

# İKTİSAT VE MALİYE

## AMME BORÇLANMASI HAKKINDA YENİ TELÂKKİLER VE MEMLEKETİMİZDEKİ DURUM

Yazan: *Doç. Sadun Aren*

Devletler, çok eskiden beri, amme hizmetlerini ifa edebilmek için, zaman zaman fevkalâde varidat kaynaklarına müracaat etmek mecburiyetinde kalmışlardır. Bu fevkalâde kaynaklar, karşılıksız para basmak ve borçlanmaktır. (1)

Devletin doğrudan doğruya para basması, artık, tarihe karışmış bir metoddur. (2) Zamanımızda, hemen hemen bütün memleketlerde, para basma imtiyazı Merkez Bankalarına devredilmiştir. Gerçi, gene dünyanın her tarafında, devletler merkez bankaları üzerindeki hakimiyetlerini kullanarak, onları emisyon yapmağa mecbur edebilirlerse de, böyle bir emisyon devletin borçlanması kisvesine bürünmek mecburiyetindedir. Bu sebepten, zamanımızda, devletin yegâne fevkalâde varidat kaynağı borçlanmadır.

Devlet borçlanmak hususunda, fertlere nisbetle, çok avantajlı bir durumdadır. Çünkü, ömrü namütenahi olduğundan, borçlarının faizlerini ödeyebildiği müddetce, ana parayı ödemeğe mecbur değildir. (3) Böyle bir imkân devletin borçlanma kapasitesini son derece genişletir. Bu nokta üzerinde biraz duralım: Fertler için sermayeye sahip olmanın iki manası vardır. Bunlardan biri sermayenin geliri, diğeri de sermayenin bizzat kendisidir. Fert isterse sermayesinin gelirinden faydalanır, isterse bu gelirden vaz geçer ve sermayesini paraya tahvil eder. Devlet tahvilleri de, bu bakımdan, diğerk herhangi bir sermaye malından farklı değildir. Çünkü fertler, tahvillere yatırdıkları para mukabilinde devamlı bir gelir elde edeceklerdir. Ayrıca tahvillerin, gelir getiren diğerk bütün mallar gibi, bir sermaye kıymeti de vardır ve fertler istedikleri za-

(1) Bu makalede yalnız iç borçlar bahis mevzuu edilmiştir.

(2) Alvin H. Hansen. Monetary Theory and Fiscal Policy. New York 1949. s 39

(3) Antonio De Viti De Marco. First Principles of Public Finance. İngilizce tercümesi, London 1936. s 383

man tahvillerini satarak bu kıymeti realize edebilirler. (4) Devlet, çıkardığı tahviller için hususi bir piyasa organize eder ve kendisi de bu piyasaya bizzat iştirak ederek bunların alım ve satımını kolaylaştırır. Devlet tahvilleri, fertler için, diğer imkânlardan daha elverişli bir yatırım vasıtası bile olabilir.

Demek oluyor ki devlet, faizlerini ödemek şartıyla, borçlarının ana parasını ödemeğe hiçbir zaman mecbur değildir. Nitekim Tablo 1 in tetkikinden de anlaşılacağı üzere, devletler, bilhassa son yıllarda, borçlarını hiç ödememişler, bilâkis bunları mütemadiyen arttırmışlardır.

TABLO 1

İÇ BORÇLAR  
(milyon olarak)

Seneler	TÜRKİYE (lira)	A. B. DEVLETLERİ (dolar)	İNGİLTERE (sterling)
1939	396	37 165	7 131
1946	1 414	269 422	23 267
1947	1 296	258 286	24 863
1948	1 588	252 292	24 066
1949	1 446	252 770	23 572
1950	1 790	257 357	23 613
1951	2 010	255 222	23 740
1952	2 073	259 105	23 723
1953	2 306	266 071	23 889
1954	2 420	271 260	24 468

Kaynak: Türkiye, İstatistik Bülteni No. 18 ve İstatistik Yıllığı Cilt 14. A. B. Devletleri, Statistical Abstract of United States. 1954, s 363 İngiltere, Annual Abstract of Statistics. 1954, s 222

Şüphesizki devlet, aktetmiş olduğu muhtelif istikrazları, vadeleri geldiğinde öder. Ve bu işi aksatmadan, muntazaman yapmağa bilhassa dikkat eder. Devletin boçlarını ödememesi, münferit borçları için değil, fakat topyekûn borçluluk durumu bakımından bahis mevzuudur. Yani devlet ödediğinden daha fazla yeni borç yapmakta, binaenaleyh borçları mütemadiyen artmaktadır.

O halde, devlet için borçlarının yükü sadece faizinden ibarettir. Ve faizini ödeyebildiği müddetce borçlarını artırabilir.

İşte devletin bu muazzam borçlanabilme imkânı ve hele son sıralarda bu imkândan fiilen faydalanmağa başlaması, birçok kimseleri

endişelendirmiş ve devlet borçlarının mahiyet ve fonksiyonu hakkında çok canlı münakaşalara yol açmıştır. 5)

Klâsik İktisat Okulunun fikirlerini benimsemiş olan iktisatçılar devletin borçlanmasına, bilhassa bu borçların mütemadiyen artmasına aleyhdardırlar. (6)

Bilindiği gibi klâsikler devletin faaliyetlerini asgari bir seviyede tutmak isterler. Çünkü onlara göre devlet, beceriksiz ve verimsiz bir müstahsildir. Aynı işleri hususi şahıslar çok daha ucuz ve çok daha mükemmel bir şekilde yaparlar. Hal böyle iken devletin gelirlerinden daha fazla masraf yapmasına müsaade etmek, onun faaliyet sahasını genişletmesine razı olmak demektir. Böylece Klâsikler, devlet borçlarına, borç oldukları için değil, fakat amme masraflarının artmasına sebep oldukları için muarızdırlar. Nitekim aynı müellifler vergilerin artmasına karşı da cephe alırlar.

Klâsiklerin devlet faaliyetlerinin şumulu hakkındaki bu felsefi görüşlerinden ayrı olarak, iktisadi düzenin işleyişi hakkındaki düşünceleri de devlet borçları hakkındaki düşüncelerine şekil vermiştir:

Klâsik teoriye göre, iktisadi hayatın bünyesinde, daima tam-istihdamı temin eden, bir mekanizma mevcuttur. Yekûn istihdam, tam-istihdam seviyesinin altına düştüğü zaman, bu mekanizma harekete geçerek, onu tekrar eski haline iade eder. Bu mekanizmanın işleyişi kısaca şöyledir: Herhangi bir sebepten, meselâ fertlerin tasarruflarını arttırmalarından ötürü, yekûn talep hacminde bir azalma olur, istihsal düşer ve işsizlik başlarsa fiatlar (ve ücretler) düşer. Fiatlardaki düşüş, memlekette mevcut para miktarının satınalma gücünü artırır. Yani elinde eskisi kadar para bulundurabilen kimselerin reel gelirleri artmış olur. Daha yüksek bir gelir seviyesinde daha fazla tasarruf yapılabileceğinden, tasarruflar daha da artar. Bu prose, esas itibariyle, depresyonu daha da şiddetlendirici bir mahiyette ise de, faiz haddi kâfi derecede düşmek suretiyle mevcut tasarrufların yatırımlarını temin ederek, gene tam-istihdam halini, hem de daha düşük fiatlar ve daha yüksek bir istihsal seviyesinde, tekrar iade eder. Çünkü bilindiği gibi,

(4) Bedri Gürsoy. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Kredisi Notları. s 41

(5) Bu münakaşalar için bilhassa bakınız. Harold G. Moulton, *The New Philosophy of Public Debt*. Washinton, 1943, ve Seymour E. Harris, *The National Debt and The New Economics*. New York, 1947 Part II

(6) "Bir borcu diğer bir borçla ödemek, bu usulü kullanan bütün memleketleri tedricen zayıflatmıştır. İtalyan Cumhuriyetleri buna baş vurmuşlardır. Bunlardan, müstakil mevcudiyetlerinden bahsedilecek olan ikisi, yani Cenova ve Venedik, bu yüzden zayıflamış bir durumdadırlar..." A Smith. *The Wealth of Nations*, Everyman's, edition, Cilt II. s. 410 — 411

klâsik faiz teorisine göre, faiz tasarrufları yatırımlara eşit kılan bir fiattır. Nasılki herhangi bir malın fiatı, o malın arzı ile talebini müsavı kılar ve bütün malın satılmasını temin ederse, faiz de bütün tasarrufların tamamıyla yatırımlarını temin ederek memlekette harcanmamış gelir bırakmaz. (7)

Bu suretle, iktisadi faaliyetlerin daima tam-istihdam seviyesinde bulunduğunu kabul eden klâsik okula mensup iktisatçılar, devlet masraflarını, hususi masraflar aleyhine yapılan harcamalar olarak telâkki etmişlerdir. Binaenaleyh, devlet masrafları kısılırsa, hususi masraflar otomatikman artacak ve yekûn milli harcama ve istihdam seviyesinde hiçbir değişiklik olmayacaktır. (8)

Bu düşünce tarzını, devlet faaliyetlerinin şumulü hakkındaki telâkkileriyle birleştirdiğimiz takdirde, klâsik iktisatçıların devlet borçları hakkındaki tavsiyelerini şöyle hülâsa edebiliriz: Devlet prensip olarak borçlanmamalı, yani, devlet bütçesi daima denk olmalıdır. Ve eğer herhangi bir zaruretten ötürü borçlanılmış bulunuyorsa, bu borç sür'atle ve tamamen ödenmelidir.

Devlet borçları hakkında klâsiklerin yukarda hülâsa etmeğe çalıştığımız görüşlerine karşı, 1930 buhranını takip eden yıllarda, bilhassa İngiliz iktisatçılarından John Maynard Keynes'in tesirleriyle, yeni bir görüş gelişmiştir. Keynesci diyeceğimiz bu yeni görüş, mevcut iktisat düzeninin işleyişi hakkında farklı bir telâkkiye istinad etmektedir.

Yukarda izah etmeğe çalıştığımız üzere, klâsik iktisat modelinin işleyişinde faiz haddi stratejik bir mevki işgal etmektedir. Bu mevki işgal edişinin sebebi, tasarrufları yatırıma eşit kılmasıdır. Faizin bu rolü sayesinde ki, yekûn harcamalar (yekûn talep) yekûn istihsale (yekûn arz) eşit olmakta ve böylece tam-istihdam idame edilebilmektedir. İşte Keynes klâsik okula bu noktadan taarruz etmektedir. Ona göre, faiz, tasarrufla yatırımı müsavileştiren bir fiat değil fakat insanların *nakit tercihlerinin* bir tezahürüdür. Bu husus üzerinde biraz duralım.

Faiz, klâsik iktisatçıların da itiraz etmeyecekleri bir şekilde ifade

(7) John Maynard Keynes. The General Theory of Employment, Interest and Money, London 1936. chp 14. Bilhassa s 175 -6

(8) Klasiklerin, iktisadi hayatın daima tam-istihdam halinde bulunduğu hakkındaki faraziyeleri şu kısa iktibasta açıkca görülmektedir. Devletin borçlanmaması suretiyle temin edilen paralarla yapılacak masrafların milli geliri artıracağını söyleyen bir müelif hakkında A. Smith şöyle demektedir: "Bu zat, devlete ödünç verilen paraların, bu suretle..... verimli işçilerin istihdamından alınıp verimsiz işçilerin istihdamında kullanıldığını... düşünmektedir." A. Smith, Age. Cilt II. s. 407

edilmek istenirse, para arzı ile para talebini müsavi kılan bir fiattır. Ancak Keynes, klâsiklerden farklı olarak, para arzını yalnız *tasarruf edilen* değil fakat *yekûn para* miktarı; ve para talebini de, yalnız *yatırım için* değil, fakat aynı zamanda *cari tediyeler* ve *biriktirmek için* olarak düşünmektedir. O halde müsavileşmesi lâzım gelen arz ve talep, tasarruf edilen para ile yatırılmak istenilen para değil, fakat yekûn para arzı ile yekûn para talebidir.

Cari tediyeler için olan para talebini sabit farzeder ve bu miktarı yekûn paradan çıkarırsak, geri kalan para, yatırımla biriktirme talepleri arasında taksim edilecek demektir. Herhangi bir anda, mevcut para, o cemiyetteki insanların elinde bulunduğuna göre, insanlar ellerindeki parayı nakit olarak muhafaza etmekle bir yere yatırmak arasında karar vermek durumundadırla. Bilindiği gibi parayı para olarak elde tutmanın bazı avantajları vardır. İnsanlar bu avantajı, paralarını bir yere yatırmanın avantajı ile - ki bu faiz olarak elde edilecek gelirdir - karşılaştırırlar. Bu iki avantajın müsavi olduğu yerde de muvazene teşekkül etmiş olur. Diğer bir ifadeyle faiz haddi insanların nakit tercihlerini ölçmektedir. Faiz haddinin, aynı zamanda, tasarrufla yatırımı da müsavi kılması mümkündür. Bunun için, cari faiz haddinde, elde atıl para stoku bulundurma talebinin sıfır olması lâzımdır. Bu ise istisnai bir durum olup ancak tam - istihdam halinde tahakkuk edebilir. (9)

Faiz hakkındaki bu telâkkilerden çıkarılabilecek netice şudur ki, mevcut iktisat düzeninde, tam-istihdamı otomatik olarak temin ve idame ettirecek bir mekanizma yoktur. İktisadî hayat tam-istihdamın altında bir seviyede de muvazelenelenebilir. Ve faiz haddi bunu tashih edecek bir rol oynayamaz.

Böyle bir görüşün tabii neticesi, tam-istihdamı temin için dışardan müdahaleler yapılmasını kabul etmektir. Mademki tasarruflar yatırımlardan fazla, yani yekûn talepte bir noksanlık olabiliyor, o halde aradaki farkı kapatmak için devletin bazı masraflar yapması bir zurettir.

Bu hale göre Keynesçilerin devlet borçlanmaları hakkındaki görüşlerini hülâsa edecek olursak diyebiliriz ki, devlet borçları bütçe zaviyesinden değil, fakat umumi iktisadi faaliyet zaviyesinden müta-

(9) Faiz teorisi üzerindeki münakaşalar için bilhassa bakınız:

General Theory. chp 13; J. M. Keynes. Alternative Theories of The Rate of Interest, **Economic Journal**. 1937; D. H. Robertson. Mr. Keynes and The Rate of interest, **Readings in The Theory of income Distribution**; H. G. Johnson. Some Cambridge Controversies in Monetary Theory. **Reviro of Economic Studies**. 1951 - 2. No: 48

lâa edilmelidir. Binaenaleyh, borçlanmada olduğu gibi borçların ödenmesinde de göz önünde tutulacak husus umumi istihdam hacmidir.

Borçlanmalara, milli istihdam hacmini tayin eden bir rol tanınmasının ikinci ve daha ziyade pratik olan bir temeli de, para politikasının müessiriyeti hakkındaki şüphelerdir.

Bilindiği gibi para politikasının biri *iskonto politikası*, diğeri *açık piyasa muameleleri* olmak üzere iki vasıtası vardır. Merkez Bankaları bu vasıtaları kullanarak parayı *ucuz ve bol* veya *pahalı ve kıt* yapmak suretiyle, yekûn harcamalara tesir etmek ister. Ancak, tecrübeler göstermiştir ki, bu muamelelerin tesirleri, teorinin zannettirdiği kadar, müessir olmamıştır. Çünkü gerek ticaret bankaları merkez bankalarına, gerekse hususi şahıslar ticaret bankalarına, her zaman, zannedildiği kadar sıkı bir şekilde bağlı değildirler. Bu bağ zaman zaman gevşemekte ve sıkılaşmaktadır. Meselâ ticaret bankalarında fazla karşılık varken, yani bunlar kredi kapasitelerini tamamiyle kullanamamış bir durumda iken, merkez bankasının reiskont haddini artırması veya açık piyasa muameleleriyle piyasadan para çekmesi, bu bankaların piyasaya mütemadiyen kredi vermelerini önleyemez. Ayrıca, birçok büyük ticari veya sınaî müesseseler, geniş ölçüde, otofinansmanla kendi işlerini yürütürler. Bu gibi teşebbüslerin faaliyet hacmine de para politikası yolu ile tesir etmek mümkün olmaz.

Maamafih para politikasının, genişlemeyi kısmak bakımından olan tesirinin, genişlemeyi teşvik etmek bakımından olan tesirinden daha fazla olduğuna işaret etmek lâzımdır. Gerçekten, parayı pahalılaştırmak ve kıtlaştırmak suretiyle yekûn harcamaları azaltmak mümkündür. Fakat bunun aksini yaparak, her zaman, harcamaları artırmak mümkün olmayabilir. Bu, bir çocuğun bir şey yapmasını önlemek veya teşvik etmeğe benzetilebilir. Masanın üzerindeki kalemi kaldırmamız çocuğun resim yapmasını önler. Fakat kalemi tekrar masaya koymamız, hiçbir zaman, çocuğun bunu alıp resim yapmasını garanti etmez.

Merkez Bankası, harcamaları kısmak için, reiskont haddini, nazari olarak, istediği kadar artırabilir. Eğer % 5 bunu temin etmiyorsa, % 10, % 20, % 100 ve ilâya kadar çıkabilir. Halbuki faiz haddini indirmek hususunda böyle hudutsuz bir imkân yoktur. Faiz haddinin bir aşağı hududu vardır. Bu hudut % 0 dır. Faiz haddini sıfırdan aşağı indirmek mümkün değildir. (11) Halbuki harcamaları artırmak için, faizin % 0 ın altına düşürülmesi icap edebilir.

(11) Maamafih para kıymetindeki tenezzüün faiz haddinden daha fazla olduğu şiddetli enflasyon hallerinde, faiz haddi fiilen sıfırın altına düşer.

İşte para politikasının, bilhassa harcamaları teşvik hususundaki bu kifayetsizliği, harcamaların *teşvik edilmesi* değil, fakat *bilfiil yapılması* zaruretini ortaya çıkarmıştır. Devletin bütçe açığı vermesi, yani borçlanması bu hususu temin ettiğinden, bütçe veya istikraz politikası para politikasının yerini almağa başlamıştır. (12)

Borçlanmalar böyle bir kontrol vasıtası olarak kullanılmağa başlandığı zaman, bu suretle temin edilen paranın menşei birinci derecede bir rol oynar. (13)

Eğer talep ve dolayısıyla istihdam hacmi artırılmak isteniyorsa, borç olarak alınacak paranın kullanılmayan, atıl paralar olması icap eder. Yoksa meselâ hususi şahısların zaten harcayacakları paraları, cazip bir istikrazla, onların elinden alıp devlet eliyle harcamak, yekûn talep hacminde hiçbir değişiklik yapmamak demektir. (14) Bu sebepten bir istikrazın muvaffakiyeti, tahvillerin sadece fertlere kolaylıkla satılması ile değil, fakat gayesini ne dereceye kadar tahakkuk ettirmiş olması ile ölçülmelidir.

Para hacmini, binaenaleyh yekûn harcamaları artırmak bakımından, tahvillerin bankalar tarafından alınması çok ehemmiyetlidir. Bankalar devlet tahvillerini almak suretiyle mevduat yani banka parası yaratmış olurlar. Ancak, bankaların bunu yapabilmeleri için karşılık durumlarının müsait olması lâzımdır. Eğer bankalar kredi kapasitelerini diğer maksatlar için tamamiyle kullanmış bulunuyorsa, devlete borç vermelerine imkân yoktur. İşte bu noktada işe Merkez Bankası müdahale eder. Bankaların elindeki bazı senetleri iskonto ederek, bunların karşılık durumlarını düzeltir ve tahvil almalarını temin eder. Görülüyorki devlet tahvillerinin bankalara satışı, evvelâ banka parasının artmasına ve eğer bu hemen mümkün değilse, bunu temin için merkez bankasının emisyon yapmasına müncer olmaktadır. Aynı mekanizma aksi istikamette de işler: devlet bankalardaki borcunu azalttığı zaman, bunların karşılık durumları kuvvetlenir, merkez bankasına müracaata lüzum görmezler ve böylece merkez bankası da emisyonlarını kısar. (15)

Demek oluyorki devletin borçlarını idaresi, yani bunların miktarını artırması ve eksiltmesi ve kaynaklarını değiştirmesi para hacmi üzerinde tesirler yapmaktadır. Bu ise, memleketin para hacmini kontrol selâhiyetinin, kısmen ve dolaylı bir şekilde, merkez bankasından Hazi-

(12) Charles Cortez Abbott, *Management of Public Debt*, New-York 1946. s 70

(13) Gürsoy, *Age*, s 46 - 49

(14) Harris, *Age*, s 116

(15) Hansen, *Age*, s 34 - 35 ve 40 - 41

neye yani Hükûmete intikal etmesidir. (16) Böyle iki para otoritesinin mevcudiyeti, bunlar arasında sıkı bir iş birliğini icab ettirmektedir. Tatbikatta böyle bir işbirliği tam bir şekilde temin edilemediğinden, bu hal birçok aksaklıklara sebep olmaktadır.

Az gelişmiş memleketlerde devlet borçlarının oynadığı rol, ileri memleketlerdekinden farklıdır. İleri memleketlerde borçlanmadan beklenen şey, buralarda kronik bir temayül şeklinde mevcut olduğu farz edilen deflasyonist boşluğu doldurarak tam-istihdam halini idame ettirmektir.

Halbuki iktisaden geri kalmış olan memleketlerde mesele, tam-istihdamı idame ettirmek değil, fakat istihdam seviyesini yükseltmektir. Keynesci okulun görüşüne göre, az gelişmiş memleketler tam-istihdam seviyesinde telâkki edilmek gerekir. Çünkü az gelişmiş memleketlerdeki *hiç iş tutmamış işsizlerle*, ileri memleketlerdeki *işlerini kaybetmiş işsizler* arasında büyük bir fark vardır. Az gelişmiş memleketlerdeki işsizler adeta iktisadî hayatın dışındadırlar. Şu manada ki, bunlar iktisadî hayat tarafından hiçbir zaman tam olarak istihdam edilmemişlerdir. Bunların işsizliği iktisadî hayatta doldurulması lâzım gelen bir boşluk teşkil etmez.

İleri memleketlerdeki işsizlerin *tekrar* işe alınmaları, aileden bir ferden kısa bir tatilden eve dönmesine benzer. Yatacağı yer ve sofradaki yeri hazırdır. Halbuki az gelişmiş memleketlerdeki işsizlerin işe alınması, eve dışardan bir misafirin gelmesine benzer. Ona yatacağı bir yatak ve sofrada da bir yer temin etmek lâzımdır.

Demek oluyor ki, kalkınan bir az gelişmiş memlekette istihdam seviyesi mütemadiyen artacaktır. İstihdam arttıkça para hacminin de buna paralel olarak artması icab eder. (17)

Eğer devlet borçlanma yolu ile istihdam seviyesini bir miktar arttırmışsa, bilâhere borçlanmayı durdurması ve hele bunları ödemesi, adeta yaptığı şeyi bizzat bozması demek olur. Çünkü yukarda da işaret etmiş olduğumuz gibi, az gelişmiş memleketlerde borçlanmanın fonksiyonu bir harcama boşluğunu doldurmak değil, fakat farcamalara mütemadi ilâveler yapmaktır.

(16) "Mevduat hacmini tayin eden şey (artık), iş hayatının ihtiyaçları değil, fakat devletin varidat ihtiyacıdır..." Charles Cortez Abbott. Age. s 45

(17) Genişleyen bir istihdam ve dolayısıyla mubadele hacmini azalan veya sabit bir para hacmi ile idare etmek ancak ücret ve fiatların son derece elastiki olmalarıyla mümkündür. albuki bilindiği gibi tatbikatta, fiat ve ücretlerde, muhtelif sebeplerden ötürü, böyle bir elastikiyet sağlamak mümkün olmamaktadır.



İşte bu sebepten dolaydır ki, az gelişmiş memleketlerde devlet masrafları, bilfiil istihdamı artıracak teçhizat ve kapasite yaratmağa yönelmiştir ve yönelmelidir. Halbuki ileri memleketlerde, devletin mücerret masraf yapması, meselâ işsizlere çukur kazdırıp doldurtması, maksadı yani tam-istihdamı temine kifayet edebilir. (18)

Bu son mülâhazalardan anlaşılacağı üzere, geri kalmış memleketlerde devlet borçları, esas itibariyle, kalkınma meseleleriyle ilgilidir. Bu sebepten devlet borçlarının artışı etrafında yapılan münakaşalar, son duruşmada, kalkınma hareketinde devletin ne dereceye kadar rol oynayacağı, diğer bir deyimle, kalkınmanın *hususî kredinin mi yoksa âmme kredisinin mi* genişletilmesi suretiyle finanse edileceği meselesine münker olmaktadır.

Devlet borçlarının, şüphesiz ki sırf malî olan bir cephesi de vardır. Borçların bu cephesini, "*Borç yükü*" mefhumu altında toplayabiliriz.

Borç yükünü evvelâ, devletin fertlerden değil de bankalardan borçlandığı faraziyesine göre ele alalım. Bu takdirde, borç yükü, devletin bedava yapabileceği bir şeyi, bir bedel ödeyerek yapmakta olmasından doğmaktadır. Gerçekten, bankaların kredilerini genişleterek devlete borç vermeleri, onlara hiç veya pek az bir külfet tahmil eder. Hatta bankaların bu şekilde kredi yaratma imkânları, onlara devlet tarafından bahşedilmiş bir imtiyazdır. Binaenaleyh, devlet, kendisi için lüzumlu parayı sadece idare masrafı yaparak bizzat temin edebilirdi. Devletin böyle yapmayı ta, bunu bankalardan temin etmesi ve mukabilinde faiz şeklinde bir bedel ödemesi, bütçeye ve dolayısıyla, banka hissedarları dışında kalan, mükelleflere bir yük tahmil etmesi demektir. Bu yükün milli gelirin tevzii bakımından menfi bir rolü vardır. Bu sebepten yükün azaltılması borç idaresinin başlıca gayesidir.

Fiyatların yükselmesi ve konversiyon yolu ile faiz haddinin düşürülmesi, borç yükünü mutlak olarak, ve millî gelirin artması ise nisbi olarak azaltır. (19)

Şimdi yukardaki faraziyemizi değiştirip, devletin fertlerden borçlanmadığını kabul edelim. Bu takdirde yukardakinden farklı olarak, borç verenlerin bu suretle *gerçek bir fedakârlık* yapmış olduklarını farz etmiş buluyoruz. Bu halde borç yükü, bir taraftan vergi yükünün, diğer taraftan da tahvillerin halk arasında dağılışı tarzına tabidir. Eğer

(18) İleri memleketlerde buhranların bünyevi sebepleri de vardır. Bu takdirde, yukarda bahsini ettiğimiz mücerret harcamalar tam-istihdamı temine kifayet etmez ve daha spesifik tedbirler alınması icab edebilir.

(19) Harris. Age, s 128 - 9

vergi yükünün dağılışı ile tahvillerin dağılışı arasında tam bir paralellik varsa, borcun fertler üzerindeki yükü, nazarî olarak, sıfır olur. Çünkü bu vaziyette, herkes faiz olarak aldığı meblağı vergi olarak tekrar devlete iade edecektir. Ancak bu çok nazarî bir durumdur. Hayatta vaki olan, şey ekseriya yüksek gelirli kimselerden müteşekkil olan tahvil sahiplerine, tahvil sahibi olmayanlardan gelir aktarılmasıdır.

Fertler üzerindeki bu nevi bir borç yükünün gerçekten bir yük telâkki edilebilmesi için, bunun, onu taşıyanlar bakımından *fuzuli* olması icab eder. Bu noktada iki durumu birbirinden ayırmak lâzımdır.

I. Eğer borca mevzu olan âmme masrafı, borçlanılmadığı takdirde yapılmayacak idi ise, böyle bir borcun yükü *fuzuli* sayılamaz. Hatâ zamanla vergi sisteminin daha âdil bir istikamette geliştiği farzedilirse, bu masrafın borçlanma ile karşılanmasının, müstakbel vergi adaletinin şimdiden tahakkuk ettirilmesi gibi bir faydasından bile bahsedilebilir.

II. Eğer borca mevzu olan âmme masrafı, her hal ve kârda yapılacak idi ise (harp masrafları gibi) veya masrafın yapıldığı esnada, fiyat yükselmeleri yolu ile, tahvil almayanlar da masrafın külfetine iştirak etmişlerdi ise, böyle bir borcun yükü tamamen veya kısmen *fuzuli* sayılabilir. Harp masrafları münasebetiyle yapılan borçlanmalar bunun en tipik misâlini teşkil eder: Bilindiği gibi, harp esnasında, sivil ihtiyaçlara tahsis edilen mal ve hizmetler asgarî bir seviyede tutulur. Arz sabit olduğundan, harcanacak para miktarını çoğaltmak istihlâki artırmaz, fiyatları yükseltir. Bu vaziyet karşısında, meselâ az gelirli kimselerin, harbin başından itibaren, gelirlerinin bir kısmını devlete borç vermeleriyle vermemeleri arasında kendileri bakımından hiçbir fark yoktur. Çünkü her iki halde de istihlâkleri aynı seviyede olacak, yalnız birinci halde fiyatlar düşük ikinci halde ise yüksek bulunacaktır. Yani ister devlete borç vermiş olsunlar ister olmasınlar, bütün vatandaşlar, harbin finansmanına bütün güçleriyle iştirak etmiş olacaklardır. Hal böyle iken, harp sonunda, tahvil almamış olan az gelirli vatandaşları, tavil almış olan yüksek gelirli vatandaşlar lehine bir tediye bulunmağa mecbur kılmak herhangi bir esbabı mucibeden mahrumdur. (20) (21)

(20) "(Harp zamanında) mal kıtlığının fiyatlarının yükseltilmesi suretiyle karşılanması, herkesin iştirak edeceği bir istikrazla karşılanmasına nisbetle daha fena bir hal tarzıdır. Çünkü az gelirli kimseler kazançlarının hepsini harcadıkları halde istihlâklerini artıramayacakları gibi, bir tasarruf ta yapmamış olacaklardır," J. M. Keynes, *How To Pay For The War*, London 1940 s 10 - 11

Son olarak yük bahsinde, çok defa yanlış tefsir edilen bir fikre temas etmeden geçemeyeceğiz. Fikir şu mealdedir: "*İstikraz devlet masraflarının yükünü gelecek nesillere devreder*". Bu fikir gelecek nesillerin bugünkü masraflara iştiraki manasında anlaşılmalıdır. Buna eşyanın tabiatı manidir. Nasılki bir harbe gelecek nesillerden asker almak mümkün değilse, olmuş bitmiş bir masrafa da gelecek nesilleri iştirak ettirmek aynı şekilde mümkün değildir. Böyle bir şey ancak dış borçlar için bahis mevzuu olabilir. (22) Gelecek senelere veya nesillere devredilen şey bu sene çekilen sıkıntı değil fakat bir borç münasebetidir. Bu borç tahvil sahiplerine yapılması lâzım gelen tediyelerdir. Binaenaleyh bahis mevzuu olan gelecek nesil, bütün gelecek nesil değil, fakat bunların tahvil sahibi olmayan kısmıdır. Ve tediyeler *gelecek nesilden bu nesle* değil, gelecek neslin bir kısmından diğer kısmına yapılır. (23)

Borç yükü ile ilgili diğer bir mesele, borçlanmanın hudutları meselesidir. Acaba bir devletin borçlanabileceği azami miktar nedir?

Vergi hudutları için olduğu gibi borçlanma hudutları için de, kesin bir miktar veya nisbet söylemek mümkün değildir. Fakat bu hududu tayin eden *değişkenlere* işaret etmek mümkündür: Daha evvelce belirtmiş olduğumuz gibi, borcun devlet bütçesi üzerindeki yükü faiz tediyelerinden ibarettir. O halde, ilk anda, bir devletin borçlanabilme kapasitesi, bütçesinden faiz tediyeleri için ayırabileceği meblâğa tabidir. Ancak bu meblâğın da ne miktar bir borcu finanse edebileceği faiz haddine bağlıdır. Meselâ 100 milyon liralık bir meblağ, faiz haddi %5 iken 2 milyar, %2,5 iken 4 milyarlık bir borcu karşılayabilir.

Kaldığı, faiz tediyeleri için ayrılacak meblağ da millî gelire ve bundan alınacak vergilerle, faiz tediyeleri dışında kalan, diğer masraflara tabi olarak değişir. Gerçekten, milli gelir arttıkça, bundan alınan vergiler de gerek mutlak gerek nisbi olarak artırılır. Bu hal borçlanma kapasitesini artırır. Buna karşılık âmme masraflarındaki artış da aksi istikamette bir tesir icra eder.

Demek oluyorki âmme borcunun hudutları, *millî gelir, vergi hasılatı, âmme masrafları ve faiz haddine* tabi olarak değişir. (24)

Bu noktada, faiz haddi meselesine kısaca temas etmek yerinde olacaktır. Normal olarak devlet borçları arttıkça faiz haddinin de artması

(21) Son harpte, İngilterede, işçi ücretlerinden, harp sonunda iade edilmek üzere yapılan mecburi tevkif, bu paragrafta izah etmeğe çalıştığımız fikre istinad etmektedir.

(22) Gürsoy. Age. s 63

(23) İbid, s 62 - 5

icab eder. Çünkü borçların artması para talebinin artması demek olduğundan, arz ve talep kanununa göre, borç fiyatının yani faizin de artması lâzımdır. Halbuki hemen hemen bütün dünyada müşahade edilen şey, faiz haddinin mütemadiyen düşmekte olmasıdır. Teoriyle tatbikat arasındaki bu tezaadın izahı nedir?

Bu vesileyle, herşeyden evvel şu bedahate tekrar işaret etmek isteriz ki, doğru bir teoriyle hakiki hayat arasında hiçbir zaman tezat olmaz. Yukardaki tezat teorinin yanlış tefsir edilmesinden doğmuştur. Burada, devletin borçlanması sadece bir para talebi olarak düşünülmüş, ve para arzını arttırıcı rolü ihmal edilmiştir. Halbuki bu yazıda da tebarüz ettirmeğe çalıştığımız üzere, birçok ahvalde devletin borçlanması para hacminin artması neticesini vermektedir. İşte, devlet borçlarının para miktarıyla olan bu münasebetidir ki, faiz haddinin artmasını önlemiş ve hatta bu hususta uygun bir politika (ucuz para politikası) takip edilerek, faiz haddi istenilen seviyelere kadar indirilmiştir. (25)

Memleketimizdeki duruma gelince :

İç borçlanma memleketimiz için oldukça yeni bir hâdisedir. İlk iç istikraz tahvilleri, 1933 te çıkarılmıştır. Aşağıdaki 2 numaralı tabloda iç borçlarımızın son yıllardaki seyri görülmektedir.

TABLO 2

İç Borçlar

(milyon lira)

Seneler	Dalgalı	Konsolide	Toplam
1939	213	482	396
1946	997	417	1 414
1947	570	726	1 296
1948	804	784	1 588
1949	763	683	1 446
1950	1 026	764	1 790
1951	1 277	733	2 010
1952	1 313	760	2 073
1953	1 582	724	2 306
1954	1 605	815	2 420

Kaynak: İstatistik Bülteni No. 18 ve İstatistik Yıllığı, Cilt 14.

(24) Harris. Age, s 160 - 1 ve 173 - 7

(25) Harris. Age, s 136

Yukardaki tabloda, konsolide ve dalgalı borçlar diye yapılan ayırma sadece *teknik bakımdan* ehemmiyetlidir. Çünkü mütemadiyen yenilenen kısa vadeli bir borç ile, uzun vadeli bir borç arasında hiçbir *mahiyet farkı* yoktur. Ayrıca, uzun vadeli borçların da yeni borçlarla ödenebilmeleri göz önüne alınır, devlet borçları denilince tablodaki son sütunun hatıra gelmesi, ve bunların da, vade bakımından, ihtiyari itfaya tabi ebedi borçlar telâkki edilmesi çok elverişli bir hareket olur.

Milli borç yekûnumuz ileri batı memleketleriyle kıyas edildikte, gerek mutlak gerek nisbi olarak, küçüktür. 1954 senesinde, devlet borçları, Amerika Birleşik Devletlerinde milli gelirin % 100 ü, İngilterede, % 200 ü, ve memleketimizde ise % 17 si kadardır. Şüphesiz ki, bu mukayeseye bakıp iktisadiyatımıza hiçbir zarar vermeden borçlarımızı daha bir kaç misli arttırabileceğimiz neticesi çıkarılamaz. Maamafi aynı mukayese bir memleketin iktisadî canlılığı üzerinde devlet borçlarının hiçbir menfi tesiri olmadığını ortaya koyar. Daha evvelce işaret etmiş olduğumuz gibi, devletin borçlanması, harcamaları yapacak eli değiştirir. Bu sebepten mühim olan nokta bu el değiştirmenin kendisi yani borç değil, fakat harcamaların verimli sahalara yapılıp yapılmadığıdır. Bu bakımdan amme borçlanması ile hususi borçlanma arasında hiçbir fark yoktur.

Devlet borçlarının faiz, itfa ve komisyon olarak, bütçeye tahmil ettiği yük aşağıda Tablo 3 de gösterilmiştir.

TABLO 3

İç borçlar mürettebatı  
(lira)

Seneler	Dalgalı Borçlar	Konsolide Borçlar	Yekûn
1948	53 544 967	56 403 496	109 948 463
1949	1 809 480	68 583 936	70 504 905
1950	10 823 978	75 266 691	86 090 669
1951	16 050 029	75 710 281	91 760 310
1952	18 010 104	80 458 200	98 468 304
1953	15 819 833	80 190 500	96 010 333
1954			

Kaynak: Ziya Eralp: 1953 e kadar Devlet Maliyesi, Ankara 1954. s 75-77.

Son yıllarda memleketimizin maruz kaldığı şiddetli enflasyon, borçlarımızın yükünü ehemmiyetli bir ölçüde azaltmaktadır. Toptan eşya fiyatları endeksi 1948 den 1954 e kadar % 18 bir artış gösterdiği halde

borç mürettebatında hemen hemen hiç bir değişiklik olmamıştır. Bu, borç yükünün aşağı yukarı % 18 kadar hafiflemiş olduğunu gösterir. Bundan başka son yıllarda istikraz faizlerinde bir azalma da vardır. 1950'ye kadar devlet tahvillerine ödenen faizler % 6-7 arasında değişirken bu tarihten sonra % 5'e düşürülmüştür.

Son sıralarda memleketimizde müşahede edilen şiddetli enflasyon hiç şüphesizki halkın devlet tahvillerine olan rağbetini çok azaltmıştır. Halkın tahvillere karşı gösterdiği bu çekingenlik, devletin borçlarına karşı sadakatından şüphe etmesinden değil, fakat paranın kıymetine olan itimatsızlığından doğmaktadır. Bu sebepten, parasını devlete olduğu gibi diğer hususi şahıs ve müesseselere de ödünç vermekten sakınmakta ve reel mallara yatırarak hiç değilse resülmalin kıymetini muhafazaya gayret etmektedir.

TABLO 4

İç İstikraz Tahvillerinin Hamilleri İtibarile Dağılışı  
31 Aralık itibarile (%)

Hamiller	1948	1949	1950	1951	1952	1954
Bankalar	45,80	43,18	35,82	43,50	44,52	42,75
Devlet Mües.	21,10	22,75	30,93	33,95	29,26	33,13
Şirketler	1,20	1,22	1,35	1,52	1,73	2,50
Fertler	31,90	32,85	31,91	21,03	24,48	21,62
Yekûn	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Kaynak: 1952'ye kadar Ziya Erarp: Age. s 72. 1954 hususi olarak toplanmıştır.

Yukardaki tablo, bu hususta maalesef resmi neşriyat olmadığından, hususi gayretlerle toplanmış olup bazı hatalar ihtiva ediyebilir. Buna rağmen, tablonun, umumi temayül ve manzarayı aksettirmeye kifayetli olduğunu zannediyoruz.

Tablonun tebarüz ettirdiği en önemli husus fertler elindeki tahvil nisbetinin azalmakta olmasıdır. 1954 senesi sonunda fertler elindeki tahvil miktarı yekûnun % 22'si kadardır. Geri kalan % 78 bankalar, Şirketler ve devlet müesseseleri elindedir.

Banka ve şirketler devlet tahvillerinin büyük bir kısmını, kanunî karşılıklar olarak bulundurmaktadırlar. (26) Devlet müesseseleri içinde

(26) 1954 te bankalar elindeki tahvillerin % 90'nı kanuni karşılıklara ve ancak % 10 hususi portföye aittir.

de ellerinde en çok tahvil bulunduranlar Emekli Sandığı ve İşçi Sigortaları Kurumudur.

İlk bakışta bu tevezzü tarzının enflasyonist tesirleri olmayacağı zannedilebilir. Çünkü banka ve şirketlerdeki tahvillerin çok büyük bir kısmı kanuni karşılık mahiyetinde olup üzerine herhangi bir tasarruf yapılamaz. Devlet müesseseleri ve fertler elindeki tahviller ise, bunların hakiki tasarruflarıyla alınmışlardır.

Ancak hakiki vaziyet böyle değildir. Bir kere, bankaların kanuni karşılıkları, Merkez Bankasında atıl bir nakit şoku olarak bekleyeceğine, tahvillere yatarak devletin eline geçmekte ve harcanmaktadır. İkinci olarak Merkez Bankası Kanununun, muayyen bir limit dahilinde, tahvil mukabili avans verilmesine cevaz vermesi, devlet müesseselerindeki ve bankaların hususi portföylerindeki tahvillerin para şekline inkılâbına imkân vermektedir. Hatta hususi şahısların da, bankalar vasıtasıyla, aynı imkândan faydalanmaları mümkündür. Netekim bazı bankalar müşterilerinin tevdi edecekleri tahviller için bir faiz vermeyi göze almaktadırlar. Bu ancak bankaların bu tahviller mukabilinde Merkez Bankasından avans almayı düşünmekte olmalarıyla izah olunabilir.

Tahvillere tanınan paraya has bazı vasıfları da bu münasebetle zikretmek yerinde olur. Meselâ, tahvillerin teminat akçesi olarak kabulü, tacir ve müteahhitlerin nakit para ihtiyaçlarını azaltmıştır. Yani, bu gibi kimselerin tahvil almaları, harcamalarında bir kısıntıya sebep olmamıştır. Tahvilleri paraya yaklaştıran bu nevi imtiyazların en garip şekli 1953 istikrazında görülür. 1953 istikraz tahvillerinin arkasında istenildiği zaman Ziraat Bankalarında nakde tahvil edileceğine dair bir kayıt vardır. Ziraat Bankasının bir devlet müessesesi olduğu düşünülürse böyle bir kaydın bahis konusu tahvilleri para şekline soktuğu iddia edilebilir. Hem öyle bir para ki üstelik faiz de getirmektedir.

Tahvilleri likidite bakımından cazip kılmanın bir hududu olmak icap eder. Eğer bunlara hemen hemen paranın bütün vasıfları atfedilecekse, tahvil çıkarmak zahmetine katlanmamak ve doğrudan doğruya para basmak daha basit ve daha ucuz bir iştir.

Hülâsa edecek olursak, tahvillere tanınan bazı imtiyazların ve Merkez Bankasının tahvil mukabili avans muamelelerinin, devletin uzun vadeli borçlarını *paralaştırıldığını* söyleyebiliriz.

Dalgalı borçlarımıza gelince: Bunlar prensip olarak, kısa bir devre, en çok bir yıl içinde ödenmeleri lâzım gelen borçlardır. Bu sebepten senenin muayyen zamanlarında sifıra inmeleri bahis mevzuudur. Halbuki bu gibi borçlarımızın temerküz etmiş bulunduğu Merkez Banka-

sının aylık vaziyetlerinde böyle bir şey müşahade etmemekteyiz. Bilakis her ay ve sene bu borçlar mütemadiyen artmaktadır. Böylece dalgalı borçlarımız hem uzun vadeli borçlar halini almakta hem de daha kestirme bir yoldan para miktarının artması neticesini tevhit etmektedir.

Devlet borçlanmasının, yukarda kısaca yapmağa çalıştığımız tasvir ve tahlilinden çıkan netice, bunun, esas itibarile, bir para ve kredi genişlemesi (nakit ve banka parası yaratmak) mekanizması olduğunu ortaya koymaktadır. Mamafî bu yalnız memleketimize mahsus bir hal değildir. Diğer memleketlerde de devlet borçlanmaları aynı fonksiyonu ifa etmektedir. Fark sadece bu mekanizmanın teşkilâtlandırılmasına mütealliktir.

Mesele bu şekilde kavrandığı takdirde, devlet borçlarının teşkilâtlandırılması büyük bir ehemmiyet kazanmaktadır. Gerçekten nasilki para ihtiyacı merkez bankaları vasıtasıyla gayet ince bir şekilde teşkilâtlandırılmışsa aşağı yukarı aynı şey demek olan ve üstelik çok daha kompleks bir mahiyet arzeden borçlanma muamelelerinin de teşkilâtlandırılması aynı şekilde bir zarurettir.

Bugünkü haliyle borçlanma teşkilâtımız karışık ve kontrole müsait değildir. Hazinesinin yanı sıra bir çok devlet daire ve müesseseleri, hususi kanunlarına istinaden borçlanabilmektedirler. Esas itibarile kısa vadeli olan bazı borçlar, mütemadiyen yenilenerek, uzun vadeli borçlar halini almakta ve böylece para hacmini devamlı şekilde şişirmektedirler. (27)

1953 senesinde kurulmuş olan Amortisman ve Kredi Sandığının da 500 milyon liraya kadar istikraz yapmak ve hasılatını bazı muayyen işlerin gördürülmesi için devlet daire ve müesseselerine ikraz etmek selâhiyeti vardır. Bu işler âmme işleri olduğundan, adı geçen Sandığın borçlanması ile Hazinesinin borçlanması arasında hiç bir fark yoktur. Böylece, bir kısım istikrazlar Büyük Millet Meclisinin kontrolü dışında bırakılmış olmaktadır. İstikrazlar bilâhere vergiye kalbolacaklarından, böyle bir şey Ana Yasamızın 85 inci maddesi hükmüne aykırıdır. (28)

(27) Dalgalı borçlarımızın en önemli kalemini Toprak Mahsulleri Ofisinin bonoları teşkil etmektedir. Haziran 1955'te bu borcun 550 milyon lirası Merkez Bankasında "mahsuba tabi matlubat" namı ile açılan bir hesaba nakledilerek, istatistiki bakımdan devlet borçlarının dışında bırakılmıştır.

(28) GGerçi Amortisman ve kredi Sandığına 500 milyon liralık istikraz yapabileme selâhiyeti de bir kanunla verilmiştir. Ancak böyle umumi bir selâhiyet Ana Yasanın ruhuna ve şimdiye kadarki tatbikata aykırıdır. Meselâ şimdiye kadar hazineve böyle toptan bir selâhiyet verilmemiş ve her istikraz için ayrı bir kanun çıkarılmıştır. Bu husus için bakınız. Fadıl. H. Sur. Kamu Kredisi Notları. Siyasal Bilgiler Fakültesi. s 25



Kısa vadeli borçların uzun vadeli borç mahiyetini almaları da aynı şekilde Ana Yasaya aykırı telakki edilmek icab eder. Gerçi bu hukuki mülahaza mücerret olarak bir mahzur teşkil etmez. Biz bu nokta üzerinde durarak sadece tatbikatla mevzuat arasındaki tezada işaret etmek istedik. Böyle bir tezat, bilhassa para meseleleri için son derece önemlidir. Bu sahada, nekadar haklı ve makul sebeplerle olursa, olsun bir kerre mevcut mevzuat ve yerleşmiş usullerin dışına çıkılması, zamanla tatbikatın dejenere olmasına sebep olabilir. "Sui istimal kapısını aralık bırakmağa gelmez, süratle ardına kadar açılır" sözü konumuz bakımından bilhassa büyük bir hikmet ihtiva etmektedir.

Yukardaki mülahazaların mantıki neticesi, para basma işlerinin Merkez Bankasında temerküz ettirilmesi gibi, devletin bütün borçlanma işlerinin de tek bir idarede toplanması lüzumudur. Amortisman ve Kredi Sandığının teşkilini bu istikamette atılmış bir adım telâkki etmek mümkündür. Eğer Sandık kendisinden beklenen hayatıyeti gösterirse, devlet borçlarının büyük bir kısmı, zamanla, onun idaresi altına geçecektir. Ancak ne Sandığın bugünkü statüsü ve kaynakları ne de borçlanmalarla ilgili sair mevzuat devlet borçlanmalarının tamamile bu müessesede temerküz etmesine imkân verecek bir durumdadır.