



TARİHİ SÜREÇ İÇİNDE KAMU BORÇLANMASININ KAVRAMSAL ANALİZİ

Metin BAYRAK ^(*)

1 - GİRİŞ

Kamu borçları geçmişten günümüze kadar çok önemli bir tarihi süreçten geçmiştir. İlk dönemlerde borçlanma için gerekli olan iktisadi, siyasi ve sosyal koşullar oluşmadığı için kamu borçları büyük boyutlarda gerçekleşmemiştir. Kamu borçlanmasının yapılmasını gerektiren uygun koşulların yaratılması ve devletinde fonksiyonlarının artmasıyla borçlanma çok büyük tutarlara ulaşmıştır. Borçlanma konusu bilimsel olarak ilk defa David Hume tarafından incelenmiş, klasik iktisatçılar borçlanma konusunda farklı fikirler ileri sürmüşlerdir. Kamu borçlarının büyüklüğü ve ekonomi üzerinde meydana getirdiği etki 18. ve 19. asırlardan beri iktisatçılar tarafından tartışma konusu yapılmaktadır. Konunun bilimsel olarak incelendiği ilk dönemlerde borçlanmanın faydalı olduğuna inanan Bodin, Petty, Melon, Steward, Voltaire, Pinto, Hamilton gibi yazar ve düşünürler olduğu gibi; neredeyse klasik iktisat ve maliyecilerin tamamı veya, tamamına yakını kamu

borçlanmasını bir felaket olarak görmüşlerdir. İlerleyen dönemlerde de borçlanma ile ilgili tartışmalar son bulmamış borçlanma konusu günümüzde de güncelliğinden hiçbir şey kaybetmemiştir. Bu gün geline nokta da çok sayıda ülkede kamu borçları hızlı bir artış eğilimine girmiş, kamu borçlarına tavan çizme fikri birçok bilim adamı ve devlet adamı tarafından gündeme getirilmiştir. Devlet borçlarının kaynağı, vadesi, etkisi ve borçlanma nedenleri konusunda literatürde yoğun araştırmalar yapılmasına rağmen, konunun kavramsal olarak tarihi bir süreç çerçevesinde tetkikine pek rastlanmamıştır. Dolayısıyla bu çalışma böyle bir ihtiyaçtan doğmuştur. Bu çalışma da kamu borçları kavramsal açıdan tarihi gelişim süreci içerisinde incelenecek; borçlanma olgusu modern devletlerin en önemli gelir kaynağı olan vergi ile mukayese bağlamında ele alınarak irdelenecektir.

2- KAMU BORÇLANMASI KAVRAMI

Kamu borçlanması deyimindeki “**Kamu**” kelimesi

^(*) Yrd.Doç.Dr., Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü Öğretim Üyesi

hep, bütün, halk, bir ülkedeki halkın bütünü¹ şeklinde anlamlar taşıdığı gibi, toplumu yöneten kesim, devlet ve devlet kurumları² anlamını da taşımaktadır.

Borç ve kamu borcu ya da çok genel kullanım şekliyle kamu borçlanması literatürde farklı şekillerde tarif edilmiştir.

Borç birinin başka birine karşı sahip olduğu yasal (meşru) bir hak talebi³, ödenmesi gerekli olan para ya da başka bir şey⁴ ya da ödünç alınmış herhangi bir şey karşılığında yerine getirilmesi gereken yükümlülük⁵ olarak tarif edilmektedir.

Kamu Borcu paralarını devlete ödünç veren fert ve kurumlara hazine tarafından verilen (ihraç edilen) ödenmemiş tüm tahvil, bono ve senetlerin toplam miktarı olarak⁶ düşünülebileceği gibi, Kamu borç senetlerini ellerinde bulunduran borç senetlerinin hamillerine (önceden belirlenen miktarlarda ödeme yapmak için), bir devlet biriminin yükümlülüğü olarak da düşünülebilir.⁷

Kamu borcundan kaynaklanan kamu borçlanması kamu tüzel kişilerinin, fert veya kurumlardan fon topladıklarında, fert ya da kurumların reel gelirlerinde bir azaltma meydana getirmeyen, kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılan ve verilmesi gönüllü değişim temeline dayanan bir finansman aracı⁸ olarak tarif edildiği gibi; esas olarak devletin itibarına dayanarak, muayyen bir vade sonunda ödenmek üzere bazı menfaatler karşılığında borç verenlerin rızası ile devletin ödünç aldığı⁹ iktisadi değerler olarak da adlandırılmaktadır.

Sonuç olarak kamu borçlanması şöyle tarif edilebilir: Devletin belli bir süre (vade) sonunda geri ödemek vaadi ile prensip olarak ödünç verenlere hiçbir baskı yapmadan, borç verenlerin rızasına dayalı olarak ya da zorunlu olarak belli menfaatler karşılığında sağladığı paralardır.

Dilimizde Kamu borçları ile ilgili terminoloji oldukça zenginlik göstermektedir. Geçmişte; **kamu kredisi, Amme kredisi, Duyunu Umumiye**¹⁰, **Amme istikrazı, Devlet istikrazı**¹¹ gibi kavramlar

¹ Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları, Yeni Baskı, Ankara, 1988.

² Osman, Pehlivan; Kamu Maliyesi, Derya Kitabevi Yayınları, Trabzon, 2000, s.396.

³ Robert, Heilbroner and Peter, Bernstein, The Debt and the Deficit false Alarms /Real Possibilities, W.W. Norton Company, New York, London, 1989, First Edition, pp. 31.

⁴ Türkçe Sözlük, A.g.e.

⁵ Ahmet Ulusoy; Devlet Borçlanması, Derya Kitabevi Yayınları, Birinci Baskı, Trabzon, 2001, s.14.

⁶ Heilbroner, and Bernstein, A.g.e., p.31.

⁷ M. James, Buchanan and, E. Richard, Wagner, Public Debt in a Democratic Society, Published and Distributed by the American Enterprise Institute for public policy Research, Washington, D.C. 20036, January 1967, p.3.

⁸ Ömer Faruk, Batirel; Kamu Maliyesi Teorisine Giriş, Marmara Üniversitesi Yayın No: 492, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No:388, İstanbul, 1990. s.183.

⁹ Üren, Arsan; Türkiye’de Cumhuriyet Devri’nde İç Devlet Borçları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Sayı: 133-115, Maliye Enstitüsü Yayınları No: 17, Sevinç Matbaası, İstanbul, 1961, s.4.

¹⁰ Abdulbaki, Pirimoğlu; Türkiye’nin Dış Borçları ile İlgili Bir Tahlil Denemesi, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları No:77, Erzurum, 1982, s.1.

¹¹ Mustafa, Kamalak; Kamu Borçlanması, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Araştırma Merkezi Yayınları, İkinci Baskı, Erzurum, 1987, s.2.

kamu borçlanması yerine kullanılmıştır. özellikle eski maliye kitaplarında “**mukriz**” kelimesi borç (ödünç) veren, “**müstakriz**” kelimesi borç alan, borç eden (ödünç alan) anlamına gelirken, “**ikraz**” ve “**istikraz**” kelimeleri de sırasıyla borç verme (ödünç verme) ve borç alma (ödünç para alma) anlamına gelmektedir.¹²

Kamu borçları literatürde gerek Fransızca gerekse İngilizce kaynaklarda kapsam alanları farklı olan dar ve geniş anlamda kullanılmaktadır. Fransızca’da “**Dettes Publiques**” (kamu borçları) ve “**Dettes de L’Etat**” (devlet borçları) adıyla incelenirken¹³, İngilizce’de “**Government Borrowing**” ve public Debt¹⁴ olarak inceleme konusu yapılmaktadır.

Kamu borçları ile devlet borçları arasında kapsam alanı açısından farklılık vardır. Kamu borçları devletin bir akte (sözleşmeye) dayanan borçlarını ifade ederken, Devlet borçları daha geniş kapsamlı olup devletin herhangi bir akit yada sözleşmeye dayalı olan borçlarının yanı sıra personel alacakları, devlet memur maaşları¹⁵, (emekli maaşı, dul ve yetim aylıkları) gibi her türlü nakdi mükellefiyetlerin yanında, ilave olarak merkezi devletin yaptığı borçlanmadan başka, yerel yönetimlerin ve öteki idari kuruluşların da borçlanmalarını kapsamaktadır.¹⁶

Ülkemizde kamu borçları kavramıyla devlet borçlarının bazen hatta çoğu defa aynı anlamda kullanıldığı görülmekte, bu kavramla devletin bir

sözleşmeye dayalı olarak yaptığı borçlanmalar kastedilmektedir. Yani geniş anlamda kamunun yerine getirmesi düşünülen aynı ya da nakdi yükümlülükler ve merkezi devlet dışında mahalli idareler veya öteki idari kuruluşların yaptığı borçlanmalar bu kavrama dahil edilmemektedir.

3- KAMU BORÇLARININ TARİHÇESİ

Devleti toplumsal ihtiyaçları karşılamak için kurulmuş siyasi bir teşkilat¹⁷ şeklinde tarif edersek, mali olayların insanların toplum halinde yaşamalarıyla ortaya çıktığı, dolayısıyla mali olayların devlet olgusunun gelişmediği dönemlerde de var olduğu söylenebilir.¹⁸

Devletin henüz oluşup gelişmediği tarihin ilk dönemlerinde toplum veya kabileler halinde yaşayan insanlara en yaşlı, tecrübeli, akıllı, cesur olma gibi bazı özel ve ayırıcı niteliklere sahip olan insanlar lider olup hükmetmişlerdir. Bu dönemde tek kamusal faaliyet alanı savunma ihtiyacını karşılamaktır. Toplamların büyüyüp gelişmesiyle birlikte kamusal ihtiyaçlar artmış ve bunların giderilmesi sorunu gündeme gelmiştir.¹⁹

Tarih boyunca mali olaylar büyük tarihi, sosyal ve siyasi olayların doğuşuna sebep olmuş, büyük siyasi olayların sebepleri arasında kamu gelirleri (vergiler, borçlar ve para basma) ve kamu harcamaları ön sırada yer almıştır.²⁰

¹² Ferit, Devellioğlu; Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitabevi Yayınları, 11. Baskı, Ankara, 1993.

¹³ KAMALAK, A.g.e., s.2.

¹⁴ Macit İnce; Devlet Borçları ve Türkiye, Gazi Kitabevi Yayınları, Altıncı Baskı, Ankara, 2001, s.1.

¹⁵ Pirimoğlu, A.g.e., s.1.

¹⁶ İnce, A.g.e., s.1.

¹⁷ Pehlivan, A.g.e., s.19.

¹⁸ Filiz, Giray; Maliye Tarihi, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001, s.7.

¹⁹ Giray, A.g.e., s.7.

²⁰ Şerafettin, Aksoy; Kamu Maliyesi, Filiz Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul, 1988, s.16.

Mali olayların gelişimi incelendiğinde, geçmişten günümüze değin çok önemli farklılıklar ortaya çıkmakta, en önemli farklılığın ise devletin mali yapısı ve görevleri konusunda yaşandığı görülmektedir.²¹

Paranın icat edilmediği, ilkel toplumların hakim olduğu ilk çağ ekonomilerinde, vergilerin ödenmesi, fertlerin emeklerini sunmaları vasıtasıyla gerçekleşiyordu. Bu çağda vergi emek olarak alınıyor, vergi asker olarak hizmet sunma, kralın maden ve arazilerinde çalışma, sulama amacıyla kanallar, bentler oluşturarak onları koruma gibi hizmetlerle ödeniyordu. Bu çağın geçmiş ilk vergileme şekli emek vergisi olan Angarya idi.²²

3.1- İlk Çağda Kamu Borçlanması

İlk çağda doğu ve batı medeniyetlerinde mutlak hükümdarlık hakim olmuştur. Bu devirde gücünü Tanrı'dan alan devlet kişiler karşısında mutlak olarak üstün ve hakimdir.²³ Bu dönemde iktisadi faaliyetler soylu ve asil insanların yapabileceği işler olarak görülmemiş, kazanç peşinde koşmak küçümsenerek hor görülmüş, soylu kişilerin felsefe, sanat, devlet idaresi, ülkeler fetheden askeri görevler yapmaları ya da felsefe, şiir ve edebiyatla uğraşmaları arzu edilmiştir.²⁴

Kişisel hak ve hürriyetler bu dönemde çok sınırlı olduğundan dolayı insanları zorla çalıştırarak malını, eşyasını ve her türlü imkânlarını kamu hizmetleri için elinden almak, fethedilen toprakların insanlarına borç ve haraç yüklemek, kölelik sisteminin geçerli olması nedeniyle aynı mükellefiyetler koymak ve uygulamak sıradan davranışlar olarak görülüp benimsenmiştir.²⁵

Böyle olmakla beraber ilkel toplumlar ve ilk imparatorluklarla ilgili iktisadi bilgilerin tam ve yeterli derecede mevcut olduğu söylenemez. Bu nedenle bu toplumların iktisadi yapı ve vergi yapılarının karşılıklı durumları konusunda bir analiz yapma imkânı yoktur.²⁶

3.2- Orta Çağda Kamu Borçlanması

Orta çağlarda düşüncüyü etkileyen belli başlı iki manevi otoriteden biri kilise diğeri ise Aristot'dur.²⁷

Orta çağda batıda feodalite ya da derebeylik hüküm sürerken doğuda İslam dininin getirdiği iman ile kurulmuş olan büyük devletler ortaya çıkmıştır.²⁸ Bu dönemde de devlet ferde mutlak manada hakim olmuştur.²⁹ Orta çağın sonlarına doğru, Batı Avrupa toplumlarının iktisadi temellerini değiştirecek bir takım etkenler ortaya

²¹ Pehlivan, A.g.e., s.19.

²² Giray, A.g.e., s.10.

²³ Giray, A.g.e., s.9.

²⁴ Bedri, Gürsoy; Kamusal Maliye, "S" Yayınları, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Ankara, 1980, s.16.

²⁵ Aksoy, A.g.e., s.17-18.

²⁶ Esfender, Korkmaz; Vergi Yapısı ve Gelişimi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No: 489, Gür-Ay Matbaası, İstanbul, 1982, s.7.

²⁷ Aydın, Yalçın; İktisadi Doktrinler ve Sistemler Tarihi, Aydoğdu Ofset, Üçüncü Baskı, Ankara, 1991, s.102.

²⁸ Aksoy, A.g.e., s.18.

²⁹ Aksoy, A.g.e., s.17-18.

çıkılmış, deniz aşırı ülkelerdeki keşiflerle ticaret genişlemeye başlamıştır.³⁰

Yeni kıtaların keşfedilmesiyle ticaret ve bil-hassa deniz aşırı ticaret gelişmiş, iktisadi faaliyetler, zenginleşme, servet ve para peşinde koşma hoş görülmeyle başlanarak iktisadi hayat bu dönemde bir dinamizme kavuşmuştur.³¹

Kültür, Sanat, Edebiyat ve bilim alanında peş peşe ortaya çıkan yenilikler ortaçağ düzenini ve inançlarını, kilise egemenliğini temelinden sarsan etkiler yapmış bu etkenlere paralel olarak dini düşünce ve inanç sisteminde köklü değişimler meydana getirmiştir.³² Bütün bu gelişmeler ve reform hareketleri asırlarca devam eden kilise egemenliğine en ağır darbeyi indirmiştir. Artık iktisadi faaliyetlerin, servet ve para peşinde koşmanın küçümsendiği devreler gerilerde kalmış, faiz bile haram olmaktan çıkarılmıştır.³³

3.3- Merkantilist Dönem ve Sonrasında Kamu Borçlanması

1520 ile 1620 arasındaki devrede Avrupa'daki altın ve gümüş para miktarı beş misli artmış, fiyatlar

ise altı misli yükselmiştir.³⁴ Bu süreçte büyüyen kâr ve kazançlar taşınır kıymetlerin değerini yükseltmiştir.³⁵

Mesela ticari kapitalizmin doktrini olan XV-XVIII. Yüzyıllarda tüm Avrupa'yı etkileyen merkantilizme göre gerçek zenginlik altın, gümüş gibi kıymetli madenlere dayanır.³⁶ Fert için durum böyle olduğu gibi devlet için de aynı şey düşünülebilir.³⁷ Bu nedenle zenginleşmek güç ve itibar kazanmak isteyen bir devletin ülkedeki kıymetli maden stoklarını (altın ve gümüş miktarını) artırması gerekir.³⁸ XVI. yy. ile XVIII. yy. lar arasında uygulama alanı bulan merkantilizmde esas düşünce ve amaç toplumu zenginleştirmektir.³⁹

Merkantilist iktisat döneminde kamu borçlanması önemli hale gelmeye başlamış, bu dönem yazarlarının çoğu kamu borçlarının çok sakıncalı olduğunu savunmalarına rağmen⁴⁰ bazı yazarlar devlet borçlarının ekonomi üzerinde herhangi bir etkiye sahip olmayacağı görüşünü kabul ederek, borçlanma işleminin bir milleti ne zenginleştireceği nede fakirleştireceği fikrini ileri sürmüşlerdir.⁴¹

³⁰ Gülten, Kazgan; İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi, Remzi Kitabevi Yayınları, Üçüncü Basım, İstanbul, 1984, s.28.

³¹ Aksoy, A.g.e., s.19.

³² Yalçın, A.g.e., s.146.

³³ Gürsoy, A.g.e., s.21.

³⁴ Beşir, Hamitoğulları; Çağdaş İktisadi Sistemler, Strüktürel ve Doktrinal Bir Yaklaşım; Savaş Yayınları, Dördüncü Baskı, İstanbul, 1986, s.44.

³⁵ Hamitoğulları, A.g.e., s.45.

³⁶ Hamitoğulları, A.g.e., s.53.

³⁷ Erol, Zeytinoğlu,; İktisat Tarihi; Sûryay Sürekli Yayınlar Tic. ve San. A.Ş., İstanbul, 1993, ss.119.

³⁸ Zeytinoğlu, A.g.e., s.20.

³⁹ Ali, Özgüven,; İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler, Filiz Kitabevi Yayınları, İstanbul, 1992, s.57.

⁴⁰ Aksoy, A.g.e., s.21.

⁴¹ Hamdi, Bağcı; Kamu Borçları Yönetimi ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, No:135, Birinci Baskı, Ankara, 2001, s.19.

Liberalizmi savunan ve “bırakınız yapsınlar”, “bırakınız geçsinler” ilkesini benimseyen Klasik ekol mensupları Merkantilizm’in aşırı müdahale politikasına karşı çıkarak devletin ekonomiye müdahale etmemesini istemişleridir.⁴² Klasik iktisat okulunun temsilcileri arasında Adam Smith (1723-1790), Davit Ricardo (1772-1823), John Stuart Mill (1806-1873) gibi iktisatçılar sayılabilir.⁴³ Klasik iktisatçıları sınıfsıkı birleştirip bir araya getiren noktaların başında piyasa dengesine olan inançları gelir.⁴⁴

Klasik iktisat okulunun kurucusu olarak kabul edilen Adam Smith ünlü “Ulusların Zenginliği (the wealth of Nations, 1776) adlı eserinde klasik liberalizmin temel ilkelerini ortaya koymuştur.⁴⁵ Smith ekonominin işleyişinde doğal bir düzenin var olduğuna inanarak bunu “görünmez el” olarak adlandırmış, ayrıca bu doğal düzenin tanrısal güce dayalı değil bireylerin kişisel teşebbüs gücüne dayalı olarak işleyeceğini savunmuştur.⁴⁶ Adam Smith’e göre birey ya da fert kendi çıkarlarının peşinde koşarken bazen genel çıkara öyle

bir hizmet eder ki bunu bilhassa yapmak istese bile o derece iyi hizmet edemez.⁴⁷

Liberalizm; bireyciliğe dayalı, rasyonel bireylerin siyasi ve ekonomik alandaki hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, piyasa ekonomisinin doğal işleyişine bırakılarak, devletin ekonomiye müdahalelerinin en az düzeye indirilmesi ni savunan bir doktrin⁴⁸ olarak kamu müdahalelerinden iktisadi işleyiş mümkün mertebe uzak tutmaya çalışmak şeklinde tanımlanabilir.

Şöyle ki Modern Kapitalizmin babası olarak kabul edilen Adam Smith 1776’da yayımlanan Milletlerin Zenginliği adlı kitabında devletin ekonomideki fonksiyonlarını milli savunma, Adaletin temini⁴⁹ ve fertlerin kârlı görmedikleri ya da tek başlarına yapamayacakları işleri devletin yapması⁵⁰ şeklinde belirlemiştir. Klasik iktisatçılara göre kıt kaynaklarla sonsuz ihtiyaçların karşılanmasında, hangi, mal ve hizmetlerin ne miktarda ve hangi metotlarla üretilip nasıl bölüşüleceği sorununu fiyat mekanizması piyasada kendiliğinden çözmektedir.⁵¹ Klasik iktisatçılar iktisadi faaliyet

⁴² Erol, Zeytinoğlu; Ekonomik Doktrinler ve Ekonomik Sistemler, Mim Matbaacılık Hizmetleri Basım San. ve Tic. A.Ş., İstanbul, 1992, s.65.

⁴³ Aksoy, A.g.e., s.23.

⁴⁴ F. Sabri, Ülgener; Millî Gelir – İstihdam ve İktisadi Büyüme, Der Yayınları, Yedinci Basım, İstanbul, 1991, s.10.

⁴⁵ Coşkun Can, Aktan; “Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 28, Sayı:1, Mart1995, ss.3-32., s.10.

⁴⁶ Aktan, A.g.m., s.10.

⁴⁷ Zeytinoğlu, Ekonomik Doktrinler ve Ekonomik Sistemler, s.67.

⁴⁸ Aktan, A.g.m, s.4.

⁴⁹ P. Bernard, Herber, Modern Public Finance, The Study of public sector Economics, Richard D. IRWIN, INC, Homewood, Illinois 60430, Irwin-Dorsey International, London, England, 1975, Third Edition, p.23.

⁵⁰ Lionel, Robbins, What Role for Government Expenditure? Edited With An Introduction by Edmund S. PHELPS, Revised Edition, Newyork, W.W. Norton Company, Inc. 1965, p.98.

⁵¹ Tuğrul, Çubukçu; Enflasyon Teorisi ve Türkiye’de Enflasyon, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları No: 2, Ankara, 1982, s.12.

hacminin daima tam istihdam seviyesinde olduğunu kabul etmektedirler.⁵² Mahreçler Kanunu yada Say Kanunu'na göre her arz kendi talebini yaratmaktadır. Yani bir mal üretildiğinde sadece bir arz yapılmış olmamakta aynı anda aynı miktarda bir talep de yaratılmış olmaktadır.⁵³ Klasik iktisatçı ve maliyeciler devletin varlığının zorunlu olduğunu ve iktisadi kaynaklara ihtiyacı olduğunu kabul etmekte fakat kamunun faaliyet alanının çok sınırlı olmasını istemektedirler.⁵⁴ Çünkü tabiatta var olan gizli bir elin (tabi düzen) hem kamusal hem de özel menfaatleri en iyi şekilde düzenlediğine inanmaktadırlar. Bu nedenle tarafsız maliye klasik iktisatçıların özenle savunup önemle üzerinde durdukları bir görüş olmaktadır.⁵⁵

Klasik maliyecilerin mali görüşleri şöyle özetlenebilir. Devlet israfçı olduğu için kamu faaliyetlerinin sahası daraltılmalı, sıkı bir kontrolden geçirilmeli ve kamu harcamaları mümkün olan en düşük seviye ve sınırdaki tutulmalıdır.⁵⁶ Piyasada fiyat mekanizmasına göre oluşan, üretim, tüketim, tasarruf ve yatırım ile gelir dağılımı optimum düzeyde gerçekleşeceği için vergiler tarafsız olmalı, fert ve firmaların kararlarını etkilememeli, bir iktisat politikası aracı olarak kullanılmama-

malıdır.⁵⁷ Klasik iktisatçılara göre devletin kamu borçlarını artırması halinde bir yanda özel sektörün verimli kullanacağı kredi fonlarını israf etmiş olacak, diğer yandan kredi piyasasında özel firma ve kişilere rakip olacağı için faiz hadlerini yükselterek borçlanma şartlarını kötüleştirecek, kredi maliyetlerinin artmasına sebebiyet verecektir.⁵⁸ Klasik iktisatçılara göre devlet bütçesi denk olmalıdır. Yani bir bütçe dönemi sonunda kamu gelir ve giderleri birbirine eşit olmalıdır. Bütçenin denk olması için bütçe giderlerinin normal gelirlerle karşılanması gerekir. Devletin normal gelirleri vergiler, resimler, harçlar, kamu mülk ve teşebbüs gelirlerinden oluşmakta kamu borçları asla normal devlet gelirleri arasında sayılmamaktadır. Klasik maliyecilere göre borçlar asla normal devlet gelirleri arasında sayılamaz. Kamu harcamalarının bir kısmı borçlanma yoluyla karşılanan bütçe açık veren bir bütçe demektir.⁵⁹ Klasik maliyecilere göre bir maliye bakanı için bütçe açığı ya da açık bütçe karşısında takınılacak en iyi tutum ünlü bir deyimle "açığın yanından geçmektir."⁶⁰

Klasik geleneksel teori kamu borçlanması konusunda basiretli bir maliye politikasına şu reçeteyi vermektedir.⁶¹: Bir devlet; harcamalarının

⁵² Çubukçu, A.g.e, s.12.

⁵³ Sadun, Aren; İstihdam Para ve İktisadi Politika, Savaş Yayınları, Onuncu Baskı, Ankara, 1992, s.16.

⁵⁴ Ahmet, Ulusoy; Maliye Politikası, Laga Kitabevi Yayınları, Trabzon, 1999, s.36.

⁵⁵ Ulusoy, Maliye Politikası, s.36.

⁵⁶ Beyhan, Ataç; Maliye Politikası – Gelişimi – Amaçları – Araçları ve Uygulama Sorunları, Anadolu Üniversitesi Eğitim – Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No: 86, İkinci Baskı, 1991, s.5.

⁵⁷ Ataç, A.g.e., s.6.

⁵⁸ Aksoy, A.g.e, s.27.

⁵⁹ Aksoy, A.g.e., s.28.

⁶⁰ Gülay, Coşkun; Devlet Bütçesi – Türk Bütçe Sistemi, Turhan Kitabevi Yayınları, Dördüncü Baskı, İstanbul, 1994, s.31.

⁶¹ I. Herschel, Grossman, American Fiscal Policy in The 1990's, NBER Working Paper Series, Working Paper No: 5109, National Bureau of Economic Research (NBER), 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138, May 1995, p.1.

geçici olarak yüksek olduğu ya da vergi gelirlerinin geçici olarak düşük olduğu durumlarda borçlanmalıdır. Devlet barış ve refah dönemlerinde kamu borcunun milli gelire oranını azaltmalı, savaş ya da depresyon dönemlerinde ise borçlanmaya müsaade etmelidir.⁶²

3.4- Modern İktisat Döneminde Kamu Borçlanması

Klasik ekonomik düşünce ve bundan kaynaklanan klasik maliye anlayışı, sanayi devrimini tamamlamış ülkelerde, belli bir dönem çok önemli bir taraftar bulmuş ve bu ülkelerde bu görüşe uygun politikalar uygulamaya konmuştur.⁶³ Klasik görüşten sapmalar bilhassa 1930'lardan sonra önem kazanmaya başlamış, durgunluk sırasında bütün sanayi ülkelerinde işsizliğin hızla artması ve bu durumun uzunca bir süre devam etmesi klasik kuram hakkında şüphelere yol açmıştır.⁶⁴

Bu arada J. M. Keynes Birinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde, kapitalizmin tarihinde vuku bulan en şiddetli ve en sürekli işsizliğin yaşandığı devrede; İngiltere'de ve etkileri bütün dünyaya yayılan 1929 büyük depresyonundan sonra düşüncelerini geliştirmeye başlamıştır.⁶⁵ Örneğin ABD'de Başkan Roosevelt'in iş başına gelmesinden sonra ekonomiyi depresyondan kurtaracak

ilk hareketin kamu harcamaları kanalıyla yapılması gereği üzerinde durulmuş, Almanya 1933 yılından itibaren işsizlikle mücadelede yatırım ve kredi alanlarına devlet müdahalesini kabul etmiştir.⁶⁶ Zaten bütün bunlara paralel olarak durgunluk döneminde uygulanacak politikayı Keynes toplam talebi teşvik etme aracı olarak bütçe açıklarında bir artış meydana getirme ve vergilerde bir indirim yapma şeklinde belirlemiştir.⁶⁷

1929 krizi veya bunalımı ABD'de tabanı sayılan 29 Ekim 1929 tarihinden tavanı sayılan 1933 Temmuzu'na kadar içte ve dışta etkilerini genişleterek sürdürmüş, başlangıçta Amerikan doğumlu olan bunalım sonradan Batı Avrupa'ya bulaşmış, daha sonra dış ticaret aracılığıyla diğer ülkeleri de etkileyen evrensel bir nitelik kazanmıştır.⁶⁸

Belli başlı kapitalist ekonomiler 1929 kriziyle şiddet süre ve mahiyet itibarıyla o zamana kadar yaşanmamış bir krize tabi tutuldular.⁶⁹ Mesela ABD'de 1929 yılında 87,4 milyar dolar olan milli gelir, 1933 yılında 39,6 milyar dolara düşmüş, sanayi yatırımları % 50'den fazla azalmış, işsizler ordusu 1929'da 4.600.000 kişiden 1933 yılında 13 milyon kişiye fırlamış, aynı zamanda ABD ekonomisi, 1937 yılına dek istihdam ve üretim açısından 1929 yılı düzeyine kavuşamamıştır.⁷⁰

⁶² Grossman, A.g.e., s.2.

⁶³ Ataç, A.g.e., s.6.

⁶⁴ Ataç, A.g.e., s.6.

⁶⁵ Kazgan, A.g.e., s.257.

⁶⁶ Kazgan, A.g.e., s.258.

⁶⁷ Alan, Sutherland, "Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse The Effects of Fiscal Policy?", ELSEVIER, Journal of Public Economics 65, 1997, PP. 147-162, s.148.

⁶⁸ Hamitoğulları, A.g.e., ss.255-257.

⁶⁹ Türk Maliye Politikası, A.g.e., s.7.

⁷⁰ Hamitoğulları, A.g.e., s.257.

1929 bunalımı hükümetleri de etkileyerek iktidarların el değiştirmesine yol açmış, Almanya, Fransa ve ABD ekonomileri buhrandayken, Almanya'da Adolp Hitler, Amerika Birleşik Devletleri'nde Frankin D. Roosevelt, Fransa'da sosyalist halk cephesi iktidara gelerek,⁷¹ kamu harcamaları, borçlanma vergiler ve kamu borçlarının idaresi gibi mali araçlarla krize karşı mücadeleye başlamışlardır.⁷²

Böylece bu süreçte kamu borçlanması 1929 büyük dünya buhranından itibaren basit bir mali araç olmaktan çıkıyor iktisat politikasının ekonomiye yön veren ve şekillendiren en önemli aracı haline geliyordu.

Bunun tabii bir sonucu olarak 1901-1916 yılları arasında 1 milyar doların altında kalan ABD borçları I. Dünya Harbi'nde şiddetle yükselerek 25 milyar dolara çıkmış, daha sonra borç ödemeleri neticesinde 1930 yılında 16,1 milyar dolara düşürülen ABD borçları, 1937 yılında depresyonda kamu gelirlerindeki azalıştan dolayı 41 milyar dolara yükselmiştir.⁷³

20. Asrın en büyük mali olaylarından olan kamu borçlanmasının başlangıcı konusunda kesin bir tarih vermek son derece zor olmakla beraber en fazla iki asırlık bir ömre sahip olduğu söylenebilir.⁷⁴

3.5- Düünden Bugüne Kamu Borçlanması

Yapılan araştırmalar eski İtalyan şehir devletlerinin 13. Asırdan itibaren borçlanmaya başladıklarını göstermekle beraber, bu dönemde yapılan borçlanma mücevherler, özel gelirler, ya da devlet mülklerinin karşılık gösterilmesi suretiyle sağlanabildiği, hükümdarların şahsi gelirleriyle mülklerinden devlet gelir ve mülkleri ayrılmadığı için borçlanma miktarları rakam olarak çok küçük ve önemsiz kalmıştır.⁷⁵ Esasen eski devirlerde iktisadi faaliyetlerin çok sınırlı ve yetersiz olması, likit sermaye kıtlığı bu günkü anlamda kredi kurumlarının bulunmayışı, borçlanmanın toplum gözünde hoş karşılanmayışı,⁷⁶ faize karşı dini ve hukuki muhalefet, parlamenter olmayan bir devlet şekli, kamu borçlarının kralların şahsi borçları mahiyetinde olması, kral ölünce yeni kralın borçlarını tanımak istememesinden dolayı alacağın tahsilinin borç verenler için şüpheli olması gibi nedenler yüzünden,⁷⁷ borçlanmanın gelişimi engellenmiştir.

Durum böyle olmakla birlikte eski devirlerde de kamu borçlanmasına az çok başvurulmuş, bu dönemlerde hükümdarlar zenginlerden, Yahudilerden veya manastırlardan borç alabilmek için çok kere taçlarını, tahtlarını hatta prens ve prenseslerini şahsi teminat göstermek suretiyle borçlanmak zorunda kalmışlardır.⁷⁸

⁷¹ Hamitoğulları, A.g.e., s.259.

⁷² Türk, A.g.e., s.7.

⁷³ Arsan, A.g.e., s.9.

⁷⁴ Arsan, A.g.e., s.11.

⁷⁵ Arsan, A.g.e., s.11.

⁷⁶ Sait, A.Çba; Devlet Borçlanması, Adım Yayıncılık, Birinci Baskı, 1991, s.6.

⁷⁷ Kamalak, A.g.e., s.4.

⁷⁸ Gürsoy, A.g.e., s.22.

Esasen bir toplumda kamu borçlarının gelişebilmesi için iktisadi, mali, siyasi ve sosyal şartların hazır olması gerekir.⁷⁹ Kamu borcunun iktisadi açıdan yapılıp gelişebilmesi için ülke içinde devletin ödünç alıp kullanabileceği önemli miktarlarda menkul sermayeye (para, altın, gümüş v.b.) ihtiyaç olurken, borcun mali açıdan gelişebilmesi için de kralın şahsi hazinesi ile devlet hazinesinin birbirinden ayrı olması gerekmektedir. Kamu borcunun siyasi açıdan gelişebilmesi için halkın iktidara güvenmesi, alacağından emin olması, hak ve hukuku gözetken bir iktidar ya da yönetimin mevcut olması aranırken, borçlanmanın sosyal açıdan gelişebilmesi içinde borcun hukuki açıdan olduğu kadar sosyal açıdan da meşru olması en azından toplumca kabul görüp hoş karşılanması gerekmektedir.

Kamu borçlanması asırlarca devam eden olaylar zincirinden sonra 18. Asrın bitimine doğru ilk önce İngiltere’de gelişme şartlarını tamamlamıştır.

İngiltere ve Birleşik Devletler gibi ülkeler iktisadi kalkınma dönemlerinin ilk safhalarında borçlanmaya geniş ölçüce başvurmuş olmalarına rağmen⁸⁰, konuyla ilgili tartışmalar ilk zamanlarda olduğu gibi günümüzde de şiddet ve hararettinden hiçbir şey kaybetmemiştir.

Örneğin 1801-1809 yılları arasında ABD’de başkanlık yapmış olan Thomas Jefferson “Anayasa-da bir defa değişiklik yapma imkânım olsun isterdim. O zaman federal hükümetin borçlanma yetkisini kaldırırdım”⁸¹ derken bir başkası “Kamu borcu dış ağrısı gibidir, en iyisi hiç olmamasıdır, olduğunda ise zaman kaybetmeden mümkün olan en çabuk bir anda giderilmesi gerekir”⁸² demektedir.

Gene ünlü ekonomist N. Gregory Mankiw Birleşik Devletler’de kamu borcunun uygun miktarına ait tartışmanın ülkenin bizzat kendi tarihi kadar eski olduğunu söylerken⁸³, James Madison “Bir kamu borcunun bir kamu felaketi olduğunu”⁸⁴, ileri sürmüştü, Alexander Hamilton ise “Aşırı veya ölçsüz olmadığı sürece kamu borcunu milli bir nimet veya lütuf”⁸⁵ olarak düşünmüştür.

4- KAMU BORCUNUN ÖZELLİĞİ

Kamu gelirlerinin başlıca kaynakları vergiler, borçlanma, özel iktisadi faaliyetler ve emisyon gibi mali araçlardan sağlanan gelirlerden oluşmaktadır.⁸⁶ Piyasa ekonomisine dayanan kapitalist ve karma ekonomi düzenindeki toplumlarda vergi gelirlerinin kamu gelirlerine oranı % 70’i

⁷⁹ Arsan, A.g.e., s.11.

⁸⁰ Van Sweder Winbergen, Ritu, Anand; Ajay, Chhibber, and Roberto, Rocha, External Debt, Fiscal Policy and Sustainable Growth in Turkey, Published for The World Bank, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1992, p.3.

⁸¹ Hikmet, Uluğbay; “Devlet Borç Yönetimi”, İktisat-İşletme ve Finans, Mali ve Ekonomik Sorunlara Yönelik Aylık Yayın, Yıl:10, Sayı: 111, Haziran 1995, ss.14-24.

⁸² Francesco, Giavazzi and Luigi, Spaventa, High Public Debt: The Italian Experience, Cambridge University Press, First Published, 1988, p.25.

⁸³ N. Gregory, Mankiw; Macro Economics, Worth Publishers, Fourth Edition, 2000, p.407.

⁸⁴ Mankiw, A.g.e., s.407.

⁸⁵ Mankiw, A.g.e., s.407.

⁸⁶ Salih, Turhan; Vergi Teorisi ve Politikası, Filiz Kitabevi Yayınları, Altıncı Baskı, İstanbul, 1998, s.20.

geçmekte, hatta ileri derecede sanayileşmiş batı ülkelerinde bu oran % 90'a ulaşmaktadır.⁸⁷

Kamu borcunun özelliklerinden bahsederken kastımız kamu borcunu diğer mali araçlardan ayıran özelliklerdir. Modern bir devlette kamu gelirlerinin en önemli payını vergi gelirleri oluşturduğu için, biz de esas olarak vergi ile borçlanma arasında bir mukayese yaparak konuyu izah etmeye çalışacağız.

Devletin kamu harcamalarının finansmanını karşılamak üzere toplumu meydana getiren fert ve kurumlardan ödeme güçlerine göre karşılıksız ve zorunlu olarak aldığı ekonomik değerler vergi⁸⁸ olarak adlandırılırken, bir devletin belli bir vade sonunda geri ödemek üzere, prensip itibarıyla ödünç verenlere hiçbir baskı yapmadan bazı menfaatler karşılığında sağladığı paralar kamu borcu olarak tarif edilmektedir.

Yukarıdaki tanımlardan anlaşıldığı gibi vergi ve borçlanmanın her ikisinde de üç temel özellik bulunmaktadır. Vergi "**cebri**" yani zora dayalı, **karşılıksız** ve **kesindir**.⁸⁹ Borç ise **ihtiyari** (rızaaya dayalı), **geçici** ve **karşılıklıdır**.⁹⁰ Borç rıza ile bir bedel karşılığında ve alacaklıya ödenme vaadi ile, vergi cebren, karşılıksız ve nihai olarak alınır.⁹¹

4.1- Borcun İhtiyari Olma Özelliği

Hiçbir mükellef vergiyi ödeyip ödememekte serbest değildir. Çünkü vergi cebre dayanır. Vergi yükümlüsü vergiyi reddedemez, ancak vergi yükümlüsü haksız bir vergiyle karşılaşırsa savunma hakkını kullanarak yasal yollardan vergiye itiraz eder. Aksi halde tahakkuk eden vergiyi ödemek zorundadır. Yani vergi bir yükümlülüktür.⁹² Bazı istisnai durumlar olmakla birlikte borçlanma esas itibarıyla ihtiyaridir, borç verenin rızası veya muvafakatine dayanır.⁹³ Borçlanmada kimse devlete borç vermek, devletin ihraç ettiği tahvilleri satın almak zorunda değildir. Devlet tahvillerini dileyenler satın alırlar.

4.2- Borcun Karşılıklı Olma Özelliği

Vergi yükümlüsü vergi borcunu vergi dairesine ödediğinde ödemiş olduğu para tamamen elinden çıkmıştır ve artık tekrar kendisine nakit olarak geri dönme imkânı yoktur.⁹⁴ Çünkü vergi karşılıksızdır. Borçlanmada ise durum bundan farklı olup özel veya tüzel kişilerden borç alınan paralar, tahvil ya da bonoların vadeleri geldiğinde bu kişi veya kurumlara faizleriyle birlikte geri ödenmektedir. Bu nedenle kamu borçlanması kişi

⁸⁷ Turhan, A.g.e., s.20.

⁸⁸ Pehlivan, A.g.e., s.108.

⁸⁹ İsmail, Türk; Kamu Maliyesi, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1992, s.280.

⁹⁰ Sabahat, Avşar; İç Devlet Borçlarının Enflasyonist Etkileri (Teoride ve Türkiye'de), Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Z.F. Fındıkoğlu Araştırma Merkezi Yayın No: 156, Erzurum, 1989, s.27.

⁹¹ İsmail, Türk; Maliye Politikası, Turhan Kitabevi Yayınları, 10. Baskı, Ankara, 1994, s.125.

⁹² Türk, Kamu Maliyesi, s.281.

⁹³ Metin, Erdem – Doğan, Şenyüz – İsmail, Tatlıoğlu; Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi Yayınları, İkinci Baskı, Bursa, 1998, s.209.

⁹⁴ Aksoy, A.g.e., s.154.

ve kurumlar açısından paralarının kesin biçimde elden çıkması değil bilakis devlete sağlanana fon karşılığında bir nevi paranın kirası ve maruz kalılabilecek risk ve sigorta primumu, faiz, pirim, ikramiye şeklinde bir gelir sağlama aracı olmaktadır.⁹⁵ Vergilemede fertlerin gelirleri (zımnen dahi olsa) kamu mal ve hizmetlerinden faydalanma karşılığında azaltılmış olurken, borçlanmada fertler kamu mal ve hizmetlerinden faydalanmak için gelirlerinden herhangi bir şey vermemekte ya da kaybetmemekte, sadece bunun bir kısmını ileride kullanmaya razı olarak yani satın alma gücünün bir kısmını kullanmaktan geçici olarak vazgeçerek karşılığında devletten hem bir menfaat hem de ödeme vaadi almış almaktadırlar.⁹⁶

4.3- Borcun Geçici Olma Özelliği

Borç cari vergilendirmeye karşılık, ya da bugünkü vergilerin yerine gelecekte tahsil edilecek vergileri ikame etme aracı veya vasıtasıdır.⁹⁷

Vergi gerçek anlamda bir gelir olduğu halde, borçlanma ancak görünüşte bir gelir özelliği taşımakta, çünkü alınan borçların vade sonunda geri ödenmesi gerekmektedir.⁹⁸ Hatta borçlanma yoluyla elde edilen gelirler alındıkları dönemde devlet gelirleri içinde yer alırken, ana para ve faiz ödemeleri

yapıldığında kamu masrafları grubuna girdiği için borçlanma nevi şahsına münhasır bir özellik arz etmektedir.⁹⁹ Verginin aksine borçlanma şekli itibarıyla kati bir finansman yöntemi değildir. Devlet borçlanmak suretiyle sağladığı gelirleri ileride ödemekte ve yine bu ödeme vergi gelirleriyle yapılmaktadır.¹⁰⁰ Bu yönüyle borçlanma sonradan alınacak olan bir gelirin önceden alınmış olması itibarıyla bir nevi avans özelliği taşımaktadır.¹⁰¹

Mükellefin ödediği vergiyi geri alamaması, yani ödediği paranın bir daha kendisine nakit olarak dönmemesinden dolayı vergi kesindir. Borçlanmada ise durum farklı olup devlete borç veren şahıs ya da kurumlar belli bir vade sonunda verdikleri parayı faizleriyle birlikte geri almaktadırlar.¹⁰² Daimi borç halinde hak sahibi borç akdi yapılırken sadece faiz almakla yetinmeyi kabul edip, borcun aslını isteme hakkından vazgeçmektedir. Eğer elindeki tahvili borsada satarsa borcun aslını da dolaylı olarak almış olur.¹⁰³

Devlet hiçbir zaman acze düşmez ya da doğrudan doğruya iflas etmez.¹⁰⁴ Şunu hemen belirtelim ki devletlerin acze düşüp iflas etmeme durumu milli para cinsinden borçlar için söz konusu olup yabancı para cinsinden borçlarda durum farklıdır. Kaldı ki milli para cinsinden olan borçlarda

⁹⁵ Türk, Kamu Maliyesi, s.284.

⁹⁶ Memduh, Yaşa; Devlet Borçları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1971, s.6.

⁹⁷ Lorraine, Eden, Retrospectives on Public Finance, Duke University Press, Durham and London, 1991, p.331.

⁹⁸ Açba, A.g.e., s.4.

⁹⁹ Pirimoğlu, A.g.e., s.1.

¹⁰⁰ Yaşa, A.g.e., s.4.

¹⁰¹ Açba, A.g.e., s.4.

¹⁰² Kamalak, A.g.e., s.36.

¹⁰³ Kamalak, A.g.e., s.36.

¹⁰⁴ Türk, Kamu Maliyesi, s.285.

bile devletlerin aciz kalarak iflas ettiği bir vakıadır. Bunun en açık örneği biri ihtilal arifesinde diğeri de direktuvar döneminde Fransız devlet hayatında görülmüştür.¹⁰⁵

Borçlanmanın tamamen veya kısmen karşılığını kaybederek yok olma durumu çağdaş, modern devletlerde enflasyon vasıtasıyla ortaya çıkar. Ekonomide yaşanan hızlı bir enflasyon sonunda para sistemi tamamen çökerek satın alma gücünü kaybeder. Devlet bu durumda değeri sıfıra düşmüş paralarla borçlarını öder. Tarihte bu enflasyonun en belirgin şekli I. Dünya Savaşı sonrası Almanya'da yaşanmıştır. Meşhur istatistik uzmanı Ernest Vagemann olayın vahametini anlatma açısından şu misali vermektedir:

“Almanya'da 1920 yılında bir milyon markı olan bir kişi bir fabrika satın alabiliyorken aynı para ile 1921 yılında bir köşk, 1922 yılında bir otomobil, 1923 yılının ilk yarısında bir kat elbise, 1923 yılının ikinci yarısında ise bir milyon markın değeri bir deste kağıttan başka bir şey ifade etmiyordu.”¹⁰⁶

Bu örnekte olduğu gibi 1923 Alman hiper enflasyonunda, Almanya insanların alış verişe gittiklerinde parayı el arabalarıyla taşıdıkları¹⁰⁷, değeri sıfıra düşmüş kağıtlarla iç borçlarının tamamını ödemiş, hukuken ödenmiş gibi görünen bu itfa sonunda alacaklılar devletten alacaklarının karşılığını neredeyse hiç alamamışlardır.¹⁰⁸

4.4- Borcun Diğer Özellikleri

Kamu borçlarının ihtiyari, karşılıklı ve geçici olarak izah edilen karakteristik özelliklerinin yanında, kendine has bazı özellikleri daha vardır. Şöyle ki çağdaş vergi sistemlerinde vergiler ödeme gücüne göre konulup tahsil edilmektedir. Ödeme gücünün gelir, servet ve harcama olmak üzere üç temel göstergesi bulunmaktadır.¹⁰⁹ Yani kişinin gelir elde etmesi, tüketim maksadıyla bu gelirini harcaması veya bir servete sahip olması durumunda vergi ödemek zorundadır. Borçlanma ise prensip olarak tasarrufa dayanmakta, kişinin devlete borç verebilmesi için elinde tasarruf edilmiş bir meblağın olması gerekmektedir.¹¹⁰ Vergi onunla elde edilen paraların menşei ve kullanılması arasında bir bağ olmaksızın bütün kamu harcamalarının karşılanmasına hizmet eden, mecburi bir mükellefiyet olmasına rağmen; borçlanma ise prensipte ihtiyari olan ihracı sırasında tahsis edileceği yerin belli edilmesi gereken bir kamu geliridir.¹¹¹ Şöyle ki borçlanmayla elde edilen gelirler yada fonların hangi alanlarda harcanacağı önceden bilinmesine rağmen, vergilerle elde edilen kaynaklar hazineye toplanır ve nereye harcadığı belli olmaz. Bir topluluğu teşkil edenlerin mali vazifesinin ifadesi olan vergi genel bütçeye girdikten sonra menşeiine ait izi kaybeder, borçlanma ise belli bir konunun

¹⁰⁵ Kamalak, A.g.e., s.36.

¹⁰⁶ Halil, Çivi; Para ve Banka, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Araştırma Enstitüsü Yayınları, Erzurum, 1978, s.98.

¹⁰⁷ David, Begg; Stanley, Fischer; and Rudiger, Dornbusch, Economics, MC. GRAW-HILL BOOK COMPANY, 1994, s.98.

¹⁰⁸ Türk, Kamu Maliyesi, s.286.

¹⁰⁹ Akif, Erginay; Kamu Maliyesi, Savaş Yayınları, Gözen Geçirilmiş ve İncelenmiş 15. Baskı, Ankara, 1994, s.51.

¹¹⁰ Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, A.g.e., s.209.

¹¹¹ Sait, Mayter; Amme Kredis Tekniği, Bankacılar Cemiyeti Neşriyatı, Yeni Matbaa, Ankara, 1957, s.1.

finansmanına ihtiyari bir iştiraktır.¹¹² Son olarak vergi yurt içi kaynaklardan elde edildiği halde, borçlanma yurt içi kaynaklardan elde edilebileceği gibi yurt dışı kaynaklardan da elde edilebilir.¹¹³

5- SONUÇ

Yapılan araştırmalar eski İtalyan şehir devletlerinin 13. Asırdan itibaren borçlanmaya başvurduklarını gösterse de, borçlanmanın iktisadi, mali, siyasi ve sosyal şartları sonraki dönemlerde sağlanabildiği için ilk dönemlerde yapılan borçlar önemsiz ve cılız kalmıştır. Kamu borçlanması asırlarca devam eden olaylar zincirinden sonra 18. Asrın bitimine doğru ilk önce İngiltere’de gelişme şartlarını tamamlamış, o günden bu güne farklı şiddet ve mahiyet de borçlanmaya başvurulmasına rağmen konuyla ilgili hararetli tartışmalar yoğunluğundan hiçbir şey kaybetmemiştir. Borç olgusunun tarihi süreç içerisinde değerlendirilmesinde, geçmişte ve günümüzde en önemli gelir kaynağı olan vergi büyük rol oynamış; dolayısıyla vergi ve borçlanmanın doğası ve içeriği hiçbir zaman göz ardı edilmemiştir. Devletin kamu harcamalarını finanse etmek için baş vurduğu vergi karşılıksız, kesin ve cebridir. Bunun aksine borç ise ihtiyari, karşılıklı ve geçicidir. Vergi bir kere alındıktan sonra kamu hesapları açısından alacak verecek hesabı tamamen kapanmaktadır. Borç ise belirli bir süre sonunda anapara ve faiziyle beraber geri ödeneceği için devlet bütçesi açısından ileride hafife alınamayacak bir kamurun oluşumuna sebebiyet vermektedir. Bu gün kapitalist ya da karma ekonomik modeli uygulayan modern devletlerde kamu harcamalarının % 70 ila % 90 ‘ı vergi gelirlerinden karşılanmaktadır.

Bunun yanında günümüzde ülkelerin çoğunda kamu açıkları devasa boyutlara ulaşmış olup; kamu açıklarını kapatmak için başvurulacak borçların gayri safi milli hasıla’ya oranı devlet bütçesini elastik olmaktan uzak bir konuma sürüklemiştir. Dolayısıyla sorun tarihi süreç içerisinde incelenirken görüldüğü gibi vergi kamu harcamalarının finansmanında başvurulacak en önemli kaynak olmasına rağmen, kamu borçlarından da ülkelerin içinde bulunduğu konjonktüre göre bir türlü vazgeçilememektedir. Bu gün uygulama açısından gelinen nokta da borçlanma olgusunu tamamen felaket olarak değerlendiren ne klasik iktisatçıların fikirleri sıkı ve katı bir şekilde geçerli olmuş; ne de modern iktisatçıların kamu borcunu normal bir gelir kaynağı sayan fikirleri bilimsel çevrelerde genel kabul görmüştür. Devlet gelirinden veya topladığı vergiden daha fazla harcadığı müddetçe borç olgusu gündemden düşmeyecek, konjonktürel durum göz ardı edilerek yapılan borçlanma ise mevcut sorunların katlanarak artmasına yol açacaktır.

KAYNAKLAR

- Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları, Yeni Baskı, Ankara, 1988.
- Pehlivan, Osman; Kamu Maliyesi, Derya Kitabevi Yayınları, Trabzon, 2009
- Robert, Heilbroner and Peter, Bernstein, The Debt and the Deficit false Alarms /Real Possibilities, W.W. Norton Company, New York, London, 1989, First Edition
- Ulusoy , Ahmet, Devlet Borçlanması, Derya Kitabevi Yayınları, Birinci Baskı, Trabzon, 2001
- M. James, Buchanan and, E. Richard, Wagner, Public Debt in a Democratic Society, Publis-

¹¹² Mayter, A.g.e., s.1.

¹¹³ Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu, A.g.e., s.210.

hed and Distributed by the American Enterprise Institute for public policy Research, Washington, D.C. 20036, January 1967

Batirel, Ömer Faruk, ; Kamu Maliyesi Teorisine Giriş, Marmara Üniversitesi Yayın No: 492, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No:388, İstanbul, 1990

Arsan; Üren Türkiye’de Cumhuriyet Devri’nde İç Devlet Borçları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Sayı: 133-115, Maliye Enstitüsü Yayınları No: 17, Sevinç Matbaası, İstanbul, 1961

Pirimoğlu, Abdülbaki Türkiye’nin Dış Borçları ile İlgili Bir Tahlil Denemesi, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları No:77, Erzurum, 1982

Kamalak, Mustafa Kamu Borçlanması, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Araştırma Merkezi Yayınları, İkinci Baskı, Erzurum, 1987

Devellioğlu, Ferit, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitabevi Yayınları, 11. Baskı, Ankara, 1993.

İnce, Macit ; Devlet Borçları ve Türkiye, Gazi Kitabevi Yayınları, Altıncı Baskı, Ankara, 2001

Giray, Filiz, Maliye Tarihi, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001

Aksoy, Şerafettin; Kamu Maliyesi, Filiz Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul, 1988

Gürsoy, Bedri; Kamusal Maliye, “S” Yayınları, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Ankara, 1980

Korkmaz, Esfender; Vergi Yapısı ve Gelişimi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No: 489, Gür-Ay Matbaası, İstanbul, 1982

Yalçın, Aydın; İktisadi Doktrinler ve Sistemler Tarihi, Aydoğdu Ofset, Üçüncü Baskı, Ankara, 1991

Kazgan, Gülten; İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi, Remzi Kitabevi Yayınları, Üçüncü Basım, İstanbul, 1984

Hamitoğulları, Beşir ; Çağdaş İktisadi Sistemler, Strüktürel ve Doktrinal Bir Yaklaşım; Savaş Yayınları, Dördüncü Baskı, İstanbul, 1986

Zeytinoğlu, Erol ; İktisat Tarihi; Süryay Sürekli Yayınlar Tic. ve San. A.Ş., İstanbul, 1993

Özgüven, Ali; İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler, Filiz Kitabevi Yayınları, İstanbul, 1992

Bağcı , Hamdi ; Kamu Borçları Yönetimi ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, No:135, Birinci Baskı, Ankara, 2001

Zeytinoğlu, Erol; Ekonomik Doktrinler ve Ekonomik Sistemler, Mim Matbaacılık Hizmetleri Basım San. ve Tic. A.Ş., İstanbul, 1992

Ülgener,F.Sabri ; Millî Gelir – İstihdam ve İktisadi Büyüme, Der Yayınları, Yedinci Basım, İstanbul, 1991

Aktan, Coşkun. Can ; “Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 28, Sayı:1, Mart1995, ss.3-32.

P. Bernand, Herber, Modern Public Finance, The Study of public sector Economics, Richard D. IRWIN, INC, Homewood, Illinois 60430, Irwin-Dorsey International, London, England, 1975, Third Edition

Lionel, Robbins, What Role for Government Expenditure? Edited With An Introduction by Edmund S. PHELPS, Revised Edition, Newyork, W.W. Norton Company, Inc. 1965

Çubukçu, Tuğrul ; Enflasyon Teorisi ve Türkiye’de Enflasyon, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları No: 2, Ankara, 1982

Aren, Sadun ; İstihdam Para ve İktisadi Politika, Savaş Yayınları, Onuncu Baskı, Ankara, 1992

Ulusoy, Ahmet ; Maliye Politikası, Laga Kitabevi Yayınları, Trabzon, 2006

Ataç, Beyhan ; Maliye Politikası – Gelişimi – Amaçları – Araçları ve Uygulama Sorunları, Anadolu Üniversitesi Eğitim – Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No: 86, İkinci Baskı, 1991

Coşkun, Gülay ; Devlet Bütçesi – Türk Bütçe Sistemi, Turhan Kitabevi Yayınları, Dördüncü Baskı, İstanbul, 1994

I. Herschel, Grossman, American Fiscal Policy in The 1990's, NBER Working Paper Series, Working Paper No: 5109, National Bureau of Economic Research (NBER), 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138, May 1995

Alan, Sutherland, "Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse The Effects of Fiscal Policy?", ELSEVIER, Journal of Public Economics 65, 1997, PP. 147-162

Açba, Said ; Devlet Borçlanması, Adım Yayıncılık, Birinci Baskı, 1991

Van Sweder Winbergen, Ritu, Anand; Ajay, Chhibber, and Roberto, Rocha, External Debt, Fiscal Policy and Sustainable Growth in Turkey, Published for The World Bank, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1992

Uluğbay, Hikmet ; "Devlet Borç Yönetimi", İktisat-İşletme ve Finans, Mali ve Ekonomik Sorunlara Yönelik Aylık Yayın, Yıl:10, Sayı: 111, Haziran 1995, ss.14-24.

Francesco, Giavazzi and Luigi, Spaventa, High Public Debt: The Italian Experience, Cambridge University Press, First Published, 1988

N. Gregory, Mankiw; Macro Economics, Worth Publishers, Fourth Edition, 2000

Turhan, Salih ; Vergi Teorisi ve Politikası, Filiz Kitabevi Yayınları, Altıncı Baskı, İstanbul, 1998

Türk, İsmail; Kamu Maliyesi, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1992

Avşar; Sabahat; İç Devlet Borçlarının Enflasyonist Etkileri (Teoride ve Türkiye’de), Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Z.F. Fındıkoğlu Araştırma Merkezi Yayın No: 156, Erzurum, 1989

Türk, İsmail ; Maliye Politikası, Turhan Kitabevi Yayınları, 10. Baskı, Ankara, 1994

Erdem, Metin – Şenyüz, Doğan – Tatlıoğlu, İsmail; Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi Yayınları, İkinci Baskı, Bursa, 1998

Yaşa, Memduh; Devlet Borçları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1971

Lorraine, Eden, Retrospectives on Public Finance, Duke University Press, Durham and London, 1991

Çivi, Halil ; Para ve Banka, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Araştırma Enstitüsü Yayınları, Erzurum, 1978

David, Begg; Stanley, Fischer; and Rudiger, Dornbusch, Economics, MC. GRAW-HILL BOOK COMPANY, 1994

Erginay, Akif ; Kamu Maliyesi, Savaş Yayınları, Gözen Geçirilmiş ve İncelenmiş 15. Baskı, Ankara, 1994

Mayter, Sait ; Amme Kredisi Tekniği, Bankacılar Cemiyeti Neşriyatı, Yeni Matbaa, Ankara, 1957

Michael, Parkin, Melaine, Powell and Kent Matthews, Economics, Addison WESLEY LONGMAN Limited, Third Edition, 1997, England

John Cullis and Philip, Jones, Public Finance and Public Choice, Analytical perspectives, MC Graw-Hill Book Company, printed and bound in Great Britain by days Ltd, st Ives Plc, 1992

W. Richard, Lindholm, Introduction to Fiscal Policy, Pitman Publishing Corporation, Second Edition, New York, 1955

Alberto, Alesina; The End of Large Public Debts, Edited by Francesco Giavazzi and Luigi

Spaventa, High Public Debt, Cambridge University Press, 1988

E. Kenyon, Poole, Fiscal Policies and The American Economy, Prentice-Hall, Inc, New York, 1951

Sayar, S.Nihad ; Kamu Maliyesi, Cilt:1, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları No: 256, Sermed Matbaası, Beşinci Baskı, İstanbul, 1975

İnce , Macit ; Devlet Borçları ve Türkiye, Gazi Kitabevi Yayınları, Altıncı Baskı, Ankara, 2001

Uluatam, Özhan ; Kamu Maliyesi, "S" Yayınları, Dördüncü, Baskı, Ankara, 1991

Batırel , Ömer Faruk ; Kamu Maliyesi Teorisi-ne Giriş, Marmara Üniversitesi Yayın No: 492, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No:388, İstanbul, 1990

Nemli , Arif ; Kamu Maliyesine Giriş, Filiz Kitabevi Yayınları, Dördüncü Baskı, İstanbul, 1996

Vural, Savaş; İktisat Politikasına Giriş, Ar Yayın Dağıtım, İkinci Baskı, İstanbul, 1982

Batırel, Ömer Faruk ; Kamu Bütçesi, Marmara Üniversitesi Nihad Sahar Eğitim Vakfı Yayınları No:460/693, Yedinci Baskı, İstanbul, 1994

Avşar; Sabahat ; Maliye Teorisi, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Araştırma Merkezi Yayınları No:79, Erzurum, 1988

J. Richard Cebula; The Deficit Problem in Perspective, by D.C. Heath and Company, Lexington Boks, 1987

Begg, David; FİSCHER, Stanley; and DORN-BUSCH, Rudiger, Economics, MC. Graw-Hill book company, 1994, fourth Edition

Heilbroner, Robert and Peter, Bernstein, The Debt and the Deficit false Alarms /Real Possibilities, W.W. Norton Company, New York, London, 1989

N. David, Hyman; Public Finance A Contemporary Application of Theoray to policy, The DRYDEN PRESS, printed in the United States of America 1990

J.O.N., Perkins Budget Deficits and Macroeconomic Policy, St. MARTINS PRESS, Inc, Scholarly and Reference Division, New York, 1997

S. Harvey, Rosen; Public Finance, Irwin Homewood, Illinois, 60430, Richard D. IRWIN. INC, 1988

M. James Buchanan, and E. Richard Wagner, Public Debt in a Democratic Society, Published and Distributed by the American Enterprise Institute for public policy Research, Washington, 1967