

BORÇLANMA YETKİSİNİN SINIRLANDIRILMASI VE EKONOMİK ANAYASA ÖNERİSİ

Prof. Dr. Coşkun Can Aktan

“Önlemleri değiştirmeksizin, sadece kullanılan elleri değiştirmek, bir alkoliğin içkiyi bırakmak yerine doktorunu değiştirmek istemesine benzer.”

1.Marquess of Halifax

Türkiye’de kamu ekonomisinin yönetimi her geçen gün giderek daha da kötüleşmektedir. Kamu ekonomisi temel göstergelerine baktığımızda bunu çok açık olarak gözlemleyebiliyoruz. Kamu ekonomisinin içinde bulunduğu durumu en son rakamlarla ortaya koymaya çalışalım. (Bkz: Tablo)

- 1998 yılı bütçesinde öngörülen harcama tutarı 14.7 Katrilyondur.
- 1998 yılı bütçesinde hedeflenen gelir 10. 8 Katrilyondur.
- 1998 bütçe açığı hedefi 3.9 Katrilyondur.
- 1998 yılı bütçesinin yüzde 39’unun faiz ödemelerine gideceği tahmin edilmektedir. 1997 yılında toplam konsolide bütçe harcamalarının yüzde 28.5’i faiz ödemelerine gitmiştir. 1997 yılında toplanan gelirlerin yarısı ise faiz ödemelerine harcanmıştır.
- 1998 yılında bütçeden memur maaşlarına ayrılan pay ise yüzde 23’tür. 1997 yılında ise bütçenin yüzde 38’i maaş ödemelerine gitmiştir.

•Bütçe açığı sürekli büyümektedir. 1997 yılı konsolide bütçe açığı 2.6 Katrilyondur ve bütçe açığı/GSMH oranı yüzde 9' lara ulaşmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ya oranı 1990-1995 yılları arasında yüzde 12.2 olarak gerçekleşmiştir. 1998 yılı için tahmin edilen KKBG/GSMH oranı yüzde 8.6 dır.

•İç borç stoku 1998 yılında 31 milyar dolara ulaşmıştır. Dış borç stoku ise 85 milyar dolayındadır. Toplam borç stoku ise 100 Milyar Doları çok aşmıştır.

•Kişi başına milli borç neredeyse kişi başına milli gelirin yarısına ulaşmıştır. 1995 yılında kişi başına düşen milli gelir 2943 Dolar olarak hesaplanmaktadır. Toplam borç stokunun 100 milyar doları aştığı dikkate alınırsa kişi başına milli borç bizim hesaplamalarımıza göre yaklaşık 1800 Dolar civarındadır.

Tüm bu rakamlar kamu ekonomisinde mali disiplinin ve mali sorumluluk ahlakının tamamen bozulduğunu bütün çıplaklığıyla gözler önüne sermektedir.

Borç batağı içinde yüzen ve faiz tuzağı içinde kıvranan bu devletin içinde bulunduğu durumun ne kadar vahim olduğunu kimse düşünmüyor mu acaba?

TABLO: TÜRKİYE'DE TEMEL BÜTÇE VE BORÇLANMA GÖSTERGELERİ (*)

TOPLAM KAMU HARCAMALARI/GSYİH(1995)	:	% 57.4
KKBG/GSMH (1990-1995 Ort)	:	% 12.2
KKBG/GSMH (1998 Tahmin)	:	% 8.6
KONSOLİDE BÜTÇE AÇIĞI (1998 Tahmin)	:	4 KATRİLYON
KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARI (1998)	:	15 KATRİLYON
KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ (1998)	:	11 KATRİLYON
KONSOLİDE BÜTÇE AÇIĞI/GSMH (1997)	:	% 7.5
FAİZ/ KB HARCAMALARI (1998)	:	% 40
MAAŞ / KB HARCAMALARI (1998)	:	% 23

TRANSFER HARCAMALARI (1998)	: 9 KATRİLYON
BORÇ FAİZİ ÖDEMELERİ (1998)	: 6 KATRİLYON
İÇ BORÇ STOKU (1998)	: 31 MİLYAR DOLAR
DIŞ BORÇ STOKU (1998)	: 85 MİLYAR DOLAR
TOPLAM BORÇ STOKU/GSMH (1998)	: % 60

(*) 1998 yılı rakamları tahmin ve bütçe hedefleridir.

BORÇ BATAĞINDAYIZ...

Önceki yıl verilerine bakarak devlet borçlarının ulaştığı durumu daha detaylarıyla değerlendirmeye çalışalım...

1980 yılı başında yaklaşık 1 Trilyon lira olan iç borç stoku 1995 sonu itibariyle yaklaşık 1.3 Katrilyona yükselmiştir. Dolar olarak 1990 yılı başında 19.5 milyar dolar olan içborç stoku 1998 Mart ayı itibariyle 31 Milyar dolara yükselmiştir. (Bkz: Şekil)

Dış borçlar ile ilgili gelişmeler de son derece vahimdir. 1990 yılı başlarında yaklaşık 50 milyar dolara yaklaşan dış borç stoku 1997 yılı sonu itibariyle yaklaşık 85 Milyar dolara ulaşmıştır. Dış borç stokunun yaklaşık yüzde 75'i orta ve uzun vadeli , kalanı ise kısa vadeli. Dış borç stokunun GSMH'ya oranı yaklaşık yüzde 50 civarındadır. Uluslararası standartlara göre dış borç stoku/GSMH oranı yüzde 50'yi aşan ülkeler "*çok borçlu ülkeler*" kategorisinde yer almaktadır. Halihazırda toplam iç ve dış borcunun GSMH'ya oranı ise ülkemizde yaklaşık yüzde 60'lar civarındadır.

KISA VADELİ AVANS UYGULAMASI...

Ülkemizde borç yönetiminin bozulmasına neden olan uygulamalardan birisi de kısa vadeli avans uygulamasıdır. 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu'nun 50. Maddesine göre Banka, her yıl cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının, bir önceki

mali yıl ödenekleri toplamını aşan tutarın yüzde 12'sini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli avans hesabı açabilmektedir. Sözkonusu oran 1996 yılından itibaren kademeli olarak indirilmiştir. 1996 yılı için yüzde 10, 1997 yılı için yüzde 6, 1998 ve takipeden yıllar için yüzde 3'e indirilmiştir. 1997 yılı sonu geçici rakamlarına göre Hazine Müsteşarlığı'nın T.C. Merkez Bankası'ndan kullandığı kısa vadeli avans stoku yaklaşık 338 Trilyona ulaşmıştır.

Hazine'nin kısa vadeli avans adı altında Merkez Bankası'ndan borçlanması tamamen yanlış bir uygulamadır. Eğer gerçekten doğru bir borç yönetimi politikası uygulanmak isteniyorsa ekonomik istikrarı bozan , faiz oranlarını ve döviz kurlarını allak bullak eden kısa vadeli avans uygulamasına son vermek gerekir.

Hazine'nin borçlanma yetkisine son verip, bu yetkiyi Merkez Bankası'na devretmek de bazılarının savunduğu gibi çözüm değil, aksine çözümsüzlüktür. Bu bir sarhoşun içki içmeyi bırakmak yerine, *"benim doktorum iyi değil onu değiştirmek istiyorum"* demesine benziyor. Borçlanma yetkisini Hazine'den alıp, Merkez Bankası'na devretmekle çok şey değişmez. Sadece kullanılan elleri değiştiriyorsunuz o kadar... Merkez Bankası Başkanı'nı atayan hükümet değil mi? Bu kez hükümet para basılmasına ek olarak borçlanma için de Merkez Bankası'na baskı yapmaya devam eder. Bu çözüm değildir.

KONSOLIDASYON..

Bir borç yönetimi politikası olan konsolidasyon ya da tahkim diğer iktisat politikası araçları gibi siyasal iktidarlarca keyfice ve sorumsuzca kullanılıyor. Konsolidasyon kısa vadeli bir borcun ertelenerek daha uzun vadeli bir borç haline dönüştürülmesi demek. İç borç geri ödemelerinde sıkışan hükümetler bu yola

başvurabilirler. Ancak zorunlu konsolidasyona başvurmak o kadar kolay değil. Bankalar bugün kamu kağıtlarının en büyük müşterisi olma konumunu sürdürüyor. Tasarruf sahipleri ve bankaların istek ve iradeleri dışında devletin zorunlu konsolidasyona gitmesi bir daha ileride borçlanabilme imkanını ve devlete olan güveni ortadan kaldırır. Ancak hazine pekala bankalarla bir masaya oturarak gönüllü konsolidasyona gidebilir. Ancak bu da devletin faiz yükünü artırır ve ekonomik istikrarın daha da bozulmasına yol açar. Nitekim çeşitli hükümetler döneminde devletin borçlarını ödeyemeyecek durumda olması nedeniyle konsolidasyona gidilmek zorunda kalmıştır.

Konsolidasyon'u hiç bir zaman faydalı bir iktisat politikası aracı olarak görmedim. Bazı meslekdaşlarım konsolidasyonun hala anti-enflasyonist falan olduğunu kitaplarında yazıyorlar. Konsolidasyon ile eş anlamda kullanılan tahkim kelimesi Arapça "sağlamlaştırma" anlamına geliyor. Ancak bana göre bu borç yönetimi politikası ekonominin baş belasıdır.

BANKALAR DEVLETTEN BESLENİYOR...

Hazine'nin iç borçlanmada çok yüksek faiz vermesi Türkiye'de üretim ekonomisi üzerinde çok ciddi sorunlara yol açıyor. 1980'li yıllarda önem kazanan rantie ekonomisinin kaynağı ve sorumlusu devlettir. Bugün devletin para ve sermaye piyasalarına müdahalesi bir kısım kişilerin ve bankaların havadan para kazanmasına neden olmaktadır. İç borçlanma açısından bakıldığında bugün hazine bono ve tahvillerinin en büyük müşterisinin bankalar olduğunu görüyoruz.

1997 yılında hazine bonolarının yüzde 88.5'u bankalara satılmıştır. Tasarruf sahiplerine yani halka direk satılan hazine bonosu oranı ise toplam içerisinde binde 5'dir. Aynı yıl içerisinde yapılan hazine bonosu ihracının yüze 7.4'ü resmi kurumlar; yüzde 3.7'si ise özel sektör kuruluşları tarafından satın alınmıştır.

1990 sonrasında devletin ihraç ettiği hazine bonolarının her yıl yüzde 70'inden fazlasını bankalar satın almıştır. 1991 yılında bankalara yapılan satış oranı yüzde 92.8 gibi bir rakamdır. 1997 yılında bankalara yapılan satış oranı da yukarıda belirttiğimiz gibi yüzde 90'lara yakındır. Türkiye'de devletin bazı kesimleri nasıl zengin ettiği ortadadır.

Bir kısım zengin rantiyecilik yaparak devletin ve dolayısıyla milletin sırtından para kazanmaktadır. Doğrusunu söylemek gerekirse burada ne bir kısım zengin insanı , ne de bankaları suçlamak gerekir... Benim bugün elimde para olsa nereden en fazla para kazanacaksam oraya yatırım yaparım. Bu kadar basit!.. Asıl sorunun kaynağı devlettir. Ne zaman devleti ekonomide küçültüp, devletin borçlanma yetkisini işte o zaman rantiyeciliğini ortadan kaldırmış oluruz.

BORÇLANMA YETKİSİNİ ANAYASADA SINIRLAMALIYIZ...

Anayasal İktisat adı verilen bir araştırma alanı üzerinde 1987 yılından bu yana çalışmalarımı sürdürüyorum. Bu yeni araştırma alanında çalışan bilim adamları siyasal iktidarların keyfi olarak kullanabilecekleri ekonomik güç ve yetkilerin anayasal normlarla sınırlandırılmasını savunmaktadırlar. Bu görüşün öncülüğünü yapan iktisatçı James M. Buchanan 1986 yılında Anayasal İktisada katkıları dolayısıyla Nobel Ekonomi ödülünü kazandı. Profesör Buchanan'ın halen başında bulunduğu araştırma merkezinde 1987-1989 yılları doktora tez çalışmalarımı sürdürdüm. 1994-1995 akademik takvimi içerisinde de aynı merkezi ziyaret ettim ve bu merkezde 11 ay araştırmacı olarak çalıştım. Bunları şunun için yazıyorum. Ülkemizde akademisyenlerin önemli bir kısmı Anayasal İktisat kavramı ile yeni tanışıyor. Anayasa Hukuku tamam da , Anayasal İktisat da neyin nesi diye düşünenler var!.. Konuyu bilmeyen veya bu konuda okumayanlar ilk etapta devletin borçlanma, para basma, vergileme ve saire yetkilerini sınırlandırmanın anti-demokratik olduğunu

söylüyorlar. Bir kısım meslekdaşlarım ise devletin ekonomik güç ve yetkilerinin sınırsız olmayacağını kabul ediyorlar, ancak anayasa ile bunun nasıl yapılabileceği konusunda endişelerini dile getiriyorlar.

Bilgiyi tanımak ve öğrenmek bu konuda atılacak ilk adımdır... Önce , sınırsız devlet anlayışının doğru olup olmadığını tartışmalıyız. Daha sonra, devleti sınırlandırmanın çarelerini ve yöntemlerini aramalıyız.

Bu kısa açıklamalardan sonra benim konu ile ilgili önerimi sunmak istiyorum. Ülkemizde gerek iç borçlanma , gerekse dış borçlanmanın anayasal düzeyde sınırlandırılması gerektiğine gönülden inanıyorum. Bunu nasıl yapacağız? Nasıl başaracağız? Benim aşağıda sunduğum öneri bu konuda bir adımdır. Anayasa'ya borçlanma yetkisinin sınırlandırılması konusunda bir genel hüküm koymak kesinlikle gereklidir ve kaçınılmazdır. Anayasa'ya şu şekilde bir madde konulabilir:

“ İç borçlanma ancak hükümetin teklifi ve her mali yıl bütçesinin görüşülmesi sırasında TBMM'nin salt çoğunluğunun kararı ile yapılabilir. İç borçların miktarı o yıl bütçesinde öngörülen toplam kamu harcamalarının yüzde yirmisinden fazla olamaz. Herhangi bir mali yıl içerisinde iç borçlanma talebinde bulunurken toplam iç borç stokunun reel GSMH'ya oranı esas alınır. İç borçların reel GSMH'ya oranı hiç bir şekilde yüzde yirmiyi geçemez.

Dış borçlanma ancak hükümetin teklifi ve TBMM'nin salt çoğunluğunun kararı ile yapılabilir. Ancak, toplam dış borç stokunun bir önceki yıl reel GSMH'ya oranı yüzde 40'ı aşamaz. Dış borçlanma ile sağlanan finansman, yatırım harcamalarının dışında kullanılamaz.

İç ve dış borçların toplamından oluşan toplam dış borç stokunun GSMH'ya oranı yüzde 60'ı geçemez.”¹

Siyasal iktidarların kısa dönemde böylesine bir anayasa maddesi ile kendilerini kısıtlamayacakları belli. Ancak, zamanla bu konuda adımlar atılmasının zorunluluğuna inanacaklardır.

Bugün Avrupa Birliği'ne üye ülkeler Maastricht Anlaşması'nın gereği olarak toplam kamu borçlarını sınırlama eğilimindedirler. Bizim Avrupa Birliği üyeliği için değil kamu ekonomisinde disiplini ve mali sorumluluk ahlakını tesis etmemiz için borçlanma yetkisini sınırlayacak kararları mutlaka almamız gerekir düşüncesindeyim.

Türkiye'yi borç batağından, faiz tuzağından ve rantiyeye ekonomisinden kurtarmanın yolu hükümetlerin borçlanma ve borç yönetimi politikaları (konsolidasyon, konversiyon vs.) üzerindeki yetkilerini sınırlandırmaktan geçmektedir. Türkiye'nin içinde bulunduğu durum radikal çözüm önerilerine ihtiyaç göstermektedir. Çözüm, “sorumluluk ahlakı”na sahip hükümetlerin işbaşına gelmesinde aranmamalıdır. Doktoru değiştirmek, ya da daha iyi bir doktor bulmak için çabalamak asıl ve köklü çözüm değildir. Çözüm, doktorun kullanabileceği dozajı ilacın prospektüsünde yazmaktan geçmektedir.

¹ Bkz: C. C.Aktan, Ekonomik Anayasa, Ankara: TİSK Yayını, 1997.