



Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi

The Journal of International Social Research

Cilt: 7 Sayı: 31 Volume: 7 Issue: 31

www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581

**BORÇLANMA POLİTİKALARI IŞIĞINDA TÜRKİYE'DEKİ BORÇLANMA
STRATEJİSİ'NİN HUKUKSAL DEĞERLENDİRMESİ**
*ASSESSMENT ON TURKISH JUDICIAL PUBLIC DEBT STRATEGY IN THE LIGHTS OF
DEBT POLICIES*

Erdem Erdinç ERBEYİN*

Özay ÖZPENÇE**

Öz

Dünya'daki ekonomik gelişmelere binaen ülkeler de ticaretin kolaylaştırılması, şeffaflaştırılması, ticaret üzerindeki engellerin kaldırılması gibi bir takım politik, ekonomik ve uluslararası anlaşmalar yapılmıştır. Bununla birlikte belirtmek isteriz ki söz konusu global ekonomik ilişkilerin neticesinde, gerek gelişmiş ülkeler gerek de gelişmekte olan ülkeler, küresel ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmaktadır. Hiç şüphesiz, mali krizler karşısında zorluklar yaşayan devletler, mali krizden kurtulmak için uluslararası mali kuruluşlardan borçlanma yoluna gitmişlerdir. Türkiye de söz konusu husus üzerinde durmuş ve kamu açıklarını kapatmak için etkin ve efektif borçlanma stratejisi uygulamaya çalışmıştır. 2002 yılında da devlet borçlarının hukuken düzenlenmesi adına 4749 sayılı kanunu yürürlüğe koymuştur. Çalışmada, devlet borçlanma ilkeleri ışığında ve 4749 sayılı Kanun kapsamında Türkiye'nin devlet borçlanma stratejileri üzerinde durularak değerlendirmelerde bulunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Devlet Borçlanması, Bütçe Açığı, Maliye Politikası.

Abstract

In conjunction with the economic developments in the world, many states have agreed on various economic, political and international agreements for removing trade barriers and trade transparency. In the meanwhile, it should be stated that both the developed states and developing states have struggled with global financial crisis because of global economic relations. Undoubtedly, most of the states have taken on debt from international financial institutions to get over economic crisis. At this point, Turkey has also focused on this fragile issue and has forced efficient public debt strategies to close its budget deficit. In 2002, Turkey put into force the Turkish Public Debt Law (Law No: 4749). In this article, the author aims to evaluate Turkey's public debt strategies in the light of public debt principles and in the scope of Turkish Public Debt Law.

Keywords: Public Debts, Budget Deficit, Fiscal Policy.

* University of Leicester, Faculty of Law, International Commercial Law, LLM & Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Programı.

** Yrd. Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü.

GİRİŞ

Günümüzde dünya ticaret hacminin yükselmesi, ülkelerarası ticaret engellerinin kaldırılması, ticaretin şeffaflaştırılması, ticaret kotalarının kaldırılması gibi hususlar, dünya üzerinde tüketim toplumu olgusunu yerleştirmeye başlamış ve insanoglu daha talep edici boyutlarda yaşamını sürdürmeye başlamıştır. İşte bu noktada söylenmelidir ki devlet borçlanması olgusu, devletler tarafından “ekonomik kaynak” aracı olarak görülmüştür. Ayrıca devlet borçlanmaları incelendiğinde görülecektir ki, kamunun ve toplumun ihtiyaçlarının her geçen gün artması nedeniyle söz konusu devlet borçlanması eğilimi her geçen gün artmaktadır. Bununla birlikte de devletler, vatandaşlarının taleplerini karşılayabilmek için değişik kaynaklar aramaya gitmişlerdir. İşte bu noktada, devlete atfedilen ve talep edilen görevler nedeniyle devlet borçlanma politikaları büyük önem arz etmektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere, devletin devlet olması hasediyle yerine getirmek zorunda olduğu bazı kamu hizmetleri mevcuttur. Ancak devlete yüklenen görevler konusunda doktrindeki yaklaşımlar nedeniyle de devletlerin borçlanma politikaları değişkenlik göstermektedir. Genel olarak iki görüşe yer verecek olursak, bir tarafta klasik görüş, yani devletin görevlerini olabildiğince daraltan ve devletin kaynaklarının asgari düzeyde ve belli başlı eğitim, sağlık gibi hizmetlerde kullanılması gerektiğine vurgu yapan klasik görüş taraftarları varken, diğer tarafta ise devletin, sosyal devlet olması ilkesini geniş ölçüde benimseyen ve toplumun temel ihtiyaçlarının yanında ikincil derecedeki hizmetlerinin de devletçe karşılanması gerektiğine iddia eden devletçi görüş taraftarları mevcuttur.(Çataloluk, 2009:240-258)Buradan anlaşılacağı üzere, devlete yüklenen kamu görevleri yelpazesi ne kadar geniş olursa devletin de kaynak ihtiyacı buna paralel olarak yükselecektir.

Türkiye gelişmekte olan ülke ekonomisiyle, özellikle 1980 dönemi ekonomik politikalarıyla birlikte kaynak oluşturmak maksadıyla çokça devlet borçlanma stratejileri üzerinde durmuştur. Bununla birlikte, devlet borçlanma politikalarının avantajları değerlendirilirken dezavantajları da ortaya çıkmış ve temel bazda bütçe açıkları daha çok devlet borçlanma uygulamaları ile kapatılmaya çalışılarak ekonomik politikalar üretilmeye başlanmıştır. Nitekim 2002 yılında devlet borçlanmalarıyla ilgili hukuksal yapıya el atılmış ve 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf, 20.11.2013) yürürlüğe konulmuştur.Ayrıca Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları (http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/12/20101231M1-1.htm, 25.11.2013) da bu konuda düzenlenmiş ve yürürlüğe konmuştur.

Bu çalışmanın ilk bölümünde, öncelikli olarak devlet borçlanması ve temelleri kavramsal olarak açıklanacaktır. Bunun yanında devlet borçlanması temel ilkelerinden de bahsedilecektir. İkinci bölümde ise, dünyadaki ekonomik küresel krizlerin üzerinde kısaca durulacak ve devlet borçlanması politikalarının küresel kriz ile ilişkisi tarafımızca sentez yapılmaya çalışılacaktır. Söz konusu politikaları incelerken de devlet borçlanmaları hususunda önemli aktörler olan Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası işleyişinden bahsedilecektir. Üçüncü bölümde ise çalışmamızın esas konusunu oluşturan Türkiye’deki borçlanma politikaları tarihsel olarak kısaca özetlenecek ve özellikle 1980 sonrası politikalar üzerinde durulacaktır. Hukuksal boyutu olarak da 4749 sayılı kanun kapsamında ve söz konusu mevzuatın uygulamaları ışığında değerlendirmelerde bulunulacaktır. Ayrıca Merkezi Yönetim Kanunlarının devlet borçlanması temel ilkeleri, teorik görüşler ve Türk hukukundaki uygulamalar değerlendirmeye alınacak ve devlet borçlanmasının Türkiye ekonomisine etkileri güncel olarak işlenecektir. Çalışmanın son bölümünde ise, Türkiye’nin devlet borçlanma politikasının hukuksal zemini ve ekonomik etkileri üzerinde değerlendirmelerde bulunarak daha efektif bir hukuki-ekonomik-politik işbirliğinin nasıl sağlanabileceğine yönelik önermelerde bulunacaktır.

Çalışmada devlet borçlanması ve önemi özel olarak Türkiye açısından incelenmeye çalışılacak, teorik görüşler ve hukuk uygulamaları ışığında değerlendirilmeye çalışılacaktır. Ayrıca, Türkiye açısından devlet borçlanmalarının küresel ekonomik boyutta ve ulusal bazdaki ekonomik politikalar açısından ileriye dönük etkileri analiz edilecektir. Söz konusu çalışma, gerek 4749 kanunu gerek de Merkezi Bütçe Kanunlarının yorumlanması ve uygulanması açısından açıklamalarda bulunarak, Türkiye’deki hukuk uygulamaları ile ekonomi politikaları arasında bir organik bağ kurma hedeflemektedir. Yukarıda verdiğimiz amaçlar sonucunda, Türkiye’nin devlet borçlanma stratejisi, mali disiplin ve borçlanma ilkeleri ışığında değerlendirilmiş olacaktır. Söz konusu çalışma ile birlikte hukuk uygulayıcıları, ekonomi alanında çalışanlar ve devlet borçlanma politikaları hususunda çalışanlar ve okuyucular hukuk temelinde ama ekonomik etkileri kapsamında bir çalışmayı analiz etme fırsatını bulmuş olacaklardır.

1. Devlet Borçlanması ve Kavramsal Açıklaması

Devlet, hızla yükselen harcamaları dolayısıyla çabuk surette elde edebileceği kaynak arayışında bulunmaktadır. Devlet gelirlerine baktığımızda kamu gelirleri dendiğinde akıllara ilk gelen vergilerin, günümüzdeki çoğu gelişmekte olan devletlerin harcamalarını yeterli ölçüde karşılayamadığı aşikardır.

Türkiye'yi de söz konusu devletler, yani vergi gelirlerinden başka devlet gelirleri arayan devletler kapsamına almak gerekmektedir. Dolayısıyla da gerek diğer devletlerin ekonomik politikasında gerek de Türkiye'nin kamu gelirleri hususunda, devlet borçlanması kavramı, işlevi ve stratejisi hayati derecede rol oynamaktadır. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki çalışmamızda diğer devletlerin borçlanma stratejileri yüzeysel kalmakla birlikte Türkiye'nin devlet borçları hukuksal bazda esas olmak üzere ekonomik ve sosyal nitelikte de incelemeye tabi tutulacaktır. Bütün bunlardan sonra, devlet borçlanmasının ne olduğunu açıklamakla başlamak yararlı olacaktır.

Devlet borçlanması, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 3. maddesinde (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>, 22.11.2013) şu şekilde tanımlanmıştır.

"Türkiye Cumhuriyeti adına Müsteşarlığın borçlu sıfatı ile taraf olduğu ya da üstlendiği her türlü mali yükümlülükleri..."

Ulusoy (2012:1) devlet borçlanmasını, *"Devlet borcunun genel olarak tanımına bakıldığında ise devletin belirlenen bir takvime göre önceden tayin edilen hakların sahiplerine faiz ve anapara geri ödemesi yapmasına ilişkin yasal yükümlülüğü ifade etmektedir"* şeklinde tanımlamıştır. Yukarıdaki tanımları ele aldığımızda devlet borçlanmasının belli başlı temel taşları olduğunu görmekteyiz. Şöyle ki, Türkiye'de devlet borçlanması, devlet namına Hazine Müsteşarlığı ve Müsteşarlığın bağlı olduğu bakanlık tarafından icra edilmektedir (<http://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fGenel+%c4%b0%c3%a7erik%2f4059-29-04-2013.pdf>, 25.11.2013). Ayrıca, söz konusu devlet borçlanmasında devletin geri ödeme yükümlülüğü mevcuttur ve bunun yanında faiz de vermek zorundadır. Bir başka ifadeyle geriye ödeme yükümlülüğü olması nedeniyle devletin bir diğer önemli gelir olarak kayıtlarına aldığı vergi gelirlerinden farklı bir boyutu olduğu açıktır. Bu noktada önemle vurgulamak gerekir ki devlet borçlanması, bir devlet doğru ekonomik politikalar ile yönetilmediği takdirde ekonomik açıklara neden olabilecek, borçlanan ülkelerdeki geleceğe yönelik kısa ve uzun vadede ekonomik darboğazlar yaşanabilecektir. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde söz konusu hassas konu üzerinde detaylı olarak incelemelerde bulunulacaktır.

1.2. Devlet Borçlanmasına Teorik Bakış Açısı

Devlet borçlanmasını teorik görüşler ışığında değerlendirecek olursak, ilk olarak A. Smith, D. Ricardo gibi iktisatçılar düşüncelerini belirtmişler ve devlet borçlanmasının devletlerin ekonomik yapıları açısından tehlikeler doğurabileceğini belirtmişlerdir. Buna karşılık, Keynes ve onun fikirleriyle paralel görüşteki iktisatçılar,

durumun gerektirdiği koşullar esasında, devlet borçlanmasının değerlendirilebileceği görüşündedirler (Ulusoy,2012:3). Görüldüğü üzere, doktrin anlamında da iki ana görüş mevcuttur. Bir kısım iktisatçı, devlet borçlanmasını kaygı ve endişe olarak ele almış ve borçlanmanın, ekonomik dengeleri alt-üst edebileceğinden bahisle temkinli olarak yaklaşılmasını savunmaktadırlar ve hatta yapılmaması gerektiğini düşündükleri aşikârdır. Bununla birlikte, devlet borçlanmasına karşı ılımlı bir politika güden iktisatçılar, devletin gelişen ve değişen şartlar doğrultusunda, borçlanmaya giderek ekonomik politikaları pekâlâ üretebileceğini ve uygulamasını bu yönde tasnif edebileceğini belirterek devlet borçlanmasına karşı geliştirilen endişeleri bertaraf etme düşüncesindedirler.

Uluslararası borçlanmayı devletlerin mali amacına hizmet eden normal bir süreç olarak algılamaları, borçlanma ile başlayan kamu yatırımların devamı için zaruri bir ihtiyaca dönüşmektedir. Ancak, artan tüketimi karşılamak veya bir başka ifadeyle ihtiyaç duyulan talebi arttırmak amacıyla devlet borçlanmasına devletlerce sıkça başvurmak, devletin gelecek dönemdeki gelirlerini kısa vadede kullanma durumunu oluşturur. Söz konusu oluşabilecek durum da ileriye dönük ekonomik politikalarda zorunlu sapmalara, ekonomik değerlerin düşüşüne gibi etkilere sebep olur. Çalışmanın ilgili bölümlerinde söz konusu kırılğan yapı ele alınacak ve hukuksal boyutuyla değerlendirilecektir.

1.3. Devletlerin Borçlanma Nedenleri

Genel olarak devletlerin neden borçlanma yoluna başvurduklarını teorik bazda ve 20. yüzyıldaki tüketim toplumunun gereksinimleri göz önüne alınarak yukarıda değinilmiştir. Hiç şüphesiz, günümüz ekonomik koşulları ve globalleşme etkileri göz önünde bulundurulursa devletlerin borçlanma nedenleri çeşitlilik arz edecektir. Modern anlamda maliye düşüncesini incelediğimizde devlet borçlanmasının devletin politik ve ekonomik durumuna şekil alması gerektiği hakimdir. Buna göre, değişen şartlara göre kamu giderlerinin bir kısmı vergiler temelindeki devlet gelirleri ile diğer bir kısmı ise de devlet borçlanması yoluyla karşılanmalıdır (İnce,1996:27-45). Temel anlamda, i) olağanüstü giderlerin finansmanı için, ii) kamu yatırımlarının finansmanı için, iii) bütçe açıklarının kapatılması için, iv) borç ödeme maksadıyla ve son olarak v) maliye politikası aracı olarak borçlanma olmak üzere borçlanma çeşitleri mevcuttur (Eker ve Meriç,2000:27-33).

1.3.1. Olağanüstü Giderlerin Karşılanması İçin Borçlanma

Öncelikle belirtmek gerekir ki her devletin ekonomik uygulamalarında öngörülemeyen, olağanüstü

kamu harcamaları mevcuttur. Söz konusu harcamalar, savaş, doğal afet vb. nedeniyle olan harcamalardır. Bir devletin savaşa girmesini ele aldığımızda tüm ekonomistler, ve hukukçular, devlet yöneticileri ve ilgili kişilerce tahmin edilebileceği üzere gerek savaş hazırlığı gerek de savaş harcamaları bir devlete azami derecelerde mali yüklerle sebep olmaktadır. Söz konusu olağanüstü durumlarda ise hızlı ve kesin çözümler üretmek gereği hasıl olmakta ve devletler de bunu borçlanma yoluyla karşılamaya gitmektedirler. Devletin bir diğer esaslı kaynağı olan vergiyi bu kısa süreçte alamadıkları için borçlanma yoluna gitmek uygun görülmektedir. Nitekim bir vergi kanununun çıkarılması bir süreç alacak, parlamento görüşmesi, komisyon müzakeresi gibi aşamalarda zaman kaybı oluşabilecektir (Schultz ve Harris,1959:636). Görüldüğü üzere, bir devlet olağanüstü durumlar gibi gelişen şartlar dâhilinde kendine kaynak oluşturmak üzere borçlanma yoluna gidebilmekte ve harcamalarını bu yolla finanse edebilmektedir.

1.3.2. Büyük Ölçekli Kamu Yatırımlarının Finansmanı İçin Borçlanma

Devletler, büyük yatırımlar yapmak için ve finansmanını sağlamak için kaynak ihtiyacı duyarlar. Söz konusu yatırımlara büyük otoyol projeleri, demiryolu projeleri, köprü projeleri, havayolu projeleri örnek olarak gösterilebilir. Daha özel anlamda baktığımızda ise Türkiye açısından son zamanlarda yapılmış ve hizmete sokulan "Marmaray" (<http://www.ubak.gov.tr/>, 25.11.2013) projesi, yapımı başlanan 3. Köprü Projesi devletin çok büyük hacimli yatırımlarıdır. Söz konusu yatırımları hızlı olarak hayata geçirebilmek için yüklü miktarda kaynağa ihtiyaç duyulacağı aşikârdır. İşte bu noktada belirtmek gerekir ki projelerin hayata geçirebilmesi için devletlerin başvuracağı kaynak, borçlanma yoluyla elde edilmektedir. Ayrıca, bu tür büyük yatırımların yıllar geçtikçe kendi kendine finanse edebilmeleri ve söz konusu devlet borçlanması yoluyla alınan paranın hem esasını hem de faizini ödeyebilecek boyutlara gelmektedirler. İşte bu yönüyle de yukarıda değindiğimiz, devlet borçlanması politikasına temelde karşı görüş bildiren yazarlar tarafından da bu yönüyle kabul edildiğini belirtmek gerekir(Türk,1996:276).

1.3.3. Bütçe Açıklarının Kapatılması Amacıyla Devlet Borçlanması

Bilindiği üzere, bir ülkenin bütçe dengesi her zaman uyum göstermemektedir. Yukarıda ifade edildiği gibi devletin bazı harcamaları olağan akışında seyir etmekteyken bazı harcamaları da olağanüstü olarak gerçekleşebilmektedir. Bu durumda devletin, bütçedeki oluşan açığı kapatmak için kısa vadeli hazine bonusu ihraç etmesiyle borçlanma yoluna gitmesi (Eker ve

Meriç,2000:30) son zamanlarda, özellikle 1980 sonrası Türkiye'sinde olağan hale gelmiştir. Bu noktada çok hassas bir noktaya dikkat çekmek gerekmektedir. Şöyle ki, bütçe açıklarının normalleşmesi ve buna bağlı olarak da bütçe açıkları için her fırsatta devlet borçlanmasına başvurulması acaba ne kadar sağlıklı bir politikadır ve hangi suretle sürdürülebilir bir sistemdir? Söz konusu bu hususlar dikkatle incelenmeli ve uygun adımlar atılmalıdır.

1.3.4. Borç Ödeme Maksudıyla Borçlanma

Günümüzde her geçen gün artan kamu harcamaları ile devlet eski aldığı borçlarını da ödemekte zaman zaman zorlandığı olabilmektedir. İşte bu noktada devlet, eski aldığı borçları, devlet borçlanmasıyla elde ettiği borç ile kapatarak geçici bir rahatlama ve nefes alma durumunu oluşturabilmektedir. Ancak yine burada söz konusu borçlanma politikası, ciddi eleştiriler alabilecektir. Şöyle ki, borcun borç ile kapatılması durumu ancak ve ancak kısa vadeli ekonomik rahatlama sağlayacaktır. Öte yandan ise borcun faizi artacağından devletin uzun vadeli ekonomik istikrarına büyük ölçüde zarar verecektir.

1.3.5. Maliye Politikası Olarak Borçlanma

Hiç şüphesiz, devlet borçlanması zaman zaman da bir devletin maliye politikası gereği oluşabilmektedir. Özellikle de enflasyon dönemlerinde borçlanma yoluna gidildiği görülebilmektedir. Söz konusu borçlanmadaki amaç herhangi bir kaynak yaratma vb. olarak bir borçlanma olarak görülmesi gerekmektedir (Şener,1996:200).

1.4. Devlet Borçlanmasının Avantaj ve Dezavantajları

Yukarıdaki açıklamalarda, devlet borçlanmasının araçlarını, yollarını ve nedenlerini değerlendirdikten sonra devlet borçlanmasının avantajının veya dezavantajının olup olmadığı da sorgulanması gerekmektedir. Belirttiğimiz üzere, borçlanma gerek gelişmekte olan ülkelerde gerek de gelişmiş ülkelerin ekonomik politikalarında kullanılmaktadır. Devlet politikaları açısından baktığımızda özellikle büyük ölçekli yatırımların finansmanı ve maliye politikası olarak borçlanma stratejileri açısından faydalar olabileceğini görürüz. Bunun yanında ise, borçlanma yoluyla elde edilen kaynağın doğru mali disiplin dâhilinde kullanılmaması nedeniyle devletin ileriye dönük gelirlerine "ipotek koyma" sonucu ile her an karşılaşılabilir.

Takdir edilmelidir ki, devlet, her borçlanmasını belli faiz oranlarında geri ödemekle yükümlüdür. İşte tam bu noktada, devlet borçlarının faydalarından daha çok zararları söz konusu olacaktır. Öte yandan devlete borç veren gerek uluslararası mali kuruluşlar bakımından

gerek de gerçek şahıslar bakımından durumu değerlendirdiğimizde, devlet borçlanmasının söz konusu kuruluş ve şahıslara faiz avantajı sağladığı aşikârdır. Piyasa koşullarına göre yüksek getiri sağlayan devlet borçlanması araçları karşı tarafça avantaj olarak değerlendirilmektedir (Bilici ve Bilici,2013:70). Görüldüğü üzere, devlet borçlanmasının hem avantajları hem de dezavantajları mevcuttur. Bu durumda, devlet borçlanmasının istenilen amaca ulaşılması için yapılacak işlemler ve hukuki düzenlemeler, azami derecede dikkatle yapılması gerekmektedir. Çalışmamızın ikinci bölümünde, devletlerin uluslararası arenada muhatap olduğu ve Türkiye'nin daha çok borçlanma anlaşmaları yaptığı Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası üzerine değerlendirmelerde bulunulacaktır.

2.Uluslararası Kuruluşların (Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası) Devlet Borçlanmasındaki Rolü

Çalışmanın bu bölümünde IMF(International MonetaryFund) in ve Dünya Bankası'nın devlet borçlanmasındaki yeri, rolü ve etkileri üzerinde durulacaktır. Bununla birlikte özellikle son yıllardaki dünya borç krizinin etkileri nedeniyle bu tür kuruluşların etkinliğinin boyutu ölçülecek ve özellikle de Türkiye'nin yapmış olduğu anlaşmalar üzerinde değerlendirmeler yapılacaktır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki gerek Dünya Bankası gerek IMF, dünya ticaretinde ekonomik işbirliğini sağlamak ve uluslararası ticaret kapsamında ödeme güçlüğüne kaldırmak adına faaliyetlerde bulunmaktadır (<http://www.imf.org/external/about/whatwedo.htm>, 25.11.2013).

Hiç şüphesiz, bir devletin ödeme gücünün artması demek, ticaretin ülkelerarası canlanması manasına gelecektir ki bu da söz konusu uluslararası mali kuruluşların esas gayesine ulaşmasına imkan sağlayacaktır. Bir devletin ödeme gücünün uluslararası arenada artması için de IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere zaman zaman krediler sağlamaktadır. Türkiye ile IMF arasındaki ilişkilere baktığımızda tarihsel boyut itibariyle 20 ye yakın kredi anlaşması imzalanmış ve 50 milyar SDR (Özel Çekme Hakkı) miktarında kredi kullanmıştır (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm>, 26.11.2013). Söz konusu anlaşmalar neticesinde takdir edilmelidir ki, Türkiye'nin ödemeler bilançosundaki dengesizlikler belli bir programdâhilinde giderilmeye çalışılmıştır. Bu sayede de yukarıda değindiğimiz uluslararası ödeme yapabilme niteliğini canlı tutabilme fonksiyonu IMF tarafından sağlanmakta ve genel çerçevede, küresel olarak ticaretin zarar görmesinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

Türkiye açısından ise bakacak olursak, Türkiye son 60 yıldır birçok anlaşma yapmasına karşın hep kısa vadeli çözümler ile sorunlarını halletmeye çalıştığı görülecektir. Bir diğer ifade ile Türkiye'nin değişik zamanlarda yaşadığı ekonomik krizler sonucu IMF in kredi ve teknik destek anlaşmaları sonucunda, Türkiye'nin ekonomik altyapısını güçlü ve sürdürülebilir konuma getirememiş olması ve kalıcı çözümlerin ekonomik politikalara ve mali disipline yerleştirilememiş olması, IMF in devlet borçlanmasındaki rolü anlamında çok düşündürücüdür. (Çörtük,2006:IX)

Dünya Bankası açısından konuyu ele alacak olursak, Dünya Bankasının da kredi vermesi hususunda aslında IMF ile aynı stratejiyi izlediği görülür (<http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>, 26.11.2013) Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin ekonomik anlamda ve teknik anlamda desteklediği projeleri ve hizmetleri bulunmaktadır. Türkiye'nin dış kaynak olarak borçlanma durumuna kısaca göz atacak olursak Dünya Bankası'nın ne kadar etkin bir rol aldığı açıktır. Yukarıdaki bölümlerde açıkladığımız üzere, büyük ölçekli yatırım projeleri, Hazine Müsteşarlığı tarafından Türkiye Cumhuriyeti Devleti namına finansmanı sağlanmakta ve uygulamaya konulmaktadır.

Türkiye'nin iç kaynak yetersizliği nedeniyle dış kaynaklardan kredi sağlanması yolu, bir diğer ifade ile devletin dış borçlanması, ekonomik istikrarın devam etmesi, yatırımların gerçekleştirilebilmesi adına hayati önem arz etmektedir. Ancak yukarıda değindiğimiz hususlara binaen söylenebilir ki, uluslararası mali kuruluşlar devlet borçlanmaları hususunda önemli bir rol almakta ve kredi sağlarken de belli şartlar sunmaktadırlar. Bu hususlara dikkat etmeyen ülkeler veya efektif yapılmayan kredi anlaşmaları, söz konusu Türkiye gibi ülkeleri yeni devlet borçlanmalarına mahkûm kılmakta ve yeniden borçlanma yolları aranmaya başlanmaktadır. (Candan,2005:41) Dolayısıyla söz konusu uluslararası mali kuruluşlar ve kredi alan devletler ve özellikle Türkiye Devleti bu hususta kalıcı çözümlere yönelik borçlanmalarda ve kredi anlaşmalarını buna yönelik atmalıdır. Çalışmanın üçüncü bölümünde daha öznel olarak Türkiye'nin devlet borçlanmasına yönelik hukuksal boyutta düzenlemelerine bakılacak ve hukuk uygulamaları noktasında analizlerde bulunulacaktır.

3. Türkiye'deki Devlet Borçlanmasının Hukuksal ve Ekonomik Değerlendirilmesi

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere, Türkiye nam ve hesabına Hazine Müsteşarlığı tarafından devlet borçlanması faaliyetleri yürütülmektedir. Türkiye'nin borçlanma sürecine baktığımızda kuşkusuz Osmanlı

İmparatorluğu'ndan kalan borçların da olduğu görülecektir. Tarih sahnesinde özellikle kapitülasyonların verilmesi ve Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşünün hızlanması ile birlikte birçok padişah borçlanma ve kapitülasyonların genişletilmesi yoluyla ekonomiyi canlı tutmaya çalışmıştır. Nitekim, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin resmen kurulması ile birlikte Osmanlı'nın borçları Türk Devleti'nden talep edilmiştir. Buna mukabil, Lozan Anlaşması neticesinde Türkiye, Osmanlı'dan kalan borçların %66 sını ödemeyi kabul etmiştir. Söz konusu borçların son taksiti de 1954 yılında ödenmiştir. (Özsoylu,1999:41)Borçların ödenmesine devam edilirken 13 Haziran 1928'de borçların idaresi ile ilgili Duyun-ı Umumiye ile bir anlaşma yapılmış, daha sonraki dönemde idarenin sadece ismi değişmiş, "Eski Osmanlı İmparatorluğu'nun Taksim Edilmiş Düyun-ı Umumiyesi Meclisi" olmuş ve idare merkezi İstanbul'dan Paris'e taşınmıştır (Özen ve Özpençe, 2006: <http://www.mevzuatdergisi.com/2006/04a/03.htm>).

Cumhuriyet dönemi borçlanmasına baktığımızda ise özellikle liberal ekonomi modellerinin uygulanmasına geçilmesiyle ve 1950 tarihinde Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte Türkiye'nin borçlanma durumu artarak devam etmiştir. Özellikle 1960 darbesinden sonra yukarıda bahsi geçen Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası mali kuruluşların aktif şekilde rol oynadıkları görülmüştür. Bunun akabinde 1970 Süleyman Demirel, 1980 Turgut Özal, 1994 Tansu Çiller, 1996 Mesut Yılmaz ve Necmeddin Erbakan,1999 Bülent Ecevit ve 2002 den günümüze kadar şu anki R. Tayyip Erdoğan Başkanlığında Hükümetlerdöneminde söz konusu devlet borçlanma miktarları artarak devam etmiştir. (Bilici ve Bilici,2013:76) Söz konusu dönemler için toplam iç ve dış borçların yıllar ve hükümetler bazında tablo olarak bakılacak olursa;

Tablo 1. Kamu Borç Stoku (1987-2012, İç ve Dış Borçlar Toplamı, Milyar \$)

	1987	1996	1997	1999	2002	2007	Ocak 2013
Turgut Özal	38						
Mesut Yılmaz		60.7					
Necmettin Erbakan			60.3				
Bülent Ecevit				90.3			
R. Tayyip Erdoğan					150	265	330

Kaynak: Bilici ve Bilici, 2013: 76 ve Hazine Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı İstatistikleri, Kamu Net Borç Stoku, <http://www.hazine.gov.tr>, 16.11.2013.

Görüldüğü üzere, 1980 sonrası dönemde azami derecede borçlanmaya gidilmiş ve devlet kamu borç stoku dönemler itibariyle artışlar göstermiştir. Özellikle 1999'dan sonra ise katlanarak devlet borcu sürmüş ve Ocak 2013 itibariyle 330 milyar dolarlık toplam kamu

borç stoku oluşmuştur. Bu noktada ifade edilmelidir ki, söz konusu borçların katlanması salt olarak bakıldığında bir devlet ve gelecek kuşakları için hiç uygun bir ortam oluşturmayacaktır. Bu yüzdendir ki hukuki sınırlaması ve borç yönetim ilkeleri şiddetle uygulanmalıdır.

Maliye ve İktisat literatüründe "mali disiplin" ne kadar önemli ise, söz konusu borçlanma yetkisini tanıyan ve düzenleyen kanunlar ve ilgili yönetmelikler en az mali disiplin ilkeleri kadar önem arz etmektedir. Nitekim, konunun mahiyet itibariyle hayati önem arz etmesi sonucu, 2002 tarihinde 4749 sayılı kanun ve Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları ile tanışılmıştır.

3.1. Devlet Borçlanmasının Hukuksal Değerlendirmesi

Çalışmanın bu bölümünde, elimizdeki ekonomik verilerin derinlemesine inmeden kullanarak, devlet borçlanmasının hukuki kapsamı, ilgili yönetmelikler, bütçe kanunu ve ilgili kanunlar kapsamında değerlendirmelerde bulunulacaktır. Özellikle 4749 sayılı kanunundaki maddeler değerlendirmeye çalışılacak ve son yıllardaki değişiklikler neticesinde Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlar ışığında analizlerde bulunulacaktır.

Bilindiği üzere, her yılın sonunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bütçe görüşmeleri yürütülmekte ve yeni gelecek yılın bütçesi oluşturulmaktadır. Konumuzla direkt alakalı olması itibariyle belirtmek gerekirse, bütçe kanunlarının 1. maddesinde giderin ne olduğu tanımlanmakta, 2. maddesinde gelir olarak nelerin kabul edildiği söylenmekte ve 3. maddesinde de bütçedeki gelir gider dengesinin ne suretle karşılanacağı belirtilmiştir. Örneğin 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun üçüncü maddesinde "Bu Kanununun 1 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen ödenekler toplamı ile 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan tahmini gelirler toplamı arasındaki fark, net borçlanma ile karşılanır." (<http://www.mevzuat.gov.tr/Kanunlar.aspx>, 26.11.2013) denmektedir.

Anlaşıldığı gibi, borçlanma hususu, bütçe kanunlarına da açıkça yerleşmiştir. Yani yasal dayanak noktasında bütçe kanunları ve yukarıda açıklanan 4749 sayılı kanun ve ilgili yönetmelikler, devlet borçlanmasının yasal dayanak noktalarını oluşturmaktadır. Bütçe açığını kapatmak için borçlanma aracı olarak hazine bonoları çıkartılır ve bankalara ve özel kişilere satılmaktadır. Hazine Müsteşarlığı, söz konusu kanunlar dâhilinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) vasıtasıyla gelir-gider politikasını oluşturmakta ve iç ve dış borçlanma faaliyetlerini aynı hukuksal zeminler sınırında icra etmektedir (<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/eng/index.html>, 27.11.2013).

Ayrıca Hazine Müsteşarlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası arasında protokoller imzalanarak Türkiye Cumhuriyeti'nin devlet borçlanma politikasına yön verilmektedir. Örnek vermek gerekirse, özellikle 1990 lı yıllar ile birlikte enflasyonun ciddi boyutlara ulaşması ve küresel ekonomik krizlerin ciddi olarak ekonomiye etkisi sonucu Merkez Bankası ve Hazine arasında önlem almaya yönelik adımlar atılmış, protokoller yapılmıştır. Örneğin, 1998 yılında enflasyonla etkin mücadele ve şeffaflığı sağlamak adına Hazine tarafından ay içerisinde kullanılacak kısa vadeli avans imkanının ay sonunda kapatılması hususunda protokol imzalanmıştır (http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TU_RKCE/tezler/teza.pdf, 12.02.2014). Sonuç olarak belirtmek gerekir ki sadece Hazine Müsteşarlığı'nın değil aynı zamanda Merkez Bankası'nın, devlet borçlanması ile ilgili kanun ve yönetmelikler dahilinde dominant pozisyonda olduğu aşıkardır.

3.2. Hazine'nin Görevlerinin Değerlendirilmesi

Hazine, devlet borçlanmasını birinci elden yürüten ve yöneten, devlet tüzel kişiliğini temsil eden organdır. Bu açıdan ele alındığında birçok görevleri mevcuttur. Örneğin bazı kamu kurum ve kuruluşlara kefillik görevi mevcuttur. Devlet bünyesindeki Sosyal Güvenlik Kurumları, Mahalli İdareleri'nin işlemlerinde kefil olarak karşımıza çıkmaktadır. Şunu da belirtmek gerekir ki, borçlanılmış olan anaparaların ödenmesi de Hazine tarafından yapılır.

Özet olarak belirtmek gerekirse Hazine, devletin mali ihtiyacını karşılamak adına yapılan borçlanmaların en başından başlayarak borçların tamamının ödenmesine kadar geçen sürede tüm yetkilerini kullanarak gerekli adımları atmak ve gerekli önlemleri almakla yükümlü altına girmiştir. Söz konusu yükümlülük, kanunlarca esaslı unsur olarak belirtilmiştir. Örnek vermek gerekirse, devlet iç borçlanma senetleri hususunda Hazine, gerekli olan borçlanma senetlerinin miktarları, türleri ve satış teknikleri gibi hususları belirlemek zorundadır.

Görüldüğü üzere Hazine, en uygun araçların en uygun borçlanma strateji ile satışına karar vererek efektif bir borçlanma stratejisi belirlemek zorundadır. Bununla birlikte Hazine, devlet gelirlerinin merkezi konumundadır. Bu noktada devletin esas gelirlerinden bir diğeri olan vergi ile borçlanma arasındaki farkları da gözden kaçırmamak gerekmektedir. Çalışmanın bu bölümünde, vergi ve devlet borçlanması arasındaki temel farklılıklar, konunun daha iyi anlaşılabilmesi ve özümsebilmesi açısından açıklanmaya çalışılacaktır.

3.2.1. Vergi ve Devlet Borçlanmasının Hukuksal Noktalardan Değerlendirmesi ve Farkları

Bilindiği üzere vergi, devletin gelirleri arasında bir diğer esaslı kaynağıdır. Yukarıda ifade ettiğimiz üzere devlet borçlanması esas itibarıyla 4749 sayılı kanun ve Merkezi Bütçe Kanunları ile düzenlenmekte iken verginin dayandığı kanunlar bunlardan farklıdır. Esas itibarıyla verginin hukuksal kapsamını 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.193.pdf>, 28.11.2013) oluşturmuştur.

Vergi tahsilinde devlet, hükümlerlik gücünü kullanarak kanundan aldığı yetki ile zorla tahsil yoluna gitmekte ve elde ettiği vergi gelirini serbestçe kullanabilmektedir. Ayrıca söz konusu vergi gelirleri kesindir ve geri ödeme durumu söz konusu değildir. Öte yandan devlet borçlanmasının temeline baktığımızda burada da kanunen alınan bir yetki mevcuttur (İdikutÖzpençe ve Özpençe, 2007: 3). Fakat devlet borçlanmasında devletin zorlama unsuru söz konusu değildir. Ayrıca vergi gibi kesin bir gelir kaynağı değil geçici bir gelir kaynağıdır. Üstelik geri ödemesi yapılırken üstüne faiz unsuru eklenerek ödenmektedir.

Yukarıda ifade edildiği üzere vergi, kanun ile zorla alınırken, devlet borçlanmaları her iki taraf arasında rızaya bağlı olarak elde edilmektedir. Vergi gelirleri Hazine'ye girdiği anda söz konusu gelirin hangi alanlarda ve hizmetlerde kullanılacağını devlet tek taraflı olarak kendisi karar vermekte iken devlet borçlanması ile elde edilen gelirlerde devlet borçlanmasını gerçekleştiren devlet tüzel kişiliği, söz konusu geliri nerelerde kullanacağını belirtmek zorundadır.

Ayrıca IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar da borçlanma ile elde edilen gelirin doğru alanda kullanılıp kullanılmadığını da takip etmektedir. Bununla birlikte, devlet borçlanmasında alacaklıya karşı anaparanın ödeme garantisi ve faiz gibi avantajlar sağlanırken vergi gelirlerinde söz konusu durum mevcut değildir. Devlet borçlanması ile vergi gelirleri arasındaki başka bir fark ise vergi, daha çok ülke içindeki kaynaklardan elde ediliyorken, devlet borçlanması hem yurtdışı hem de yurtiçi kaynaklardan elde edilmektedir. Bununla birlikte vergiler, vatandaşın cebindeki paranın azalmasına neden olduğu için vatandaşlarının tüketim ve yatırımlarının azalmasına da neden olmaktadır. Bunu aksine ise devlet borçlanması vatandaşın kazançlarının artmasını sağlamak ve bunun akabinde harcamaların artmasını sağlamaktadır.

Görüldüğü üzere, vergi ile devlet borçlanması arasında çok temel farklılıklar mevcuttur. Vergilerin yükü, direkt yaşayan vatandaşların üzerine bırakılırken, devlet borçlanmasında aslında gelecek nesiller borçlandırılmaktadır. Devlet borçlanması, vergiye göre daha kolay sonuçlandırıldığı için özellikle Türkiye gibi

gelişmekte olan ülkeler daha çok başvurmaktadır. Ancak burada belirtmek gerekir ki, söz konusu devlet borçlanmalarının geri ödemesi çoğu zaman vergi gelirleri ile ödenmekte ve bunun sonucunda ise devlet borçlarının geri ödemesi zamanında yapılamamakta ve üstüne de faiz binmektedir. Ayrıca bunun diğer bir sonucu olarak da tekrar tekrar borçlanmalara gidilmektedir ve Türkiye'nin borçlanma serüveni "sağlıksız" bir şekilde süregelmektedir. Söz konusu hassas durum, çalışmamızın sonuç bölümünde sentezlenip, devlet borçlanması politikaları hususunda hukuki düzenlemeler v ekonomik boyutu birleştirilerek önermelerde bulunulacaktır.

3.3. Devlet Borçlanması Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi

Bununla birlikte söz konusu hukuksal altyapının oluşmasında dönemin politik kararlarının da elbette değerlendirilmesi gerekmektedir. Belirttiğimiz üzere, özellikle 1970-1980 sonrası gelen hükümetler politik olarak kararlar almış ve devlet borçlanmasının önünü açmaya çalışmıştır. Öte yandan her hükümet politikasının sadece meclis denetimi olmadığı açıktır. Genel ifadeyle hükümet işlerinin yani, kanunlar üzerindeki değişikliklerin meclis içindeki oturumlar ve komisyonlardaki görüşmelerde yapılan denetimlerin yanında söz konusu değişiklikleri yargısal yolla denetleyen yargı organları da mevcuttur. Çalışmanın bu bölümünde 4749 sayılı kanunda yapılan değişikliğe istinaden başvuru Anayasa Mahkemesi sürecine ve Anayasa Mahkemesi kararı detaylı olarak gerekçeleri ile birlikte analiz edilecektir.

3.3.1. Devlet Borçlanması Hakkında Anayasa Mah. Kararının Değerlendirilmesi

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, 03.04.2007 tarihli genel kurulunda 5335 sayılı kanun ile 4749 sayılı kanunun 6. ve 17. maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin düzenlemesi hakkında yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle açılan dava görüşülmüş ve sonucu görülmüştür (Anayasa Mah. 2005/52 E. 2007/35 K sayılı kararı). Söz konusu 5335 sayılı kanun ile 4749 sayılı kanunun 6. maddesinin ikinci ve üçüncü bentler ve 17. maddenin de içeriğinde değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişikliklere karşı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri 116 milletvekili anayasaya aykırılık iddiası ile dava açmışlardır.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki 4749 sayılı kanunun değişiklik yapılmadan önceki halini görmekte fayda vardır. Söz konusu 6. madde, "iç borçlanma" konusunu düzenlemektedir. Buna göre, "*Çıkarılacak Devlet iç borçlanma senetlerinin çeşitlerine, satış yöntemlerine, faiz koşullarına, vadelerine, basım ve ödemelerine ilişkin her türlü esasları ve bunlara ilişkin diğer şartları belirlemeye bakan yetkilidir.*" denmektedir. Aynı

maddenin 2. ve 3. fıkrasına baktığımızda ise 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun'dan ve ilgili kuruluştan bahsedilmektedir. Kanunda sözü edilen 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun'un 1. maddesine (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4572.pdf>, 09.11.2013) bakıldığında yasanın amacı, tarım satış kooperatif ve birliklerine ilişkin hükümleri düzenlemek ve bu kuruluşların yeniden yapılması için yasal bir çerçeve oluşturarak, tarım satış kooperatif ve birliklerini etkin ve sürdürülebilir bir şekilde özerk ve mali yönden bağımsız kılmak olduğu görülmektedir.

Ancak 4749 sayılı Kanun'un ikinci fıkrasına eklenen ibare ile 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri Hakkındaki Kanun'un ek geçici 2 nci maddesi çerçevesinde ortaya çıkan ve görev zararı niteliğindeki borçlar hakkında özel tertip devlet iç borçlanma senetlerine ilişkin sınırlayıcı hükümlerin uygulanmayacağı belirtilmektedir. Söz konusu iptal isteminde de görev zararı niteliğindeki borçlar hakkındaki borçlanma durumunda sınırlayıcı hükümlerin uygulanmayacağından bahisle, devlet borçlanmasında oluşabilecek aksaklıkların önünün alınmayacağı iddia edilmekte ve anayasaya aykırılık iddia edilmektedir.

Ayrıca, söz konusu eklenmiş ibareler ile birlikte yetki devrinin olduğu iddia edilmekte ve anayasanın 7. maddesine doğrudan aykırılık olduğu belirtilmektedir. Anayasa'nın 7. maddesine baktığımızda "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*" ibaresinin olduğunu görürüz. Bir diğer ifadeyle, yürütme organına genel veya sınırları belirlenmeyen bir yetki verilmesi anayasamıza göre olanaklı değildir. Söz konusu durumun mefhumu muhalifinden anlaşılmalıdır ki, yürütme organının düzenleme yetkisi, sınırları ve çerçevesi çizilmiş, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetki konumundadır. Temel ilkelerin koyulduğu, çerçevenin çizildiği, belirli bir alanın düzenlenmesi anayasamıza uygun görülmektedir.

Anayasa mahkemesi, söz konusu karara varırken, iptali istenen ibarenin çerçevesinin çizilip çizilmediği hususu can alıcı nokta olduğu için bu nokta üzerinde yoğunlaşmak suretiyle karar vermiştir. Buna göre 4749 sayılı kanunun 6. maddesinin ikinci fıkrasının sonuna eklenen dava konusu cümlede 1.6.2000 tarihli ve 4572 sayılı Kanun'un geçici 2. maddesinin (c) bendinde "*belirtilen usul ve esaslar dahilinde*" Hazine'nin söz konusu birliklerin banka borçlarını üstleneceği belirlenmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre söz konusu eklenen ibare ile yetki devri oluşturulması imkansızdır. Çünkü açıkça "*belirtilen usul ve esaslar dahilinde*" denilmek suretiyle söz konusu düzenlemenin çerçevesi ve sınırları belirtilmiştir. Söz konusu 4749 sayılı

kanun'un 6. maddesinin üçüncü fıkrasına eklenen ibare ile de "Hazine'nin TMSF'ndan olan alacakları için 6. maddede sayılan koşulların aranmaması öngörülmüştür." Burada da söz konusu düzenleme ile yetki devrinin yapılmış olacağı iddia edilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi söz konusu duruma ilişkin kararında, 4749 sayılı kanunun 6. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasına eklenen ibarelerde yetki devrinin olmadığı "Anayasa'da kanunla düzenleneceği öngörülen her konunun, ayrıntılarına kadar mutlaka kanunla düzenleneceği anlamına gelmez." demek suretiyle iptal istemini, oybirliği ile reddetmiştir. Kanaatimizce Anayasa Mahkemesi'nin, söz konusu kararında yetki devrinin olmadığına ilişkin düşüncesi pekâlâ yerindedir. Çünkü her ne kadar yapılan değişiklikle Hazine'nin TMSF'ndan olan alacakları için 6. maddede sayılan koşullardan muaf tutulduğu belirtilmişse de, söz konusu kanundaki 6. maddenin dava konusu bölümlerinde konu edilen borçlar ve alacaklar Hazine Müsteşarlığı'nca kayıt altında tutulmakta ve üçer aylık dönemler itibariyle kamu borç yönetimi raporu çıkarılmak ve yayınlanmak suretiyle kamuoyuna açıklanmaktadır. Dolayısıyla da burada herhangi bir yetki devri söz konusu olmamaktadır.

3.3.2. 4749 md 17 deki Değişikliğin Anayasa ya Aykırılığı İddiası

4749 sayılı kanunun 17 nci maddesinin (c) fıkrasının (1) numaralı bendindeki "ile bu Kanunun 9 uncu maddesi uyarınca imzalanan hibe anlaşmaları ve 10 uncu maddesi uyarınca imzalanan borç verme ve yeniden yapılandırmaya ilişkin anlaşmalar" ibaresi ile (2) ve (3) numaralı bentlerinin anayasaya aykırılığı iddiası ile başvuru yapılmıştır. "Savunma ve güvenlik amaçlı kredi ve hibe anlaşmaları" ile 4749 sayılı kanun'un 9 uncu maddesi uyarınca imzalanan hibe anlaşmaları ve 10 uncu maddesi uyarınca imzalanan borç verme ve yeniden yapılandırmaya ilişkin anlaşmalarının Resmi Gazete'de yayımlanmayacağı öngörülmüştür. Dava dilekçesinde, söz konusu yapılan değişikliklerin Resmi Gazete'de yayımlanmayacağına öngörülmesinin Anayasa'nın 90. maddesine ("Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması") ve 153. maddesi ile 2. ("Hukuk Devleti İlkesi") ve 11. ("Kanunlar Anayasaya Aykırı Olamaz") maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi ise açık ve net olarak "bu Kanunun 9 uncu maddesi uyarınca imzalanan hibe anlaşmaları ve 10 uncu maddesi uyarınca imzalanan borç verme ve yeniden yapılandırmaya ilişkin anlaşmalar" ibaresinde belirtilen andlaşmaların ekonomik ve ticari nitelikte olduğu ve bu nedenle Anayasa'nın 90. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği açıktır. " demek suretiyle oybirliği ile söz konusu değişikliği iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararını verirken gerekçe olarak dava konusu

"ile bu Kanunun 9 uncu maddesi uyarınca imzalanan hibe anlaşmaları ve 10 uncu maddesi uyarınca imzalanan borç verme ve yeniden yapılandırmaya ilişkin anlaşmalar" ibaresinde belirtilen andlaşmaların ekonomik ve ticari nitelikte olduğu ve bu nedenle Anayasa'nın 90. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği sonucuna varmıştır.

Ayrıca dava konusu değişikliğin ikinci ve üçüncü bentlerinin incelenmesinde ise devlet borçlanması araçları olarak görülen yabancı ülkelerin birlikleri, resmi finansman fonları ve uluslararası kuruluşlar gibi kurumlarla yapılan anlaşmaların dışındaki anlaşmaların resmi gazetede yayımlanmayacağına yine aynı şekilde Anayasa'nın 90. maddesine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi ise söz konusu değişikliğin Anayasaya aykırılık görmemiştir. Şöyle ki, "...kuruluşlar dışında kalan kaynaklardan sağlanan kredi anlaşmaları..."denilmekte olduğu için Anayasaya aykırılık bulunmamıştır.

Anayasa Mahkemesinin, bu kararında doğru tespitte bulunduğu söylenebilir. Anayasa Mahkemesi bir önceki birinci bentteki düzenlemeyi oybirliği ile reddederken, ikinci ve üçüncü bentlerdeki düzenlemelerde ret kararı vermiştir. 4749 sayılı kanunun 6. maddesindeki değişikliklere ilişkin kararlarda da doğru bir uygulamanın yapıldığı düşünülebilir. Görüldüğü üzere, devlet borçlanmasının esas düzenlemesi olan 4749 sayılı kanunda yapılan politik düzenlemelere karşı kanun yoluna başvurularak yargısal denetim yapılmaktadır. Anayasa Mahkemesi, söz konusu düzenlemeleri kısmen reddedip kısmen de kabul etmiştir. Anlaşılmaktadır ki, devlet borçlanması hususu bir devletin ekonomik faaliyetlerini ilgilendirdiği kadar hukuksal düzenlemeleri de gerektirmektedir. Bu noktada keyfi uygulamaların yapılmaması adına ve yürütmenin söz konusu uygulamaları politik bir araç olarak kullanıp devlet borçlanmasına kolayca gidilmesinin önüne geçilmesinin yerinde olduğu düşünülebilir.

SONUÇ

Yukarıda ifade edilen hususlara binaen, devlet borçlanması konusunun bir devletin gerek politik, gerek ekonomik gerek de hukuki açıdan hayati önem taşıdığı açıktır. Devlet borçlanmasının sadece günümüz vatandaşlarına değil aynı zamanda da geleceğe yönelik ekonomik dengeleri etkilemesinden bahisle üzerinde önemle durulması gerekmektedir. Özellikle küresel krizlerin, enerji daralması, faiz oranlarının artışı, ülkelerin politik hataları ve olağanüstü savaş, doğal afet vb. gibi olayların olumsuz etkilerinin artmasıyla birlikte birçok ülke ekonomik dar boğaza düşmüş ve düşmektedir. Türkiye de gelişmekte olan ekonomisi sebebiyle söz konusu ekonomik krizlerden ve

dalgalanmalardan olabildiğince derin yaralar alabilecek seviyededir. Türkiye'nin gelişmekte olan ülkeler içerisinde olmasından dolayı söz konusu durumu gelişmekte olan ülkelerin içerisinde bulunduğu ekonomik krizler açısından ele aldığımızda, özellikle dış borçlanma seviyelerinin katlanarak artması hususu göze çarpmaktadır.

Türkiye'nin, devlet borçlanması hususunda negatif bir görüntü sergilemesinin sebeplerine bakacak olursak hiç kuşkusuz mali nitelikte bir disiplin anlayışının olmadığı ön plana çıkmaktadır. Mali istikrarsızlığın vermiş olduğu dengesiz politikalar, politik olarak da kararları etkilemiştir. Söz konusu politik ve kalıcı olmayan dönemsel kararlar alınmış ve "popülerlik" adına devlet borçlanma sistemi işletilmiştir. Bu noktada Türkiye'nin bütçe açığı büyüyerek artmakta olduğu gözlemlenebilmektedir. Söz konusu bütçe açığını kapatmak adına da yüksek vergi uygulamaları, yeni borçlanma stratejileri izlemekte, hazine bonoları ihraç etme gibi durumlar görülmektedir.

Günümüze baktığımızda ise sadece gelişmekte olan ülkelerin değil aynı zamanda gelişmiş ekonomilerin de devlet borçları noktasında sıkıntıya düştükleri aşikardır. Örneğin birçok Avrupa ülkesi cari açıktan dolayı sıkıntıya düşmüş ve çok katı ekonomik programlar uygulamak için stratejiler geliştirmeye çalışmıştır. Özellikle İspanya, İtalya gibi ülkeler, son zamanlarda büyük ekonomik darboğazlar yaşamaktadırlar. Daha çarpıcı bir örnek vermek gerekirse dünyadaki "süper güç" olarak isimlendirilen Amerika Birleşik Devletleri dahi borçlarını ödeyememe durumu ile karşı karşıya kalmıştır. (Gittleson, http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2013/10/131016_abd_temerrut.shtml, 29.11.2013) Amerika Birleşik Devletleri'nin borcunu ödeyememesi yani temerrüt durumuna düşmesi devlet borçlanmasının ne kadar hassas bir nokta olduğunu göstermesi açısından çok anlamlıdır.

Türkiye açısından da yukarıda söylediğimiz gibi hukuki, ekonomik ve politik olarak istikrar azami derecede gereklidir. Özellikle gelen her iktidar döneminde farklı mali politikaların uygulanması, siyasi kararların icraata geçirilmesi için kaynak bulma yolu olarak devlet borçlanılmasına kolayca başvurulması, ekonomik istikrarsızlığa neden olmaktadır. Devlet, bu noktada vergi kanunları ile vergi miktarlarını arttırarak bütçe açığını kapatmaya karar vermektedir. Anayasa Mahkemesinin ilgili kararlarında ifade edildiği gibi sınırlamanın ve kanunilik ilkesinin asla ve asla dışına çıkılmaması gerekmektedir. Özellikle yürütmenin elini güçlendirmek için kanun ile belirlenecek esasları kanun kapsamı dışına çıkılması, bakanlar kurulu kararı veya yönetmelikler veya kanunların sonlarına eklenen ibareler ile sınırlamanın veya denetlemenin dışına çıkılacak politikalar izlenmesi sadece kısa vadeli olarak

problemlere neden olmamakta aynı zamanda da uzun süreli ekonomik sıkıntılar doğuracaktır. Söz konusu durumun aşılması için hukuki boyutlardaki düzenlemeler, başta anayasal ilkelere, ekonomik ilkelere, mali disipline uygun olarak yapılmalı ve küresel ekonomik krizin esaslı unsurunu oluşturan "disiplinsiz devlet borçlanması" politikaları terk edilmelidir. Bu sayede gerek gelişmekte olan ülkelerin gerek de gelişmiş ülkelerin durumları daha olumlu gelişecek, Türkiye de söz konusu rekor düzeydeki devlet borcunu gerekli mali kriterlere çekebilecek kapasiteye gelebilecektir.

KAYNAKÇA

- TurkeyGovernmentDebtto GDP, <http://www.tradingeconomics.com/turkey/government-debt-to-gdp>, 30.11.2013
- 31.12.1960 tarih ve 193 Sayılı G.V.K. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.193.pdf>, 28.11.2013
- 26.12.2010 tarih ve 6091 sayılı "2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu", <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/12/20101231M1-1.htm>, 25.11.2013.
- 20.12.2012 tarih ve 6363 sayılı 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, 3. Madde.
- 01.06.2000 tarih ve 4572 Sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4572.pdf>, 26.11.2013
- GITTELESON, Kim (2013), "ABD nin Borç Krizi: Süper Güç Borçlarını Ödeyemezse Ne Olur?" http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2013/10/131016_abd_temerrut.shtml, 29.11.2013.
- "Anayasa Mahkemesinin E: 2005/52 (5335 Sayılı Kanun İle İlgili), K: 2007/35 Sayılı Kararı", T.C. Anayasa Genel Kurul Esas: 2005 / 52 Karar: 2007 / 35 Karar Tarihi: 03.04.2007.
- "TurkeyNationalDebt", <http://countryeconomy.com/national-debt/turkey>, 30.11.2013
- AUBOIN, Marc(2004) "TheTrade ,Debtand Finance Nexus: at the Cross-roads of Micro – andMicroeconomics",World TradeOrganisation, GenwaSitzerland, WTO Publications.
- BİLİCİ, Nurettin, BİLİCİ,Adem (2013), Kamu Maliyesi, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları.
- CANDAN, Ekrem (2005), "Dünya Bankası Kredilerine İlişkin Genel Esaslar, Proje Kredilerinin Özellikleri, Avantaj ve Dezavantajları," *Sayıştay Dergisi*, Sayı 58, ss. 41-65.
- ÇATALOLUK, Cuma(2009) "Kamu Borçlanması, Gerçekleşme Biçimi ve Makro Ekonomik Etkileri (Teorik Bir Yaklaşım, Türkiye Örneği)", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 12, Sayı 21, ss.240-258.
- ÇÖRTÜK,Orcan (2006), *Türkiye-IMF İlişkileri ve İlişkilerin Hesap Bazında İşleyişi*, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Muhasebe Genel Müdürlüğü.
- EKER, Aytaç ve MERİÇ, Metin(2000), *Devlet Borçları (Kamu Kredisi)*, Üçüncü Baskı, İzmir: Anadolu Matbaası.
- FANIK, Selçuk ve RANTANEN,Anjariitta(1996), *Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler*, İstanbul: TÜSİAD.
- GROTH Golden, *ReducingPublicDebt: Turkey,Country BenchMarks*,WorldBank,http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/258598-1284061150155/7383639-132388814015/8319788-1324485944855/15_turkey.pdfss. 139-143
- 09.12.1994 tarih ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığının Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun,<http://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fGenel+%c4%b0%c3%a7erik%2f4059-29-04-2013.pdf>, 25.11.2013

International MonetaryFound, "Whatwe do?",<http://www.imf.org/external/about/whatwedo.htm>, 25.11.2013

İNCE, Macit (1996),*Devlet Borçlanması(Kamu Kredisi)*, Beşinci Bası, Ankara:Seçkin Yayınevi, ss. 27-45

28.03.2002 tarih ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun,<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>, 20.11.2013.

Marmaray Projesi, <http://www.ubak.gov.tr/>, 25.11.2013.

ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl(1999),*Türk Maliye Tarihi (Ders Notları)*, Adana:Ç.Ü. İ.İ.B.F. Masaüstü Yayınları.

ÖZEN, Ahmet ve ÖZPENÇE, Özay (2006), "Osmanlı İmparatorluğu'nda ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Borçlanma Politikaları ve Sonuçlar", *Mevzuat Dergisi*, Yıl:9, Sayı:100, Nisan, <http://www.mevzuatdergisi.com/2006/04a/03.htm>, 14.11.2013.

İDİKUT ÖZPENÇE, Aylin ve ÖZPENÇE, Özay (2007), "Küreselleşme ve Uluslararası Kuruluşların Ulus-Devletin Vergilendirme Yetkisine Etkileri", *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1, s.3 <http://www.j-humansciences.com/ojs/index.php/IJHS/article/view/174/185>,

SCHULTZ W.L. and HARRIS L.(1959), *AmericanPublic Finance*, Newjersey:PrenticeHallInc. EnglewoodCliffs, p.636

SDR Açıklaması için Bknz: "Special DrawingRights", <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm>, 26.11.2013

ŞENER, Orhan (1996), *Kamu Ekonomisi*,5. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş..

TÜRK İsmail (1996), *Maliye Politikası*,5. Bası, Ankara:Seçkin Yayınları.

ULUSOY, Ahmet(2012), *Devlet Borçlanması*,Trabzon:Celepler Matbaacılık.

YAVUZ Ali (2009) "Başlangıcından Bugüne Türkiye'nin Borçlanma Serüveni: Durum ve Beklentiler", *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Aralık, Sayı 20,ss. 203-226.