

DEVLETİN BORÇLANMA HAKKI VE YETKİSİ

Metin MERİÇ

Dokuz Eylül Ü. İ.İ.B.F.

Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

I- GİRİŞ

Büyüyen ve gelişen ekonomilerde kamu hizmetlerinin hem nicelik, hem de nitelik olarak yükseldiği görülmektedir. Bunun sonucunda devamlı bir artış eğilimi içine giren kamu harcamalarının finansmanında da yeni kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyacın, giderek artan oranlarda vergi yerine borçlanma ile finanse edilmesi ve böylece kamusal finansman yükünün maliyeti ileriye atılarak, kamu kesiminin hacmi ile ilgili toplumsal tercihlerin gereğinden yüksek belirlenmesine yol açmaktadır.

Borçlanmanın, vergi yerine geçen bir kamu finansman aracı haline gelmesi, uzun dönemlerde geçirdiği aşamalar sonucunda olmuştur. Buna paralel olarak devletin borçlanma nedenleri ve şekilleride zaman içinde değişerek bugünkü şeklini almıştır. Ancak bu değişimin günümüzde de devam ettiği görülmektedir.

Borçlanma şekillerinin eski dönemlerde çok basit olmasına karşılık, hukuki bir düzene oturtulmamıştır. Orta Çağda kralların kendi hazineleri ile devlet hazinesi birlikte olduğu için, alınan borçlar, kralların özel ihtiyaçları ve sarayları için harcanabilmekte olması (AÇBA, 1991; s. 6) ve bunun yanında bu dönemde devletlerin görevlerinin az oluşu ve borçlanmanın devletin bağımsızlığını tehlikeye düşüreceği korkusunda borçlanmaya olan rağbeti azaltmaktaydı.

Borçlanma konusu yoğun olarak XVIII Yüzyıldan itibaren incelenmeye başlanmıştır. Bu dönemde klasik iktisatçılar, prensip olarak devletin borçlanmasına karşı bir tavır almışlardır. Özellikle devletin başındaki idarecilerin rahat bir şekilde para harcama isteklerinin bulunması nedeniyle, alınan borçların verimsiz alanlarda harcanarak, bir süre sonra devletin iflas edeceği endişesini taşımışlardır. Devletin ancak savaş ve olağanüstü bayındırlık hizmetleri için borçlanmaya başvurabileceğini öne sürerek, borçlanmanın kötü olduğunu belirtmişlerdir (PIGOU, 1951; s. 37).

Klasik iktisatçıların bu düşüncesi özellikle, 1929 ekonomik buhranı ile birlikte gelişen Keynesyen düşüncede savunulan açık bütçe politikaları ile devletin borçlanması fikrinin hiç te korkulacak bir şey olmadığı fikri ağırlık kazanmaya başlamıştır. Devletin bu dönemde klasik görevlerinin yanında, ekonomik ve sosyal problemlere çözüm getirmek için büründüğü sosyal devlet görüntüsü beraberinde gelen açık bütçe politikalarının da, borçlanma konusunu ön plana çıkardığı görülmektedir (BUCHANAN-WAGNER, 1977; s. 30).

Devlet bütçesinin, ekonomik hayatın düzenlenmesi amacıyla kullanılabilirlik güçlü bir politika aracı olarak kabul edilmesi sonucunda, seçmenleri ile kişisel çıkar-oy pazarlığı yapan siyasi iktidarlar için, hiç bir teorisinin Keynesyen teori kadar cazip olmayacağı açıktır. Nitekim, Keynesyen teori çok kısa sürede bütün dünyada benimsenmiş ve politikacılar "şimdi hepimiz Keynesyeniz" demeyi bir övünme konusu yapmışlardır (SAVAŞ, 1989; s. 21).

Ancak, devletin her gün ekonomik hayata müdahalesi ve bu müdahaleler için gerekli harcamaların devlet bütçesinden karşılanması ve bu harcamaları karşılayacak vergi gelirlerinin bulunmaması hem bütçe açıklarına ve hem de bütçe açıklarının artan oranlarda devamlılık kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda siyasi iktidarlara kolay gelen borçlanma ile finansman beraberinde, artan devlet borçları ve yükselen faiz oranlarını meydana getirmiştir.

Bu durumdan, özellikle 1970'li yıllardan sonra artan dış borçlanmalarını ödeyemez duruma gelen ve iç borçlanmaları ile de enflasyon olgusu yaşayan gelişmekte olan ülkelerin dünya kamuoyunu sürekli meşgul etmeye başladıkları görülmektedir. Bu olay, gelişmekte olan ülkeler sınıfında yer alan ülkemiz açısından da geçerlidir. İç ve dış borçlardaki artış, önemli ekonomik darboğazların oluşmasına ve kalkınmanın olumsuz yönde etkilenmesine neden olmakta, böylece siyasi ve ekonomik alanda önemli bir gündem maddesini oluşturmaktadır. Özellikle borç miktarının artması yeni borçlanmaları getirmekte bu eğilim, ülkenin kısır bir borç döngüsü içine girmesine yol açmaktadır.

Bunun sonucunda, bu devletler başta ekonomik bağımsızlık olmak üzere, siyasi bağımsızlıklarından da feragat ederek, yeni borç verecek ülkelerin sundukları acı reçeteleri uygulamak zorunda kalmaktadır. Aşırı borçlanmanın sebepleri her ne kadar ülke kalkınmasının sağlanması gibi görünmekte ise de, ülke kaynaklarının sorumsuz idareciler tarafından israf edilmesinin etkisi de büyüktür.

Bu nedenle, borçlanma konusunda siyasi iktidarı sınırlayıcı belirli düzenlemelerin yapılarak, devletin aşırı borçlanması ile birlikte gelişen aşırı büyümesinin önlenmesi yönünde için gerekli tedbirlerin alınması sağlanmalıdır. Bunun için de öncelikle siyasi iktidarın borçlanma yetkisinin ne olduğunun kısaca incelenmesi gerekmektedir.

II- BORÇLANMA YETKİSİ

Günümüz devletlerinin borçlanma yetkileri, vergilemede olduğu gibi hukuk sistemi içinde yer alan kanunlar ile düzenlenmektedir. (YAŞA, 1971; s. 17)2 . Borçlanmanın bir kanun konusu olduğu ve yasama organınca onanması gerektiği genelde anayasalarda yer almaktadır. Türkiye Cumhuriyeti'nin 1924 Anayasasınının 24. maddesi, 1961 Anayasasınının 64. maddesi ve 1982 Anayasasınının 87. maddesi, borçlanmanın kanunla düzenleneceğini

belirterek, borçlanma konusunda baştan itibaren bütün yetkiyi T.B.M.M.'ne devretmiştir. Yani bir nevi siyasi iktidarı borçlanma yetkisinin tek başına sahibi yapmıştır. Çünkü, T.B.M.M. çoğunluğu sahip olan siyasi iktidardır. Böylece, borçlanma konusunda siyasi iktidar tarafından hazırlanan kanunlar, yine yasama organında çoğunluğa sahip olan siyasi iktidar tarafından kabul edilmektedir. Borçlanma konusu hernekadar anayasalarda yer almakta ise de siyasi iktidarın hazırladığı kanunlar çerçevesinde düzenlendiğini söyleyebiliriz. Siyasi iktidar da, bu düzenlemeleri yaparken, kendi oy potansiyelini arttırmak amacıyla da hareket edebilmektedir.

Ülkemizde borçlanma yetkisinin kullanımı, çıkarılan kanunlar ölçüsünde yürütülmektedir. Bunlar, kısa ve uzun vadeli borçlanma yetkisi sağlayan kanunlar yanında, Merkez Bankası Kanunu, Devlet Yatırım Bankası Kanunu, Bütçe Kanunu, Belediyeler Kanunu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) Kanunları ile bu yetkinin kullanıldığı görülmektedir. Görünüşte borçlanmanın ne kadar çok kontrol altına alındığı görülmekte ise de aslında siyasi iktidarın borçlanma şekil ve şartlarını belirleyen kurallar manzumesinden başka bir şey olmadığını ifade edebiliriz. Bu kanunların hiç birinde borçlanmanın miktarını belirleyen maddeler bulunmamaktadır.

III- BORÇLANMA YETKİSİNİN KULLANIMI

Borçlanma konusu ile ilgili kanunlar çerçevesinde borçlanma yetkisini 1985 yılına kadar Maliye ve Gümrük Bakanlığı kullanırken, 1987 Mali Yılı Bütçe'sinin 37/a maddesinde devlet borçlanımının yönetimi 16.4.1986 tarih ve 3274 sayılı kanunun 9. maddesi uyarınca 232 sayılı kanun ile kurulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca yürütüleceği belirtilerek, bu yetkinin söz konusu Müsteşarlığa devredildiği görülmektedir. Yine 1987 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 37/a maddesinde ise "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu bakan mali yıl içinde (2.200.000.000.000) liralık bir yıl daha uzun vadeli iç borçlanma akdine yetkilidir. Bu miktar yarısına kadar artırılabilir" hükmü de yer almaktadır (M.G.B.; 1987 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi). 1986 yılından itibaren de borçların anapara ödemeleri bütçe dışına çıkartılarak, tamamen Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın yetkisine verilmiştir. Görüldüğü gibi siyasi iktidarın elinde olan yetki onun alt kurumlarına indirilerek toplum için çok önemli olan borçlanma konusu gözlerden uzak tutulmaya çalışıldığı ve böylece ölçsüzce borçlanma yolunun açıldığı görülmektedir.

Diğer taraftan 1979 yılına kadar Bütçe Kanunlarımızın 3. maddesinde gelir ile gider arasındaki açığın miktarı kadar iç borçlanma imkanı verilirken, 1978 Mali Yılı Bütçe Kanunu'ndan itibaren bu miktarın sınırını bir katına kadar, daha sonra da iki katına kadar artırılabilme imkanı getirilmiş, 1986 yılından itibaren de bütçe açığının iç borçlanma ile karşılanacağı hükmü 3. madde de "net borçlanma hasılatı ile karşılanacaktır" şeklinde değiştirilerek, dış borçlanma ile de bu açığın kapatılmasına da imkan hazırlanmıştır.

Devlet iç borçlanmada elde ettiği sınırsız yetkisini kullanarak iç borçlanmanın sınırına gelmesi sonucunda, bütçe açıklarını dış borçlanma ile karşılama yoluna gitmeye başladığı görülmektedir. Bu sınırsız yetki kullanımı sonucunda, dış borçlanmanın belkide en son başvurulma nedeni olarak düşünülməsi gereken, kamu açıklarını dış borçlanma ile kapatmak yolu çok rahat bir şekilde kullanılmış ve kullanılmaya da devam edilmektedir.

Borçlanma yetkisinin kullanımında şu anda tek patron olarak gözükən Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, bütçe kanunlarından aldığı yetki ölçüsünde iç borçlanmayı çeşitli ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de kısa vadeli borçlar için Merkez Bankası Kanunu'na dayanarak gerçekleştirmektedir. T.C. Merkez Bankası Kanunu'nun 50. maddesinde "T.C. Merkez Bankası miktarı cari yıl Genel Bütçe ödenekleri toplamının % 15'ini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli avans hesabı açar" hükmü yer almaktadır. Ayrıca, yine aynı madde hükmünde "devlet teşekkülleri ve KİT"lere bonoları karşılığında avans verir" demektedir. Böylece Hazine'nin Merkez Bankası Kanunu ile sınırlandırılmış gibi görünen borçlanma miktarı, diğer kamu kurumlarına verilen yetkiler ile genişletilmiştir.

Ayrıca Hazine, hazine bonoları çıkartarak banka ve bankerler ile gerçek ve tüzel kişilerden de borçlanabilme imkanına bütçe kanunları ile kavuşabilmektedir. Hazine bonoları satışında Bütçe Kanunu ile süre konulduğu halde miktar yönünden bir sınırlama getirilmemiştir. Ekonomik şartlara göre Hazine'nin gerek duyduğu ve sermaye piyasasının imkan verdiği ölçüde bono satılmasına yetki vermektedir.

Diğer taraftan Hazine tahvil satış uygulamasının yanısıra, bazı durumlarda zora dayalı boçlanmaya da gidebilmektedir. Nitekim 7219 sayılı Bankalar Kanunu'nun 36. maddesi "bankaların Türk Ticaret Kanunu uyarınca ayıracakları muhtemel zarar karşılıklarının tamamını devlet tahvillerine yatırmaları zorunluluğunu getirmiştir". Bu borçlanmalar dışında Hazine, çeşitli kanunların verdiği yetkileri kullanarak finansman sıkıntısı içme düşüğünde, çeşitli adlarla (Müteahhit bonoları, Kefalet bonoları, Olağanüstü durum bonoları gibi) finans araçları çıkartarakta borçlanabilmektedir. Yine Bütçe Kanunu ile kendisine tanınan uzun vadeli borçlanmaları hiç bir sınır olmadan gerçekleştirebilmektedir.

Hazine'nin dış borçlanması ise 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanuna dayanılarak yapılmaktadır. Bu kanunun uygulanması yine bütçe kanunlarında yer alan hükümler ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca kullanılmaktadır.

KİT'lerin iç ve dış borçlanmaları ise kendi kuruluş kanunlarına ve hazine kefaletine dayanılarak gerçekleştirilmektedir. Hazine son yıllarda bu kefalet yetkisini bu kurumları dış borçlanmaya yönelterek kullanmayı tercih etmektedir. Böylece, dış borçların artışında bu kurumlarında payı önemli bir hale gelmiştir.

Mahalli İdareler de merkezi idarenin verdiği yetkiler içinde borçlanmalarını gerçekleştirmektedir. İç borçlanma da İller Bankasını, dış borçlanmada ise Hazine'nin kefaletini alarak uluslararası kuruluşlardan istediği miktarda borçlanabilmektedirler.

Fon kuruluşlarında son 10 yıl içinde borçlanma miktarına yaptıkları katkı, önemli ölçüde artmıştır. Fon kuruluşları da kendi kuruluş kanunları ile borçlanabilme imkanına sahiptirler. Devletin finansman sıkıntısı bir nevi bu fonların ortaya çıkarttığı yeni finans araçları ile giderilmeye çalışılmaktadır. Hergün karşımıza değişik adlar altında çıkan bu finans araçları bugün sermaye piyasasının tamamına yakına hakim durumdadır.

Görüldüğü gibi, borçlanma yetkisinin tek patronu siyasi iktidardır. Bu yetkiyi kendi alt birimlerine öylesine dağıtmıştır ki, bazı kurumlar borçlandıkları miktarın bile hesabını veremez hale gelmişlerdir. Borçlanma yetkisinin sınırsız kullanımına en yeni örnek'te Temmuz 1992'de kanunlaşan "Tahkim Kanunu" dur. Bu kanuna göre kamu kurumlarının birbirine olan borçları silinerek Hazine tarafından ödenmesi sağlanmıştır. Ayrıca bu kanuna eklenen bir madde ile de bu kanun kapsamına Hazinesin Merkez Bankası'na olan borçlarının da silinmesi kabul edilmiştir. Böylece Hazinesin Merkez Bankasından kullanacağı avans miktarı % 15'in üzerine çıkarılması sağlanmıştır. Bu kanun siyasi iktidarın, Bütçe Kanununda ve Merkez Bankası Kanununda yer alan hükümleri bile dinlemeyerek istediği gibi borçlanabilme yetkisini kullandığına dair en açık örnektir.

IV- BORÇLANMA YETKİSİNİN KULLANIMININ SONUÇLARI

Bu sorumsuzca yetki kullanımı sonucunda bugün ülkemizin içine düştüğü duruma bir bakarsak, bunun ne kadar tehlikeli bir hal aldığını görebiliriz. 1980 sonrası dönemin borçlanma eğilimi incelendiğinde; oldukça ağır sayılan bir borç yükü altındaki ekonominin yeniden borçlanmak suretiyle düzeltilebileceği izlenimini taşıdığı görülmektedir (Cankay, 1993; s. 19). Aşağıdaki tablolarda izlenebileceği gibi iç ve dış borçlarımızın yıldan yıla büyük artışlar göstermektedir.

TABLO I
1980 SONRASI İÇ VE DIŞ BORÇLARDAKİ GELİŞİM

YILLAR	DIŞ BORÇ		İÇ BORÇ	TOPLAM BORÇ	TOPLAM BORÇ ARTIŞ ORANI (TL)	T. BORÇ GSMH
	Milyon\$	Milyar TL**	(Milyar TL)	(Milyar TL)	(%)	(%)
1980	15.173	1.354	721	2.075	-	30.7
1981	16.861	2.231	1.101	3.332	62.0	30.7
1982	17.614	3.257	1.435	4.692	71.0	38.2
1983	18.385	4.118	3.197	7.315	64.0	54.2
1984	21.258	7.757	4.219	11.976	61.0	58.9
1985	23.349	12.102	6.445	18.457	64.5	66.0
1986	31.228	20.904	10.515	31.419	59.0	75.7
1987	38.304	26.722	17.219	43.941	71.5	81.5
1988	40.722	57.858	28.458	86.316	50.9	78.4
1989	41.751	88.546	41.935	130.481	66.1	70.0
1990	49.033	127.858	57.180	185.038	70.5	58.8
1991	49.210*	210.383*	93.661	304.044	60.8	66.8

Kaynak : Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve M.G.B. yayınlarından faydalanılarak tarafımızda hazırlanmıştır.

* Dış borçların 1992'de revize edilmiş son şekli,

** Dolar Kuru, M.G.B'nun yıllık ortalama değerleri esas alınmıştır.

TABLO II
TOPLAM BORÇ ÖDEMELERİ
(Milyar TL)

Yıllar	T. DIŞ BORÇ Ödemesi	T.İÇ BORÇ Ödemesi	T. BORÇ Ödemesi	T. Borç Ödemesinin/ GSMH
1980	10.8	72.0	82.8	1.87
1981	192.2	100.0	292.2	4.46
1982	388.1	121.0	509.1	5.83
1983	561.6	426.0	987.6	8.55
1984	1360.8	907.0	2267.8	12.34
1985	2185.3	1416.1	3601.4	12.95
1986	3136.1	2946.0	6082.1	15.47
1987	4720.7	6275.0	10995.7	18.83
1988	10139.2	8367.0	18506.2	18.40
1989	15200.4	15443.0	30643.4	17.96
1990	18905.2	24686.0	43591.2	15.19
1991	31349.1	50279.0	81628.1	17.95

Kaynak : (1980-1992) M.G.B. Bütçe Gerekçeleri, Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri (1924-1991). Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Başlıca Ekonomik Göstergeler Aylık Bültenleri.

1980 yılında 15.173 milyon \$ olan dış borç miktarı 1991 yılı sonu itibariyle 49.210 milyon\$ seviyesine yükselmiştir. Yaklaşık % 225'lik bir artış ifade etmektedir. Dış borcun GSMH içindeki payı ise % 44.6 gibi büyük bir orana çıkmıştır. GSMH'nin yarısına yakınına dış borçlanma oluşturmaktadır. 1992 yılından 2002 yılına kadar dövizle ödenecek toplam dış borç anapara ve faiz ödemeleri 38.621 milyon\$'dır. Bu rakam da, bugünden sonra eğer hiç borç alınmazsa ödenmesi gereken miktardır. 1992-1997 yılları arası Türk Lirası ile ödenecek dış borçların anapara ve faiz ödemeleri toplamı ise, 18.676 bin \$ seviyesindedir (M.G.B. 1993 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi). Toplam dış borç ödemelerine baktığımızda, 1980 yılında 10.8 milyar TL. olan ödemelerin 1991 yılı sonu itibariyle 31.349,1 milyar TL'ye ulaşmıştır. Toplam dış borç ödemelerinin GSMH'ya oranı ise 1980 yılında % 0.24 iken, 1991 yılında % 6.89'e ulaşmıştır.

Yetersiz kaynaklarımız nedeniyle, bu borçlanmaları karşılamak için yeni borçlanmalara gitmek gerekmektedir. Ayrıca devam eden kamu açıklarını kapatmak için de borçlanacağımızı düşünürsek, nasıl bir borç krizi ile karşı karşıya kaldığımız daha iyi anlaşılabilir. Bu tablo sonucunda dış borçların ekonomiye katkısının azalması yanında, borç veren kuruluşların uluslararası para kaynaklarının tutumuna göre borçlanma şartları daha da ağırlaşmaktadır.

Dış borç alınması, iktisadi faaliyetin sürdürülmesi açısından gerekli olmakla birlikte, bunun belli bir seviyede tutulması lazımdır. Bilhassa faiz ödemeleri yeni borçlanmayı gerektirmeyecek ölçüde planlanmalıdır. İç ve dış borç faiz ödemelerinin milli gelire oranının gelir artış hızını üstüne çıkarmasına dikkat edilmelidir. Türkiye'de 1986'ya kadar bu oran gelir artış hızının altında gerçekleşmiş, 1987'den itibaren bu durum tersine dönmüştür. 1988 yılından bu yana dış borç ödemeleri alınan kredileri geçmiş durumdadır. Böyle net döviz çıkışı olmaktadır. 1991'den itibaren dış borç anapara ödemeleri kullanılan kredi miktarını aşmış bulunmaktadır (I.T.O., 1992; s. 133.).

Borç yükü oranlarını, 1991 yılı sonu itibariyle çok borçlu ülkeler arasında incelediğimizde; borç yükünün Brezilya'da % 22.8, Arjantin'de % 61.7, Meksika'da, % 42.1, Şili'de % 73.6 iken, Türkiye'nin % 44.6 (M.G.B. 1992 Yıllık Ekonomik Rapor) ile bu ülkelerden aşağı kalır yanı yok görünmektedir. Dış borçların GSMH'ya oranı yanısıra borç servis oranları da Türkiye'nin hiç te iyi görünmemektedir. Türkiye, her yıl en az 6-7 milyar \$ taze para bulmak zorundadır. Bulamadığı takdirde, bu kadarlık kısmı kendi kaynaklarını yurt dışına aktarmak zorunda kalacağına benzemektedir. Bugün, Türkiye toplam ihracatını tamamen birikmiş borçlara tahsis etse bile bu borçların ancak üçte birini karşılayacak durumdadır. Bir başka ifadeyle Türkiye'nin 3 yıllık ihracatıyla dış borç yükünden kurtulunabilir.

Bu nedenle, çok borçlu ülkelerin özellikle 1980 yılından sonra uluslararası alanda geliştirilen - borç dengesi değişimi, borç affı gibi - (bk. MERİÇ, 1991; ss. 345-355) bir çok borç azaltılması projelerini uygulayarak, bugünkü oranın çok daha üstünde olan borç miktarlarını bugünkü seviyelerine ve ileride daha da aşağıya indirebilme imkanını elde etmişlerdir. Özellikle 1989-1990 yılının başlarında aralarında Meksika, Filipinler, Kostarika, Venezuela ve Uruguay'ında bulunduğu çok borçlu ülkeler Brady Planı çerçevesinde ticari banka kreditorleri ile borç azaltma anlaşmaları yapmışlardır. Bu anlaşmalar borç azalmalarını, borç hibelerini ve kreditor bankalar tarafından yeni para sağlanmasını içermekte; borçlu ülkelerin ekonomilerini iyileştirmeleri şartı ile ticari bankalara olan borçlarının orta vadeli bir ödeme planına bağlanması öngörülmüştür.

Resmi kanallarla desteklenen bu borç azaltıcı girişimlerin dışında, özellikle Latin Amerika ülkeleri borça karşılık hisse senedi değişimi uygulaması ile borçlarını azaltmaya çalışmaktadır. Latin Amerika ülkeleri 1990

yılında bu yolla 12 milyar \$ borç azaltması sağlamışlardır. Bunun 3.5 milyar \$ Meksika, 1 Milyar \$ Şili, 0.7 Milyar doları Venezuela tarafından gerçekleştirilmiştir. Arjantin ise KİT'lerin özelleştirilmesi yolu ile 7 milyar \$'lık borç azaltılması gerçekleştirmiştir (T.O.B.B. 1991 Yıllık Ekonomik Raporu). Mart 1991' de Paris kulübü Polonya'nın borçlarının yarısının ve faiz ödemelerinin % 80' nini 3 yıl içinde azaltulmasını kararlaştırmıştır. Körfez krizi nedeniyle A.B.D. de Mısır'ın 7 milyar \$'lık borcunu silmiştir. Görüldüğü gibi herkes borcunu sildirecek kaynaklarını dışarıya aktarmama yolunu ararken, Türkiye bu projelere, özellikle yeni borçlanma imkanlarını daraltacağı düşüncesi ile çok sıcak bakmamaktadır. Fakat bu projelerden yararlanan ülkeler hem yeni borçlanma imkanını elde ederlerken, hem de mevcut borçlarını ve bunun sonucunda da hepsinin içinde bulunduğu enflasyon ortamını azaltmaya başlamışlardır. Türkiye'nin de bir an önce bu projelerden - borç affi dahil - kendisine yararlı olabileceklerden bir seçim yapmasının mevcut durumunun düzeltilebilmesine imkan verebilecektir.

Dış borçlanma yanında, iç borçlanmada da tehlikeli bir sınıra gelinmiştir. İç borçlanma sınırı olan, iç borç ödemelerinin vergi gelirlerine oranı 1980 yılında % 6.3 iken, 1991 yılı sonunda % 55.2 gibi çok büyük bir miktara yükselmiştir. Bu oranın daha aşağı çekilmesi gerekmektedir. Çünkü, kamu kesimine mali piyasalardan artan oranlarda fon aktarılmaktadır. Bu durumun "crowding-out" etkisini ortaya çıkardığı görülmektedir (Evgin, 1992; s.46). Devletin ekonomideki tasarrufların % 80'nini kullanır duruma gelmesi sonucunda, özel sektör yatırım yapamaz duruma gelmiştir. Kamu kesimi menkul kıymet ihracı 1991 yılında % 120, özel kesim ise : 48'de kalmıştır İç borçlanmanın 1991 yılı itibariyle GSMH içindeki oranı % 14.2'ye ulaşmıştır. İç borç servisinin vergi gelirine oranı ise % 55.2'dir (M.G.B. 1993 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi). Vergi gelirlerinin yarısından fazlası sadece iç borç ödemeleri için kullanılmaktadır.

Yukarıda ki tablo'nun ortaya çıkış nedeninin, özellikle 1980 sonrasında ortaya çıkan bir çok iyileşmenin finansmanının, merkez bankası kaynaklarından çok, borçlanmaya ağırlık verilmesi sonucunda olduğu ifade edilmektedir. Bu sınırsız borçlanma sonucunda kamu kesimi borçlanma gereğinin de GSMH oranı 1991 yılında % 14.4, Körfez hibeleri dahil edilmezse % 16.3 gibi Cumhuriyet tarihinin en yüksek oranına ulaşmıştır. 1992 yılı için hedeflenen oran olan % 12.6' ya, 1993'te ise % 9.0'a indirileceği tahmin edilmektedir (DPT, 1993; s. 67). Fakat, bu rakamları tutturmanın özellikle 1992 ve 1993 bütçelerinin de borçlanma ile finansmana dayanacağı için mümkün görünmemektedir. Çünkü 1992 yılında devletin borçlanma gereği 97 trilyon iken 1993'te ise 110 trilyon olarak hedeflenmiştir. Devletin borçlanma ihtiyacı artarken nasıl olur da kamunun borçlanma gereği azaltılabilir.

Bu göstergelerin yanında, Konsolide Bütçe içindeki borç faiz ödemelerine de baktığımızda yukarıdaki kötümserliğimiz daha da pekişmektedir. 1983 yılında % 6.9 olan bu oran, 1988 yılında % 23.2' ile en yüksek orana yükselmiş, 1989'da % 21.2, 1990' da % 20.4 ve 1991'de % 18.2 oranında seyretmiştir. 1992 tahmini % 20.2'ye yükseleceği ve 1993'te ise % 18.4'e gerileyeceği hedeflenmektedir. Görüldüğü gibi, Konsolide Bütçe'nin % 20'ye yakın bölümü sadece borç faiz ödemelerine gitmektedir. % 20'si borç faiz ödemelerine, % 40'ı personel ödemelerine ve % 20'si diğer cari ödemelere ayrılan bir bütçe sonucunda geriye kalan % 20 ile ülke kalkınmasının sağlanacağını beklemek herhalde fazla iyimser olmayı gerektirmektedir.

TABLO III
KAMU KESİMİ GELİR, HARCAMA VE BORÇLANMA GEREĞİ
(GSMH Oranı)

<u>Yıllar</u>	<u>Kamu Gelirleri</u>	<u>Kamu Harcamaları</u>	<u>Borçlanma Gereği</u>
1980	33.8	23.8	10.0
1981	29.0	24.0	5.0
1982	24.8	20.3	4.5
1983	29.1	21.3	6.8
1984	22.5	29.0	6.5
1985	24.8	29.3	4.6
1986	29.5	34.3	4.7
1987	28.8	36.6	6.8
1988	28.5	34.7	6.2
1989	28.3	35.4	7.1
1990	27.9	38.4	10.5
1991	25.4	39.9	14.4
1992 T	26.3	39.2	12.6
1993 P	29.6	38.6	9.0

Kaynak : DPT, 1993 Yılı Programı. D.İ.E. Ekonomik Göstergeler.

*T: 1992 yılı tahmini, P: 1993 yılı programı.

TABLO IV
KONSOLİDE BÜTÇENİN BORÇ FAİZ ÖDEMELERİNE OLAN ORANI%

<u>Yıllar</u>	<u>Kons. Bütçe/Borç Faiz Öde.</u>
1983	6.9
1984	11.6
1985	12.5
1986	16.0
1987	17.7
1988	23.2
1989	21.2
1990	20.4
1991	18.2

Kaynak : M.G.B. 1984-1993 Mali Yılı Bütçe Gerekçeleri.

Bu borç yükünün faturasını çok ağır bir biçimde başta yüksek enflasyon olmak üzere, yüksek faiz oranlarının yatırım ve tüketim harcamaları üzerindeki olumsuz etkileri, döviz kurları, dış ticaret dengesi ve fonların akışı üzerinde çok büyük tahribat olarak ödemekteyiz. Ayrıca, kamu harcamalarının büyük kısmının borç faiz ödemelerine ayrılması da, kamu hizmetlerinin sunulmasında yetersizliğe yol açmaktadır. Bu nedenle, dönem içinde borçlanmanın uzun döneme yayılması sağlanmalı ve borç azaltılması çalışmalarının bir an önce yapılması gerekmektedir. Uzun dönemde ise, anayasamıza borçlanma konusunda, siyasi iktidarı sınırlayıcı hükümlerin konulması çalışmaları ele alınmalıdır.

V- BORÇLANMA YETKİSİNİN SINIRLANDIRILMASI

1970'li yıllarda oluşan ekonomik kriz süresince gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde görülen kamu kesimi açıkları, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında bir çok ülkede uygulanan Keynesyen iktisat politikaları sonucu, kamu harcamalarının ekonomik hedefleri gerçekleştirmede araç olarak kullanılmaya başlamasıyla kamu açıklarının olağan hale gelmeye başladığı görülmektedir. Refah devleti veya sosyal devlet uygulamaları sonucunda kamu harcamalarının sürekli artarak, kamu gelirlerini aşması, normal görülmeye başlamıştır.

1970' li yıllarda Keynesci anlayışı eleştiren liberal parasalcı politikaların güncellik kazanarak, uygulamaya konulduğu görülmektedir. Teorik olarak kamu harcamalarına ve kamu kesimine karşı olan bu görüş, kamu kesiminin küçültülmesi için kamu gelirlerinin ve harcamalarının azaltılması ile ilgili öneriler getirmişlerdir. Fakat, kamu harcamalarının azaltılmadığı ve bunun sonucunda kamu açıklarının ve borçlanmanın daha da artarak büyük boyutlara ulaştığı görülmektedir.

Özellikle, siyasi iktidarlar için vergiye göre ucuz bir maliyet olan borçlanmanın toplum için çok ağır bir yük oluşturduğu düşünülmektedir. Kendi iktidarlarının devamı için, borçlanmayı, vergiye göre daha cazip gören siyasiler, bu konudaki tercihlerini daima borçlanma yönünde kullanarak, seçmenleri üzerinde bir yük olarak kabul edilen vergi gelirlerini artırma yoluna gitmeyi istekli görülmezler (Kirmanoğlu, 1991; s. 112). Böylece sundukları kamu hizmetlerini borçlanma ile finanse etmeye devam ederek, bir borç tuzağının içine düşmekten kurtulamazlar.

Bunun önlenmesi için devletin aşırı derecede, sınırsızca ve genelde siyasilerin sadece kendi iktidarlarının devamı için borçlanmalarına bir sınır konulması düşüncesi de gelişmeye başlamıştır. Özellikle, "Anayasal İktisat" düşüncesi içinde gelişen borçlanma yetkisinin sınırlandırılması düşüncesi, uygulama alanı bulmuştur. Devletin borç ödeme gücünün, elde edilecek vergi gelirlerinin oranında sınırlandırılması, borçlanmanın GSMH'nın belirli bir seviyesini aşmaması ve denk bütçe kuralı gibi maddelerin anayasa hükmü haline getirilmesi önerilerini getirmiştir.

ABD'de ise borçlanma yetkisi konusunda, federal bütçe üzerindeki hiç bir anayasal kısıtlama yok iken, kongre bir borç tavanı belirleyerek, borçlanma yetkisini kısıtlayabilmektedir. Ayrıca, eyalet anayasaları borçlanma yetkilerini büyük ölçüde kısıtlayabilmektedir. Diğer taraftan, eyalet kanunları da mahalli borçlanma üzerinde kısıtlayıcı tedbirler alabilmektedir (DUE, 1968; s. 186).

Kendi faydalarını maksimize etmek amacıyla çalışan bugünkü karar alıcıların, gelecek nesillerin gelirlerine şimdiden ipotek koyarak, bugün seçmen yaşı dahi gelmemiş gelecekteki vergi ödeyicilerinin kaynaklarını gelecekte bugüne rahat bir şekilde aktarabilmektedirler.

Bugün artık borçlanmanın kişi hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmaması için devletin belirli kurallara uyması gerekmektedir. Bu kuralların da, yukarıda belirttiğimiz gibi belirli anayasal çerçeve içerisine alınarak, zorlayıcılık ögesinin getirilmesi zorunlu görülmektedir.

Ülkemizde bugün yaşanan borç tuzağının ve ekonomideki tıkanıklıkların başlıca nedeni olarak siyasi iktidarların kendi menfaatlerini, ülke menfaatleri üzerinde tutmasından kaynaklanmaktadır, diyebiliriz. En fazla 5 yıl iktidarda kalan bir siyasi iktidar, bir beş yılı daha garantilemek uğruna, ekonomik sıkıntıları vatandaşlarına hissettirmemek için sınırsızca borçlanma-

mın vereceği hesap olmamasının rahatlığı içinde, bunu gerçekleştirmektedir. Bugün, 2002 yılına kadar - hiç borç almazsak - bir borç yükü bırakan siyasi iktidara, seçmen, 2. beş yılı vermemek dışında bir hesap sormamaktadır.

Bu nedenle ülkemizin için bulunduğu mevcut durumdan kurtulmanın çarelerini ararken, siyasi iktidarın bu borçlanmayı daha da artırmasının - sınırsızca borçlanmasının- önlenmesi konusunda mevcut önerileri, kendi problemlerimize uygun hale getirerek kullanma yollarını aramalıyız.

IV- SONUÇ

Günümüzün demokrasi ile idare edilen ülkelerinde, devletin söz sahibi olduğu ve gücünü gösterdiği konulardan biri, şüphesiz maliye alanıdır. Bu güç ve yetkisini devlet adına siyasi iktidarlar tarafından nasıl kullanılacağı, kişinin hak ve özgürlükleri yönünden de büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle devlete, maliye alanında verilen bu yetkilerden birini oluşturan borçlanma yetkisi ülkemizde T.B.M.M.' ne bir anayasa maddesi ile devredilmiştir. T.B.M.M.' de bu yetkiyi siyasi iktidara, siyasi iktidar da kendisinin daha alt birimlerine devretmiştir.

Bu yetki kullanımı sonucunda borçlanma konusunda, borcun borçla ödenmesi, yani borç tuzağı içine düştüğümüz görülmektedir. Ayrıca, devlet bütçesinin büyük bir kısmının borç faiz ödemelerine ayrılması sonucunda kamu hizmetlerinin yetersiz kaldığı da görülmektedir. Bu borçlanmaları karşılayabilmek için kaynaklarımızın büyük bir bölümünü uzunca bir süre yurt dışına aktarmaya devam edeceğimizi de söyleyebiliriz.

Bu nedenle, borçlanma yetkisinin siyasi iktidarlarının elinden alınarak, T.B.M.M.'de en az 2/3 oy çokluğuna dayalı bir sistem ile kullanılmasını yararlı olacaktır. Bu şekilde, bütçe açıklarının finansmanında en son başvurulacak nedenler arasında yer alan dış borçlanmanın bu kadar rahat kullanılmasının da önüne geçilebilir. Ayrıca, gündem de anayasa değişikliklerinden söz edilirken, borçlanmanın GSMH'nın belirli bir oranı ile sınırlandırılması hükmünün anayasa maddesi haline getirilmesinin de, bu sınırsızca yetki kullanımını bir ölçüde önleyebileceğini ifade edebiliriz.

KAYNAKÇA

- 1- AÇBA, Sait; Devlet Borçlanması, Ankara-1991.
- 2- BUCHANAN, J.M. - WAGNER, R. E; Democracy in Deficit- The political Legacy of Lord Keynes. Academic Press, 1977.
- 3- CANKAY, Lale; "Dış Borçların Gelişimi", D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Yıl : 1993 Sayı: 1'de yayınlanacak,
- 4- DUE, John F; Government Finance: Economic Of The Public Sector, Fourth Edition, 1968, IRWIN SERIES IN ECONOMICS ABD.
- 5- EVGİN Tülay; "İç Borçlarımız", Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, Mart- 1992/1
- 6- KIRMANOĞLU, Hülya; "Maliye Teorisi İçinde Farklı Bir Yaklaşım: Kamusal Tercihler Ekolü", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Otuzüçüncü seri, Yıl: 1989/1990, İstanbul.
- 7- MERİÇ, Metin; "Borçların Azaltılması mı? Borçların Affı mı?", D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Yıl: 1991, Sayı: 1-2. Çeviri: Edward J. FRYDL- Dorothy M. SOBOL, "Remisse Debt? Reduction Debt?", Economic Impact, 1989/3 Number, Sixty Eight.
- 8- PIGOU, A; Study in Public Finance, London - 1951.
- 9- SAVAŞ, Vural; Anayasal İktisat, Beta Yayıncılık, İstanbul- 1989.
- 10- SAVAŞ, Vural; "İktisat Politikası Anayasası" Anayasa Mahkemesi'nin 26. Kuruluş Yıldönümü nedeniyle 27 Nisan 1987'de yapılan Sempozyum'da sunduğu tebliğ.
- 11- YAŞA, Menduh; Devlet Borçları, Sermet matbaası, İstanbul-1971.
- 12- T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı; 1985-1993 Başlıca Ekonomik Göstergeler, Aylık Bültenleri.
- 13- M.G.B.; 1980-1993 Bütçe Gerekçeleri, 1991-1992 Yıllık Ekonomik Raporları,
- 14- DPT; 1993 Yılı Programı; 1993 Genel Ekonomik Hedefler, 16 Ekim 1992.
- 15- T.C. Merkez Bankası; 1980-1985 ve 1991 Yılı Faaliyet Raporları.
- 16- D.İ.E., Ekonomik Göstergeler.

KAMU MALLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ AÇISINDAN ECRİMİSİL

Yusuf KARAKOÇ

Dokuz Eylül Ü. Hukuk F.

Araştırma Görevlisi

Giriş

Devlet başta olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarının mal edinmedeki en önemli amaçları kamu hizmetlerinin en iyi şekilde görülmesidir. Kamu mallarının önemli bir bölümü zaten doğal nitelikleri gereği kamunun yararlanmasına açık yerlerdir. Devlet mer'a, yaylak, kışlak gibi bazı kamu malları ile kendi özel mallarını da kamunun yararlanmasına ya da kamu hizmetine tahsis etmektedir. (1)

Asıl amaç kamu hizmetlerine hasretme olmasına rağmen devletin bu ana amacı koruyarak bu mallardan gelir elde etmesi de mümkündür. Nitekim, devlet özel mülkiyetinde olup da herhangi bir kamu hizmetine hasretmediği mallarını boş tutma yerine kiraya verebilir. Aynı şekilde, hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden ihtiyaç fazlalarını değerlendirebilir. Ayrıca, kendisinin çalıştıramadığı ya da yararlanamadığı bazı kamu mallarının işletme hakkını devrederek gelir elde edebilir. Bazı hallerde de kamu malları başkaları tarafından haksız yere kullanılabilir. Bu kullanma karşılığında devlet ya da kamu idaresi bir tazminat talebinde bulunabilir. Devlet ve kamu idareleri bu yollar dışında da mallarını değerlendirebilir. Aslında bütün bu değerlendirmeler, kamu mallarının kamu hizmetinin dışında kullanıldığı anlamına gelmemektedir. Gerçi, bu tür değerlendirmelerin kamu hizmetleri ile doğrudan bir ilgisi bulunmamaktadır. Ancak, elde edilen gelirler kamu hizmetlerinin finansmanı için bir kaynak oluşturmaktadır. (2)

(1) Bkz. Sadık Kırbas; Devlet Malları, 2. Baskı, Ankara 1988, s. 125.

(2) Bkz. Kırbas, s. 125.

Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin, (3) değişik nedenlerle ve çeşitli biçimlerde işgal edildiği bilinmektedir. Devlete ait taşınmazın işgali bu mala yapılan haksız müdahaleler, etkin bir biçimde önlenemediği takdirde, o taşınmaz ya da çevresindeki taşınmazlara yapılan işgal ve tecavüzler artmakta ve zamanla bunların önlenmesi büyük sorunlar yaratmaktadır. Bu nedenle, Devlete ait taşınmaz malların işgali ve yapılan tecavüzlerin vakit geçirilmeden giderilmesi gerekmektedir. (4)

Bu yazımızda, kamu mallarının değerlendirilme şekillerinden olan ya da Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin haksız işgalleri nedeniyle talep edilen ecrimisil hakkında açıklamalarda bulunulacaktır. Ancak, burada ecrimisil kavramı, kiradan farkı, ecrimisilin tesbit ve tahsili üzerinde durulacak, ecrimisil tarh ve tahsilinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda yetkili yargı yerinin neresi olduğuna sadece işaret etmekle yetinilecektir. Ecrimisil tarh ve tahsilinden doğan uyuşmazlıklar ayrı bir yazıda ele alınacaktır.

(3) Anayasa'nın 43 üncü maddesine göre; "Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanım amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir".

(4) Belirtilen işgal ve tecavüzlerin giderilmesi için bu güne kadar çeşitli kanunlar çıkarılmış, işgal ve tecavüz edenlerin cezalandırılması için bazı müeyyideler getirilmiştir. Bu arada, yayımlanan 8.2.1979 gün ve 96 sıra sayılı, 24.4.1981 gün ve 111 sıra sayılı Genel Tebliğlerde, Hazineye ait arazi ve arsalar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlere yapılan işgal ve tecavüzlerin önlenmesi için yapılacak işlemler açıklanmıştır. Ancak, son günlerde Hazineye ait taşınmaz malların işgallerinde artış gözlenmiş, aradan geçen zaman içinde anılan kanunlarda değişiklikler olmuş ve işgal veya tecavüzleri önlemeyi amaçlayan yeni kanunlar yürürlüğe girmiştir. Bu konuda geniş bilgi için bkz. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Millî Emlâk Genel Müdürlüğü 154 No'lu Genel Tebliği