden yüksekse, kamu sektöründe borçlanma ve bu kaynakların kamu sektöründe kullanılmasından ekonomide toplam sosyal fayda artıyor olacaktır. Toplam sosyal faydada artma sağlandıkça yük olmayacaktır denebilir.

Borç yükü borçlanmada maliye politikası amaçlarına göre değerlendirilmelidir. Maliye politikasının bir aracı olarak kamu borcu gelişme, istikrar, gelir dağıtımı gibi iktisat ve maliye politikası amaçlarına ne derece yardım ediyor veya olumsuz etkide bulunuyor, buna göre de borç yükü değerlendirilebilir. Şu halde borç yükü milli gelirin gelişmesine, istikrara, gelir dağılımına etkileri gibi pek çok şeyi içine alıyor. Yine aynı şekilde iç ve dış borçların durumuna göre olduğu gibi iç borçların da kaynaklarına göre veya uzun ve kısa süreli olmalarına göre borç yükü farklı olabilecektir, bütün bunlara göre düşünülmelidir. Örneğin Merkez Bankasından aşırı borçlanmanın ekonomide enflasyonu sonuçlandırarak yükü olacaktır.

İstikrar amacı yönünden tam istihdam, talep yetersizliği veya aşırı talep durumlarına göre incelenecektir.

Önce efektif talep yetersizliği nedeniyle ekonominin depresyona doğru gittiğini düşünelim: Bu durumda devletin bireylerden kullanılmayan tasarrufları borç alması veya bankalardan borçlanarak para yaratması ve bunları talep yetersizliğini giderecek şekilde kullanması, bütün ekonomi için faydalı olacağı için, borç yük teşkil etmeyecek veya yükü hafifleyecektir. Fakat depresyonda devlet gelirleri de bir taraftan azalacağı için bireylerden ödünç para alabilmek amacile; yüksek faizli tahviller satışa çıkarılarak bireyler tasarrufa teşvik edilirse, talep yetersizliği biraz daha ar-

tırılacağından borcun bütün ekonomi için olumsuz etkileri şeklinde yükü olacaktır. Bunun için borç yükü sorunu, milli ekonominin koşullarına uygun, gerekli bir borç politikası izlenip izlenmesine bağlıdır.

Ekonomi tam istihdam durumunda ve istikrarlı ise, devlet borçlanmak suretiyle yaptığı etkilerle bu durumu bozuyorsa, yine borcun ekonomi için yükü olur. İyi idare edilen bir borç politikası ile bütün ekonomi üzerinde, çalışma seviyesi ve milli gelir üzerinde borcun yükü önlenemez. Borçlar ve borçların kullanılması ekonomide üretim faktörlerinin tahsisine etki edeceği için borçların kullanılması ile, alternatif kullanma durumlarında elde edilen marjinal ve toplam sosyal fayda da gözönünde bulundurulmalıdır.

Üçüncü durum olarak ekonomide efektif talebin fiziki hasıladan fazla olduğu, arzın talebi fiyat seviyesinin yükselmesile karşılayabildiği enflasyon durumunu düşünelim: Bu durumda borcun yükü borçlanmanın enflasyonist gidişe etkisi bakımından farklı olacaktır. Devlet bu devrede yanlış bir para ve borç politikası izleyerek bankalardan borçlanır para miktarını artırırorsa borçlar genel ekonomik duruma zararlı etkilerde bulunacağından borç yükünden sözedilebilir. Devlet bireyleri tasarrufa teşvik ederek onlardan borçlanırsa veya bankaların özel sektöre kredilerini sınırlandırmak için bankalardan borçlanırsa enflasyonun önlenmesine yardım edeceği için borç faydalı olacaktır.

Gelişme amacı bakımından ise toplam yatırımlara etkisi, kalkınma planlarına göre önceliği olan yatırımlara etkisi, toplam tüketimi kısmak ve tasarrufu artırmak gibi etkilerine göre incelenecektir. Gelir dağılımına etkisinde gelir dağılımını daha eşit mi, daha eşitsiz mi yapıyor, bu etkisine bakılmalıdır.

Bugün daha çok kalkınan ülkelerin problemi olan dış borçlar ise, alındığı zaman, bu ülkeler kalkınma safhalarından genellikle artan gelirin yarattığı talep ve yatırımların uzun süreli alanlara yapılması nedeniyle enflasyonist tazyik altında oldukları için bu tazyiki azaltıcı yönde etkide bulunacaktır. Aynı zamanda tasarruf açığını karşılayarak milli gelirin gelişmesine yardım edecektir. Fakat bu ülkelerde artan dış borçların daha sonra faiz ve borç ödemelerinin ödemeler dengesine, büyük yük olması ve dış istikrarı ve dolayısıyla iç istikrarı bozması tehlikesi de vardır. Dış borç politikasının ve idaresinin de istikrara ve milli gelire etkisi bakımından dikkatli yönetimi gerekir.

Bunun için iç ve dış kamu borçlarının yükü ekonomik şartlara göre izlenecek borç politikasına, borç idaresine ve borçla karşılanan kamu giderlerinin etkilerine göre değişir. Borç yükü için milli ekonomiye yük olup olmaması milli refaha olan etkisine bağlıdır diyebiliriz.²⁹ Burada teorik olarak yükün pek kolay izah edilebilir ve saptanabilir bir kavram olmadığını da belirtmeliyiz.

Teknik anlamda borç yükü ekonomik teorik anlamda borç yükünden çok farklıdır. Teknik anlamda borç yükü uygulamada bir ülkede kamu borçlarının değişimini gösteren bazı kriterler olarak nitelendirilebilir.

Yukarda işaret edildiği gibi borçların yükünün en anlamlı incelenmesi bütün ekonomi, kamu sektörü ve bireyler bakımından kamu borçlarının kullanılmasından sonuçlanan toplam sosyal fayda ile veya bütün ekonomiye etkisi saptanarak mümkün olabilirse de, bu şekildeki bir inceleme uygulamada imkansızdır. Bunun için, borç yükü sağladığı faydaya ve etkilerine bakılmaksızın borç miktarının faiz ve borç ödemelerinin **milli gelire, bütçe tutarına oranı** ve **birey başına** borç miktarı ve borç servisi şeklinde incelenmektedir. Dış borçlar bakımından da borç itfa ve faiz ödemelerinin **ödemeler dengesinde cari hesapta alacaklara** oranı bir kriter olarak kullanılır.

Borcun milli gelire veya GSMH ya oranı ekonomide toplam kamu borcunun değişimini göstermek bakımından yararlı olabilir. Borç için yapılan faiz ödemeleri ve borç ödemelerinin milli gelire oranı da ekonomide borç için yapılan kaynak naklini göstermek bakımından anlamlıdır. Yine kamu borcunun faiz ve borç ödemelerinin bütçede kamu giderlerine oranı da bütçe üzerindeki yükü göstermek için bir kriter olacaktır. Borç için yapılan ödemelerin toplam kamu giderlerine oranı kamu giderlerinin ne kadarının borçlar için yapıldığını gösterecektir. Bu ödemelerin artması diğer kamu giderlerini sınırlandırması veya bütçede gelir ihtiyacını artırması bakımından önem taşır. Birey başına borç miktarı veya borç servisi ise sadece borcun değişimini göstermek yönünden basit bir kriter teşkil edecektir.

Dış borçlar için ise faiz ve borç ödemelerinin ödemeler dengesi üzerinde yükü için kriter olarak, bu ödemelerin ödemeler dengesinde cari hesapta alacaklara oranı kullanılır. Borç ve faiz ödemeleri Avramoviç ve diğerlerinin ifade ettiği gibi ödemeler dengesi-

(29) Arsan, ag. ge. es. s. 153.

ni etkileyen rijit bir değişken teşkil eder³⁰ Bu nedenle borç için bu ödemelerin ödemeler dengesinde alacaklara oranı teknik anlamda yükü gösterir.

Bazan borç yükü terimi tamamen yanlış kullanılmakta, borç yükü başlığı altında borç itfa ve faiz ödeme miktarları ifade edilmektedir. Örneğin; daha önceki yıllardaki bütçe gerekçelerinde olduğu gibi 1974 Mali Yılı Bütçe Gerekçesinde de yük terimi borcun anapara ve faiz olarak ödenecek miktarları anlamında kullanılmaktadır.³¹ Bunlar borç için yapılması gereken faiz ve borç ödeme miktarlarıdır, yük olarak ifade edilmemesi gerekir. Kamu sektörü için ödenmesi gereken bir, yükümlülük zorunluluk ifade ettiği için bu terimin kullanıldığı görülüyor. Fakat borç yükü kavramı teknik anlamda da alınsa bu değildir. Bu ödenecek miktarların kamu giderlerine oranı (bütçeye oranı) alınırsa ancak o zaman bütçe üzerindeki borç yükü denilebilir.

Bunun için 1974 Mali Yılı Bütçe Gerekçesinde Tablo 60 da «Dövizle ödenecek Dış Borçların Yıllar İtibarile Yükü» başlığındaki 'yük' yerine 'ödenecek miktarlar' demek doğru olacaktır.³² Aynı şekilde 1974 Mali Yılı her iki bütçe gerekçesindeki Tablo 63 veya Tablo VII/6 ve Tablo 66 veya Tablo VII/9 daki «Türk Lirası ile ödenecek dış borçların yıllar itibariyle yükü» ve «İç borçların Yıllar itibarile Yükü» başlıkları da yanlıştır, **yük** yerine **ödenecek miktarlar** demek gerekir. Görülüyor ki Gerekçelerde yük terimi yanlış kullanılmaktadır.

Ayrıca, dövizle ödenecek dış borçların yıllar itibarile miktarları, Türk lirası ile ödenecek dış borçların yıllar itibarile miktarları ve iç borçların yıllar itibarile ödenecek miktarlarının devlet bütçesi için (yalnız Genel Bütçe borçları ise onun, Genel Bütçe giderlerine oranı, bütün kamu borçları ise bütün kamu sektörüne, toplam kamu giderlerine oranı) kamu giderlerine oranı alınmalıdır. Bütçe gerekçelerinde de Genel Bütçe veya Genel ve Katma

(30) Dragoslav Avramović and Associates, Borç servis kapasitesinin likidite yönünü incelerken, ödemeler dengesini ve borç ödeme kapasitesini kısa ve uzun sürede etkileyen faktörleri dalgalanan değişkenler, dengeleyici değişkenler, rijit değişkenler olarak ayırmaktadır. Borç ödeme ve faiz ödemeleri rijit değişkenlerdir. **Economic Growth and External Debt**, IBRD, Johns Hopkins Press, Baltimore (1964) s. 13-37.

(31) Bütçe Gerekçesi 1974, Aralık 1973, s. 64-67 ve 1974 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Mart 1974, s. 55, 56, 59. Eski ve Yeni Hükümetçe Hazırlanan Gerekçeler.

(32) **Bütçe Gerekçesi 1974**, Aralık 1973, Tablo VII/3, 1974 Mali Yılı **Bütçe Gerekçesi Mart 1974**, s. 55, Tablo 60 da aynı başlık vardır.

Bütçe giderlerine oranları bulunarak bütçe üzerindeki yükü olarak gösterilebilir. Bu anlamda yük, bir anlam ifade eder. Faiz ve borç ödeme miktarları yalnız başına bir şey göstermez.

Bundan başka Bütçe Gerekçelerinde, Tablo VII/4 ve Tablo 61'deki «Dış Borç Ödemelerimiz ve ihracat Gelirlerimiz» başlığında dış borç servisi ve ihracat gelirleri verilmekte, dış borç servisinin ihracata oranı yer almaktadır.³³ Burada dış borç servisinin ihracata oranı ödemeler dengesinde borç servisinin ihracat gelirleri şeklinde alacaklara oranı olarak dış borçların ödemeler dengesi üzerinde yükünü ifade eder. Ancak bu oran için dış borç servisinin ödemeler dengesi veya ihracat üzerindeki yükü denilebilir.

Görüyoruz ki çok kere olduğu gibi bütçe gerekçelerimizde borç yükü kavramı yanlış kullanılmaktadır. Bu yanlışlığın düzeltilmesi gerekir.

Teorik olarak kamu borçlarının yükü gerçek anlamda borcun ekonomiye net etkisi ile ilgilidir. Bu nedenle mikro ekonomik veya makro ekonomik bakımdan ekonomik etkileri düşünülmelidir. Teorik olarak iktisadi etkileri geniş anlamda olduğu için saptanması güç olan borç yükü, hiç olmazsa uygulamada bazı oranlar şeklinde olan teknik anlamda, gelişigüzel ve yanlış kullanılmamalıdır.

(33) Bütçe Gerekçesi 1974, Tablo VII/4 s. 65, 1974 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Tablo 61, s. 55.

B İ B L İ Y O G R A F Y A

- ARSAN, H. Üren, **Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları**, SBF yayını, Sevinç Matbaası, (Ankara, 1961).
- AVRAMOVIÇ, Dragoslav and Associates, **Economic Growth and External Debt** IBRD, The Johns Hopkins Press, (Baltimore, 1964).
- BOWEN, William G., DAVIS, Richard G., KOPF, Davis H. «The Public Debt: A Burden on Future Generations» **American Economic Review** L (September 1960) s. 701-6.
- BOWEN, William, «The Distribution of the Debt Burden: A Reply» **The Review**, LI (March 1961) s. 141-43.
- BOWEN, William, «The Burden of the Public Debt: Reply» **American Economic Review of Economics and Statistics**, XLIV (February 1962) s. 98-99.
- BUCHANAN, J. M. **Public Principles of Public Debt**, Richard D. Irwin; (Homewood 1958)
- BUCHANAN, J. M. «The Italian Tradition in Fiscal Theory,» **Fiscal Theory and Political Economy, Selected Essays**, (Chapel Hill University of North Carolina Press; 1960)
- BUCHANAN, J. M. «Public Debt, Cost Theory and The Fiscal Illusion» J. M. Ferguson, **Public Debt and Future Generations**, University of North Carolina Press, 1964 s. 150-163.
- DIAMOND, Peter A. «National Debt in a Neoclassical Growth Model» **The American Economic Review**, December 1965, Vol. LV, No. 25, Part 1, s. 1126-1150.
- DOMAR, E., «The Burden of the Debt and the National Income» **American Economic Review**, Vol. XXXIV, 1944, s. 798-827.
- ELLIOTT, James R. «The Burden of the Public Debt: Comment» **The American Economic Review**, Vol. LI, (March 1961) s. 139-141.
- FERGUSON, James M. «Temporal Utility and Fiscal Burden» **Public Debt and Future Generations**, University of North Carolina Press, 1964 s. 219-228.
- FERGUSON, James M. «Excerpts from Reviews of Public Principles of Public Debt» **Public Debt and Future Generations** s. 63-66.
- GEHRELS, Franz, «Government Debt as a Generator for Economic Growth» **The Review of Economics and Statistics**, May 1957, No. 2, s. 183-191.
- HANSEN, Alvin H., «The Public Debt Reconsidered» **The Review of Economics and Statistics**, Vol. XLI (June 1959) s. 370-378.
- İNCE, Macit, **Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)**, 1971, Ank. İkt. ve Tic. İlim. Aka. Yay. No. 45, s. 129-153.
- JOHANSEN, Leif, **Public Economics**, Rand Mc Nally and Com. (Chicago, 1965).

- LERNER, Abba P. «The Burden of the National Debt» Lolyd A. Metzler ve et. al. **Income Employment and Public Policy: Essays in Honor of Alvin Hansen**, W. W. Norton and Comp. Inc. New York 255-275.
- LERNER, Abba P. «The Burden of Debt» **The Review of Economics and Statistics**, XLIII (May 1961). s. 139-141.
- MEADE, J. E. «Is the National Debt A Burden» **Oxford Economic Papers** X (June 1958) s. 163-183.
- MEADE, J. E. «Is the National Debt A Burden? A Correction», **Oxford Economic Papers**, XI, June 1959.
- MILLER, J. L. «Anticipated and Unanticipated Consequences of Public Debt Creation» **Economica**, XXIX, (November 1962) s. 410-19.
- MISHAN, E. J. «How to make a Burden of the Public Debt» **The Journal of Political Economy**, LXXI (December 1963) s. 529-42.
- MODIGLIANI, Franco, «Long Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt» **The Economic Journal**, LXXI (December 1961) s. 730-55.
- MUSGRAVE, A. R. **The Theory of Public Finance**, Mc Graw Hill Book Company Inc., New York 1959.
- MUSGRAVE, A. R. ve MUSGRAVE, Peggy B. **Public Finance in Theory and Practice**, Mc Graw Hill Book Com. 1973, s. 585-591.
- NEISSER, Hans, «Is the Public Debt A Burden on Future Generations» **Social Research** (Summer 1961) s. 225-228.
- PEACOCK, Alan T. «The Rehabilitation of Classical Debt Theory» **Economica**, XXVI (May 1959) s. 161-166.
- SCITOVSKY, Tibor, «The Burden of the Public Debt: Comment» **The American Economic Review**, LI, (March 1961) s. 137-139.
- SHOUP, Carl S. «Debt Financing and Future Generations» **The Economic Journal**, LXXII, (December, 1962) s. 887-898.
- SHOUP, Carl S. **Public Finance**, Aldine Publishing Com. (Chicago, 1970) 2nd Printing, s. 443-446.
- TULLOCK, Gordon, «Public Debt-Who Bears the Burden» **Rivista di diritto Finanziario e Scienza delle Finanze** XXII (June 1963) ve Ferguson, **Public Debt and Future Generations**, Univ. of North Carolina Press, 1964, s. 100-106.
- VICKREY, William, «The Burden of the Public Debt, Comment» **The American Economic Review**, LI (March 1961) s. 132-137.
- WISEMAN, Jack, «the Logic of National Debt Policy» **Westminster Bank Review**, (August 1961) ve Ferguson, **Public Debt and Future Generations**, Univ. of North Carolina Press, 1964. s. 176-183.
- WOLTUS, A. A. «How to make a Benefit of the Burden of National Debt» **National Tax Journal**, 1967, Sayı 3, s. 318.
- YAŞA, Memduh, **Devlet Borçları** (İstanbul 1971) Sermet Matbaası, s. 221-268.