

## DEVLET BORÇLARININ SINIRLARI MESELESİ

*Prof. Sadun AREN*

I. Birinci Dünya Harbindenberi Devlet borçlarında devamlı ve sür'atli bir artış müşahede edilmektedir. Artış yalnız harp devrelerine inhisar etmemekte, sulh devrelerinde de devam etmektedir. Meselâ, hâlen Amerika Birleşik Devletlerinde, borç yekûnu, millî gelirine, İngiltere'de ise millî gelirin iki misline yakın bir seviyede bulunmaktadır. Memleketimizde ise, iç borçlar yekûnu, 1957 de millî gelirin % 12 seviyesindedir. Aşağıdaki tabloda, muhtelif memleketlerde Devlet borçlarının seyri gösterilmiştir.

DEVLET BORÇLARININ ARTIŞI  
1930 = 100

	1914	1930	1940	1946	1950
Fransa	8	100	88	522	860
İtalya	22	100	149	1 470	2 882
İngiltere	15	100	152	340	345
A.B.D.	7	100	300	1 667	1 590
Türkiye	—	100*	213	620	790

KAYNAK : Edward Nevin: The Problem of The National Debt. Cardiff 1954.  
sayfa 14 den alınmış ve Türkiye ilâve edilmiştir.

II. Devlet borçlarındaki bu artış ve artışın hâlâ devam etmekte olması, bazı çevrelerde endişelere sebep olmaktadır. Hele nazariyatta da Devlet borçlarına karşı müsamahakâr bir telâkkinin gelişmekte olması bu endişeleri daha da arttırmış bulunmaktadır. Bu endişe, nazarî sahada, «Acaba devlet borçlarının aşılması lâzım gelen bir sınırı yok mudur?» şeklinde vazedilmiş bulunmaktadır.

Şu noktayı peşinen belirtmek lâzımdır ki, bu suretle başlayan münakaşanın maksadı, devlet borçlarına rakkamla ifade edilebilecek bir sınır tesbit etmek değil, fakat devlet borçlarının mütema-

[\*] 1933.

diyen artmakta olmasının mahzurlarını ortaya koymaktır. Çünkü nihaî olarak para basmak salâhiyetini elinde tutan devletin, borçlarını ödemek hususunda mutlak bir acze düşmesi kabili tasavvur değildir.

Devlet borçlarının artışına karşı itiraz edenleri, klâsik maliye okuluna mensup olanlar ve modernler olmak üzere iki gruba ayırabiliriz. Klâsik maliyecilerin itirazları, esas itibariyle, devlet faaliyetlerinin genişlemesine karşı olduğundan, burada incelemek istediğimiz münakaşaya yeni hiçbir unsur katmamaktadır. Ancak saded dışı mütalâaları bertaraf ederek meseleye vuzuh verebilmek bakımından, klâsik maliye görüşünün ana hatlarıyla belirtilmesinde fayda görmekteyiz.

III. Klâsik maliye anlayışı, bir taraftan tam istihdam faraziyesine, diğer taraftan da 18 ve 19 uncu asır devlet telâkkisine istinad eder. Buna göre, ekonomi daimî olarak tam istihdam halindedir. Binaenaleyh, devletin bu maksatla iktisadî hayata müdahale etmesine lüzum yoktur. Diğer taraftan devlet, hem hürriyetleri tahdit edici bir müessese, hem de beceriksiz bir müteşebbis olarak telâkki edildiği için, faaliyetlerini genişletmesi şayanı arzu değildir. Yani devletle millet karşı karşıyadır ve keseleri de birbirlerinden tamamiyle ayırır.

Yukarıda hülâsa etmeğe çalıştığımız görüşü,

- a) Devlet bütçesi mümkün olduğu kadar küçük olmalıdır,
- b) ve devlet bütçesi denk olmalıdır,

şeklinde iki prensiple ifade etmek mümkündür. Âşikârdır ki, büyük bir devlet borcu, hele bu borcun mütemadiyen artması bu prensiplere aykırıdır. Demek oluyor ki, klâsik okula mensup maliyecilerin devlet borçlarına karşı olan tavırları, temel meseledeki bir ayrılığın tezahürüdür. Bu temel ayrılığı nazarı itibare almaksızın, sadece devlet borcu üzerinde münakaşa etmek, verimsiz, yanltıcı ve boş bir gayret olur. Nitekim biz de, aşağıdaki mütalâalarımızda, klâsik maliye görüşünün münakaşaya değer olmadığını söylemek istemiyoruz. Böyle bir münakaşa hem lüzumludur hem de fiilen cereyan etmektedir. Söylemek istediğimiz şey, sadece, böyle bir münakaşanın konumuzun ötesinde ve başka bir plânda olduğudur.

IV. Modern iktisatçıların devlet borçlarının mütemadiyen artmakta olmasına karşı öne sürdükleri itirazları başlıca üç noktada toplamak mümkündür.

- a) Borç yükünün tahammül edilmez bir seviyeye çıkması,
- b) Gelir tevziinin bozulması,
- c) Enflasyon tehlikesi.

Şimdi bu hususları sıra ile inceleyelim:

a) Borçların mütemadiyen artmakta olması, devlet bütçelerinin gittikçe artan bir kısmının borç ödenmesine tahsis edilmesini icap ettirmektedir. Bunun neticesi olarak vergilerin artırılması ve böylece ekonominin bir tazyik altına gireceği düşünülmektedir. Bu düşünceye karşılık, devlet borçlarının hiçbir yükü olmadığını iddia etmek de mümkündür<sup>1</sup>.

Başlıca A. P. Lerner'in temsil ettiği bir fikre göre, iç devlet borçlarının yükünden bahsedilemez. Aynı bir memleket içinde fertlerin birbirlerine borçlanmaları memleketi fakirleştirmeyeceği gibi, bu borçların ödenmesi de memleketi zenginleştiremez<sup>2</sup>. Kaldı ki, bu bakımdan, hususî borçlarla devlet borcu arasında bir fark yapılması da makul değildir. Ayrıca, borç yükünü, borcun ana parası üzerinden değil, fakat yıllık faiz miktarı olarak düşünmek icab etmektedir. Zira, borçların devamlı olarak artışı, ana paranın ödenmemekte olduğunu ortaya koymaktadır. Borç yükünün böyle, sadece faiz tediyelerinden ibaret olarak düşünülmesi, meselenin miktar bakımından ehemmiyetini bir hayli azaltmış bulunmaktadır.

Devletin borçlarının ana parasını ödememesi yanlış anlaşılmalıdır. Devlet münferit borçlarını muntazaman öder. Ancak aynı anda borçlandığı için yekûn borçluluk durumunda bir azalma olmaz. Yani devletin borçlarını ödememesi, münferit borçları değil, fakat yekûn borçluluk bakımındandır.

Borçların gittikçe artan yükünden bahsedilmesi, borç miktarı ile millî gelir arasında hiçbir münasebet olmadığı faraziyesine istinad etmektedir. Halbuki böyle bir faraziye yanlıştır. Borç miktarı artarken, millî gelir sabit kalmamakta, ya reel yahut nominal ola-

[1] A. P. Lerner, «Functional Finance and Federal Debt», *Social Research*, 1943.

[2] A. P. Lerner, *The Economics of Control*, 1944, s. 302.

rak artmaktadır. Tarihi olarak da teyid edilen bu müşahede, devlet borçlarının nisbî yükünün zannedildiğinden çok daha az arttığını, hattâ, gerilemesinin bile mümkün olduğunu ortaya koymaktadır.

b) Maamafih, milletin fertleri arasında bir transferden ibaret bile olsa, faiz tediyelerinin, gelir tevzii bakımından, bir yük teşkil etmesi, veya daha doğrusu, menfi bir tesir hasıl etmesi bahis konusu olabilir. Bu meselenin incelenebilmesi için, bir taraftan borç mülkiyetinin dağılışı ile vergi yükünün dağılışını, diğer taraftan da tahvil faizleri ile umumî faiz seviyesini mukayese etmek icab eder.

Eğer borç mülkiyetinin dağılışı ile vergi yükünün dağılışı arasında bir paralellik varsa, yani herkes elindeki tahvil nisbetinde vergi ödüyorsa, devlet borçlarının gelir tevzii bakımından menfi bir tesirinden bahsedilemez. Çünkü bu takdirde herkes, faiz olarak aldığı vergi olarak verecek demektir. Demek oluyor ki, gelir tevzii bakımından önemli olan faktör, borçtan ziyade vergi sistemidir. Yani, aynı miktardaki bir borcun, gelir tevzii bakımından tesiri, mevcut vergi sistemine göre farklı olacaktır.

Vergi sisteminin zaman içinde gittikçe daha âdil bir istikamette geliştiğini farzedecek olursak —ki, böyle bir faraziye realiteye oldukça uygundur—, devlet masraflarının vergi ile değil de borçlanma ile karşılanmasını, gelir tevzii bakımından müsbet bir hareket olarak karşılamak icab eder. Çünkü, borçlanma sayesinde, devlet masrafları, yapıldıkları zamandakinden daha âdil bir vergi sistemi ile finanse edileceklerdir.

Borçların gelir tevziine olan tesiri bakımından gözönünde tutulması lâzım gelen diğer mü'âhaza, faiz haddidir. Eğer devlet borçlarının faizleri, carî faiz haddinden fazla ise, devlet borcu, tahvil sahipleri lehine olarak, halkın diğer kısmı üzerine bir yük tahmil etmenin vasıtası olmuş olur. Bu bakımdan mühim olan husus borç idaresidir. Borç idaresinden mes'ul olan makamların, borç faizleriyle piyasa faiz haddi arasında teşekkül edecek farkın izalesi için daha evvelce hazırlıklı bulunmaları büyük bir önemi haizdir. Borç yükünün önemli meblâğlara baliğ olduğu memleketlerde, faiz haddi o kadar düşük tutulmaktadır ki, artık faiz haddinin bir para politikası vasıtası olarak kullanılmasına imkân kalmamıştır.

Yukarıdaki mülâhazalarla ilgili diğer bir husus, borç faizleriyle âmme masraflarının verimliliği arasındaki münasebettir. Eğer borçlanma suretiyle girişilen masrafların millî ekonomiye sağladığı ve-

rim, borçlar için ödenen faiz haddinden daha düşükse, borçların millî ekonomi için bir yük teşkil etmesinden bahsedilebilir. Nitekim harp borçlarının bir yük telâkki edilmeleri bu düşünce tarzına dayanmaktadır. Ancak, bu meselenin bizatihî borçlanmadan ziyade, devlet masraflarının verimliliği ile ilgili olduğuna işaret etmek lâzımdır.

c) Bilindiği gibi devlet borçlarının artması ekonominin likiditesini arttırır. Çünkü, hususî borçlardan farklı olarak, devlet borçlarının bir çok neveleri paraya yakın bazı vasıflar taşımaktadır. Bu husus memleketimiz bakımından bilhassa önemlidir. Meselâ memleketimizde, devlet tahvillerine, millî emlâkin mübayaasında, ve ihalelerde teminat akçesi olarak tıpkı para gibi kullanılma imkânı sağlanmıştır. Bunlardan ayrı olarak, devlet, itibarını muhafaza için, borçlarına gerekli likiditeyi sağlamak üzere, piyasaya devamlı şekilde müdahale eder. Bu hal aşırı bir likidite ve dolayısıyla enflasyonist bir tazyik yaratabilir. Bu mülâhaza önemlidir. Çünkü eğer, devlet borçları şu veya bu şekilde para hacminin artmasına müncer oluyorsa, devletin en başından emisyonu müracaat etmesi ve borçlanma gibi hem külfetli hem de pahalı bir yola gitmesi icab eder. Meselenin bu bakımdan tetkiki, tahvil hâmillerinin kimler olduklarını bilmeyi icab ettirir.

Aşağıdaki tabloda devlet borçlarının alacaklılar itibariyle dağılışı gösterilmiştir.

DEVLET BORÇLARININ ALACAKLILAR İTİBARIYLA DAĞILIŞI

<i>Memleketler</i>	<i>Sene</i>	<i>Âmme teşek.</i>	<i>Bankalar</i>	<i>Fertler, Şirketler</i>
Belçika	1950	4	56	40
Fransa	1950	9	36	55
Japonya	1951	44	43	13
İsveç	1951	13	64	23
A.B.D.	1951	19	43	38
Türkiye	1954	33	43	22

KAYNAK : Edward Nevin, age., s. 20 den alınmış ve Türkiye ilâve edilmiştir.

Yukardaki tablonun tetkikinden anlaşılacağı üzere, Fransa ve Belçika gibi tasarruf an'anesi olan memleketler hariç, devletin fertlerden veya şirketlerden borçlanması büyük bir önemi haiz değildir.

Asıl önemli borç hâmilî, hemen hemen bütün memleketlerde, bankalardır. Nihayet devlete borç vermek bakımından muhtelif âmme müesseselerinin de azımsanmayacak bir rolleri vardır.

Bu vaziyet karşısında, devletin borçlanmasının veya borç ödemesinin para hacmi ve harcama seviyesi üzerindeki tesiri, borç hâmilinin hangi kategoriye mensup olduğuna bağlıdır. Âmme teşekkülleri ve hususî şahıslardan yapılacak borçlanmalar, hakikî tasarruflardan finanse edilecekleri için para hacmi üzerinde hiçbir tesir yapmayacaktır. Buna mukabil bankalardan yapılan borçlanmalar, para hacminin artmasına sebep olurlar. Çünkü bankalar, devlet tahvillerini mevduat yaratmak suretiyle satın alırlar. Aynı sebepten, bankalara olan borçların ödenmesi, mevduatın daralmasına sebep olacağından, para hacminin azalması neticesini verir. Bankalardan gayri alacaklılara yapılacak ödemelerin nasıl bir tesir hasıl edeceklerini kesin bir şekilde söylemeğe imkân yoktur. Meselâ fertlerin, ellerindeki tahvillerin bedelleri ödendiği zaman bunun ile ne yapacakları umumî iktisadî şartlara bağlıdır. Bu paraları harcayabilecekleri gibi, ellerinde âtıl stoklar halinde de tutabilirler.

Demek oluyor ki, devlet borçları sıkı bir şekilde para hacmi ve harcama seviyesiyle ilgilidir. Ancak bundan zarurî olarak devlet borçlanmasının eflâsyonist bir tesir yaratacağı neticesi çıkarılamaz. O kadar ki, borçların ödenmesi, bazı hallerde, harcamaların azalarak ekonominin bir depresyona girmesine sebep olabilir. Aşağıdaki paragrafta meselenin bu cephesi üzerinde durulacaktır.

V. Yukarıda, gittikçe büyüyen devlet borçlarının ortaya çıkardığı bazı münferit meseleleri gözden geçirmiş bulunuyoruz. Manzarayı tamamlamak için meseleyi bir de bütünü ile gözden geçirmek lâzımdır. Bu paragrafta bu işi yapmağa çalışacağız.

Sulh zamanlarında, devletler, borçlanmaya iki maksatla müracaat ederler. Birinci maksat, hususî teşebbüsün deruhte etmediği yatırımları yapmak, ikinci maksat ise, talep kifayetsizliğini telâfi etmektir. Devletin verimli yatırımlarda bulunması ve bunun için borçlanmaya müracaatı, daha ziyade iktisaden az gelişmiş memleketlerde vâki olan bir haldir. Bu maksatla yapılan borçlanmaların yukardaki tenkitlere tâbi tutulmasına imkân yoktur. Çünkü bu maksatla yapılmış olan devlet borçlarını hususî borçlardan ayrı bir tabiatta farzetmek mantıksızlık olur. Bu nevi borçların artması, reel millî servet ve geliri de arttırır.

Talep kifayetsizliğini telâfi için yapılan borçlanmalar, daha ziyade, iktisaden ileri memleketler için bahis konusudur. Bilindiği gibi bu memleketlerde, hususî talebin tam istihdamı temine kifayet edememesi ihtimali vardır. Bu takdirde, eksik olan talebi devlet harcamaları yolu ile telâfi etmek icab etmektedir. Âşikârdır ki, bu maksatla yapılacak devlet harcamalarının munzam bir talep yaratabilmesi için, vergi hasılatı ile finanse edilmemeleri icab eder. Çünkü vergi hususî harcamaları daraltır. Bazan da durum tamamiyle bunun aksi olabilir. Yani hususî harcamalar tam istihdam millî gelirinden fazla olabilir. Bu takdirde satınalma gücünün bir kısmını halkın elinden almak icab edebilir. Böyle bir durumda, eğer vergiye müracaat herhangi bir sebeple mahzurlu ise, borçlanmaya gidilebilir. Tabiidir ki, bu maksatla yapılan borçlanma hasılatını devletin kasalarında nakit olarak tutması ve harcamaması icab eder.

Ekonominin sıhhatini temin için yapılmış olan borçlanmaların zararlı olabileceklerini düşünmek garip bir muhakeme tarzı olur. Bu tıpkı, hastaya sağlığını temin eden ilâcın zararlarından bahsetmeğe benzer. Elbette ki hiç hasta olmamak daha iyidir. Ancak bunun bir mukayese unsuru olmadığı unutulmamalıdır.

---