

SOSYALİST EKONOMİLERDE DEVLET BORÇLANMASI ÜZERİNE BİR İNCELEME*

Nuri BURHAN*

ÖZET

Bu çalışmada Sovyetler Birliği örneğinden hareketle Sosyalist ekonomilerdeki devlet borçlanması mali politika açısından incelenmiştir. Sonuçta, kapitalist ekonomilerdeki maliye politikası aracı olan borçlanmadan yapı olarak farklı, etki yönünden de daha az etkin olduğu saptanmıştır.

RESUME

Une Etude Sur L'endettement Public Pans Les Economies Socialistes

Dans cette etude, l'endettement public dans les économies socialistes a été examiné du point de vue de la politique financière suivant l'exemple de L'Union Sovietique. En Conséquence, on a constaté que, la structure de ce genre d'endettement se differe de celui qu'on rencontre dans les économies Libérales Cote influence, L'endettement socialiste est moins efficace que l'endettement des pays Capitalistes.

GİRİŞ

Bilindiği gibi sosyalist ekonomilerde Makro düzeyde yönlendirme genelde merkezi planla yapılmakta ve Maliye Politikası da bu plana yardımcı olmaktadır. Acaba borçlanmanın yapısı ve Maliye Politikası içindeki yeri ve önemi nedir? Veya devlet borçlanması merkezi planlamaya yardımcı durumdaki Maliye Politikasına ne ölçüde destek sağlayabilmektedir? Bu çalışmada bu sorulara yanıt aranmaya çalışılacaktır.

BORÇLANMA POLİTİKASI

Günümüzde, gerek kapitalist ekonomilerde ve gerekse sosyalist ekonomilerde kamunun borç alma yolu ile gelir sağlaması, bütçeler karşılaştırmalı olarak incelen-

* Bu makale yakında yayınlanacak "Merkezi Planlamada Maliye Politikası ve Son Gelişmeler" adlı kitabımızın bir kısmını oluşturacaktır.

** Doç. Dr.; Uludağ Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü.

diğinde, artık alışılmış bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü, özellikle kapitalist ülkelerde borçlanma maliye politikasının elindeki üç araçtan biridir. Böyle bir yola niçin ve nasıl başvurulmaktadır? Ve borçlanmanın maliye politikası açısından önemi nedir? Soruyu önce piyasa ekonomisini ele alarak yanıtlamaya çalışalım.

Pazar ilişkilerinin geçerli olduğu bir ekonomide, devlet başlıca şu gibi nedenlerle borçlanmayı öteki gelir kaynaklarına ve özellikle de vergiye tercih eder:

1- Yeni bir vergi koymak veya mevcut vergileri arttırmak zaman ister. Oysa, devlet o an için önemli bir masraf yapmak isteyebilir. Bunun için de, borçlanma acele ve büyük meblağlar sağlayabilir.

2- Bazen devlet, birikmiş borçların ana para ve faizlerini ödemek için borçlanmak isteyebilir.

3- Uzun sürede tamamlanabilecek bazı kamu hizmetlerinin (özellikle altyapı hizmetleri) finansmanını her yıl vergi ile sağlamak yerine, borçlanma ile sağlamak isteyebilir¹.

4- Devlet, gelirleri ile masrafları arasında zaman bakımından doğabilecek dengelessnessikleri gidermek için de borçlanmayı benimseyebilir.

5- Nihayet, eğer maliye politikasının amaçlarına uygun düşerse de devlet öteki araçlar yerine borçlanmaya başvurmak isteyebilir².

Dış borçlanma sözkonusu olunca da istenilen miktar ve yapıda sermaye birikimini sağlamak amacıyla devlet dış kaynakları iç kaynaklara yeğleyebilir. Kısacası, liberal bir ekonomide devletin borçlanmayı öteki gelir kaynaklarına ve maliye politikası araçlarına tercih etmesi, bir anlamda ekonomik ve siyasal elverişlilik durumuna bağlıdır³. Özetlediğimiz nedenlerle alınan borçlar, iç ve dış borçlar olarak kaynağına göre sınıflandırılabilir gibi, vadeleri bakımından da genelde kısa ve uzun vadeli görünüm altında karşımıza çıkarlar. Devlet borçlarının kapitalist sistemde yapısı ve borçlanma nedenleri üzerinde daha fazla durmayı gereksiz görerek⁴, diyoruz ki, borçlar başlıca:

1- tam cebir uygulayarak 2- cebir tehdidinde dayanarak 3- manevi cebre başvurarak ve 4- cebri tasarruf olarak elde edilebilirler⁵.

Sosyalist maliye düzenine gelince, burada da borçlanma gerek iç ve gerekse dış kaynaklı olarak, sistemin özelliklerine uyum gösterecek biçimde evrime uğramıştır. Sovyet örneğinde, ilk zamanlarda iç borçlanmaya hemen her yıl başvurulduğu için, elde edilen borç gelirleri devlet bütçesinin "alışılmış-olağan" gelirleri arasında göze çarpmaktadır. Özellikle rejim kurulduktan sonra uygulamaya konulan N.E.P. döneminde, kamu borçlarında önemli artışlar olduğunu ve 1924'de 367.3 milyon ruble olan devlet borçununun 1929'da toplam 2541 milyon rubleye/çıktığını görüyoruz⁶.

1 M. Yaşa, *Devlet borçları* (Sermet Matbaası) İstanbul, 1965 S. 14-15.

2 *Aynı Yapıt*, S. 16-17.

3 *Aynı Yapıt*, S. 13 ve 19.

4 Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için Bkz, M. Yaşa, *a.g.y.* ve H. Brochier-P. Tabatoni, *Economie Financiere* Paris (P.U.F) 2^e ed. 1963, S. 129-157.

5 M. Yaşa, *a.g.y.*, S. 26-30.

6 R.W. Davies *The development of the Soviet budgetary system* Cambridge University press. 1958 S. 126.

Yalnız, bu borçların dökümü hakkında ayrıntılara girmek hem zor hem de gereksizdir. Çünkü, borçların miktarı açıklandığı halde kaynakları ve süreleri istatistiklerde açıkça belirtilmemiştir. Şu kadarını söyleyelim ki, başlangıçta, iç borçlanma daha çok manevi cebre dayalı idi. Piyasada serbest faiz oranı % 16 olduğu halde, görünüşte gönüllü ama temelde manevi cebre dayalı halktan gelen tasarruflara yalnızca % 5 oranında faiz ödeniyordu. Dolayısıyla, borçlanma politikası pek başarılı olamamıştı. Bu şekilde başlayan borçlanmanın kısaca şöyle bir evrim gösterdiğini söyleyebiliriz.

Önce, N.E.P. dönemindeki borçlanma politikası ile ilgili olarak, girilen siyasal kampanyalar sonucu uzun vadeli devlet borçları için uygulanan faiz oranı % 10-12'ye çıkarılmış ve gerçekleştirilen bir konsolidasyon işleminden sonra da vadeler 5 yıldan 10 yıla uzatılmıştır. Az önce de değindiğimiz gibi, kamu kredisine ilk baş vurulduğu dönemlerde, kuponlar halka açıkça satılıyor ve satış işine devletin bütün organları, parti, sendikalar vd. oldukça özenli bir biçimde örgütledikleri propaganda ile yardımcı oluyorlardı. Bu arada, kuponların ikramiyeli olduğunu da görüyoruz. Böylesi yöntemler sonucu, bir vakitler planlanmış olan miktarın da üzerinde borç hasılatı elde edilebilmiş ve 1928'de devlet borcunun % 60'a yakın bir bölümü işçi ve köylülerin elinde toplanmıştır.

Borçlanmanın bu hızla sürdürülebilmesi için, 1929'dan sonra "devlet borçlanmasına ve tasarrufların teşvikine yardım komisyonları" adlı bir örgüt bile kurulmuştur. Ne var ki, bir yandan borçlanma politikasında görülen istikrarsızlıklar, diğer yandan da ikramiyeli çekilişler sonucu kuponlara ödenen faizlerin ancak % 3-6 dolayında kalışı nedeniyle, yukarıdaki başarı yapay bir özellik kazanmıştır. Gerçekten, köylü kesimi devlete isteyerek değil, daha çok uygulanan yönetsel baskılar sonucu borç vermiştir⁷. Siyasal ve ekonomik konjoktüre göre biçimlenen politikalar savaş sırasında ve daha sonraları da sürdürülmüştür. Savaşta ortaya çıkan para spekülörlerini hedef alan 1947 para reformlarından sonra hükümet 1 yeni rubleyi 10 eski ruble ile değiştirmeye karar vermiş ve banka hesapları da yeni bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bunun sonucu ise, faiz oranlarının düşmesi olmuştur. Aynı zamanda, para spekülörleri de etkisiz hale getirilmiş ancak, işçi ücretleri gene de eski tarifeden ve yeni ruble ile ödenmeye devam edilmiştir. Nihayet, 1950'deki bir kararname ile de, ruble değerlendirme ölçüsü olarak altına bağlanmıştır⁸.

İzlenen para politikaları sonucu, federal borçlanmanın yavaş yavaş azaldığını ve bunun 1952'de, tabloda da görüldüğü gibi, en alt düzeye indirilmesinin öngörüldüğünü anlıyoruz.

Federal Borçlar

Yıllar	1948	(kesin hesap) 1949 (Tahmin)	1952 (Tahmin)
Toplam (Milyon Ruble)	23,9	22,9	8,4

Kaynak: H. Laufenburger, Mukayeseli Maliye (Çev. B. Fevzioglu, S. Barda). İ. Ü. İkt. Fak. Yay. 1956, s. 91.

7 R.W. Davies, *a.g.y.*, S. 127-128.

8 R. Barre, *Economie Politique*, Tome II Paris (P.U.F) 1970, 6^e ed. S. 424.

Ana hatlarıyla göstermeye çalıştığımız biçimde evrim gösteren politikalar sayesinde, daha sonraları ruble yavaş yavaş bir birikim aracı olma eğilimi göstermeye başlamıştır.

Ancak, sosyalist ekonomik ve maliye düzeninde, tasarruflar yatırıma dönüşüp dönüşmeme konusunda kapitalist sistemde olduğu gibi serbest değildir. İşte, burada sosyalist maliyede borçlanma sorunu devreye girmektedir. Değişik şekillerde oluşan nakit fonlar, tasarruf sandıklarına yatırılmak üzere federal borçlanma politikası aracılığı ile kısmen de olsa toplanabilmektedir. Tasarrufları ele geçirme işlemi, sosyalist ekonomide "Manevi cebir" diyebileceğimiz, halkın vatanseverlik duygularını harekete geçirecek uygulanan borçlanma ile olabileceği gibi, istisnai durumlarda, 1947'dekine benzer şekilde ve "köylü milyonerleri" hedef alan para reformları aracılığı ile de gerçekleştirilebilmektedir⁹.

Oldukça değişik ve biraz da düzensiz bir yaklaşımla ele alınan borçlanmanın, 1958 yılına kadar SSCB'de sırasıyla aşağıdaki yöntemlerle yapıldığı söylenebilir:

1- Halka ve özellikle de ücretlilere, zorunlu olarak ve kısmen de pirimle ve ikramiyeli olan bonoların satışı ile verilecek ikramiyeler başlangıçta % 4 iken sonraları % 3'e ve nihayet daha sonra da % 2'ye indirilmiştir. Bu uygulamaya 1958'de son verilmiştir. Üstelik mevcut bonoların karşılıklarının ödenmesi de bilemediğimiz nedenlerden ötürü durdurulmuştur.

2- Devlete ait tasarruf sandıklarında toplanan borçlar: İkinci tür borçlanma, tasarruf sandıklarının faizli devlet bonolarını satın alınması ile gerçekleştiriliyordu. Böylesi bir yöntem daha çok halkın tasarruflarını % 3 faizle sandıklara yatırımlarını teşvik amacıyla başvurulmuştur.

3- Tamamen serbest ve gönüllü bir şekilde yurttaşlara hazine bonusu satarak yapılan borçlanmalar¹⁰ yukarıda sıraladığımız yöntemlerle 1947-56 arasında 11 adet borç tahvil piyasaya sürülmüş ve karşılığında da 25,800 milyon ruble borç geliri elde edilmiştir.

1958'den sonra ise yeni bir borçlanma girişimi olmamıştır. Aynı zamanda halkın elindeki devlet tahvillerinin ödenmesi işleminin 1977-1996 dönemine ertelendiğini ve böylece 20 yıllık bir süre için durdurulduğunu anlıyoruz¹¹. Daha sonraları, faiz sosyalist ekonomide resmen kabul edildikten sonra artık sosyalist rejimler borçlanmaya bir zorlama aracı, veya olağanüstü durumlarda yardım beklenecek "mali bir can simidi" gözüyle bakmamaya başlamışlardır. 1958 sonrası dönemde uygulanan politikalar daha çok tasarrufların teşvik edilmesi üzerine yoğunlaştırılmıştır. Bu amaç doğrultusunda gerçekleştirilen bir kurumsal düzenleme ile tasarruf sandıkları Gosbank'a bağlanmıştır. Sandıklara, bireylerin yanı sıra birtakım kamuya ait işletme ve kuruluşlar da, o an için kullanamadıkları nakit fonlarını yatırmaya başlamışlardır.

Elde edebildiğimiz bazı bilgiler, bugün siyasal vd. baskılar nedeniyle tahvil alımı olmadığını, çünkü günümüzde tasarrufların arttığını bize öğretmektedirler. Tasar-

9 R. Barre, a.g.y., S. 426.

10 A. Nove. L'Economie Sovietique. Paris (Edplan) 1963, S. 144.

11 G. Kozlov ve diğerleri. Economie Politique Le Socialisme Moscov (Ed du progres) 1977, S. 504.

ruf artışı, SSCB'de bir ara öylesine hızlanmış ki, 1975'lerde bu ülke dünyada kişi başına tasarrufların en yüksek olduğu ülkeler arasına katılmıştır. Gerçi, liberal eğilimli iktisatçı ve maliyeciler, bu tasarrufların satın alınabilecek mal bulunmadığından dolayı zoraki olarak arttığını ileri sürmektedirler ama, gene de SSCB'de tasarruf sandıkları mevduat fazlaları 1965'de 18,7 milyar ruble iken, 1975'de 91 milyara çıkmış ve 1976'da 100 milyarı aşmıştır¹². Anlaşıldığı kadarıyla, SSCB'de tasarruflar kırsal kesimde kent yerleşim merkezlerine göre daha fazla artmıştır. Kanımızca bunun nedeni, kırsal kesime tüketim mallarının kentlerdeki kadar çabuk ulaşmaması ve iktisat dışı başka birtakım alışkanlıklardır. Demek ki, artık günümüzde sosyalist devlet bireyleri devlete ödünç vermeye herhangi bir şekilde zorlamamakta ve sandıklarda toplamaya amaçladığı borç gelinine izlediği para politikasının bir parçası gözüyle bakmaktadır. Yalnız, teşvikler sonucu tasarruflar artmıştır ama, bu artış iç borçlanmanın artmasından dolayı olmamıştır. Tam tersine, iç borçlanmanın tasarruflardan çok daha yavaş artmış olması ve de birikimlerin gelir artışlarından kaynaklanması gerçeği ile karşı karşıyayız.

Diğer yandan şunu da kaydedelim ki, tasarrufları ve dolayısıyla de borçlanmayı teşvik için sosyalist maliye düzeninde alınan önlemler, kapitalist ülkelerde alışık olduğumuz piyasadakinden daha yüksek faiz ödemek, tahvil değerini korumak amacıyla altın veya fiyat endeksleri koymak, başabaşın altında tahvil ihraç etmek vd. gibi politikalardan farklılıklar göstermektedir. Sovyet borçlanma politikasında durum şöylece özetlenebilir: Özel kesim böyle bir sosyo-ekonomik ortamda para ticareti yapamayacağına göre devlet, borçlarına ve özellikle de tasarruf sandıklarına yönelen birikimlere uygulayacağı faiz oranını, önce vade bakımından bir sınıflandırmaya tabi tutmuştur. Sandıklardaki vadesiz mevduata % 2, vadeli olanına da % 3 faiz ödenmektedir¹³. Diğer yandan, tasarruf sandıklarında hesabı olanlara ev, araba vd. gibi sosyalist ekonomilerde elde edilmesi nisbi olarak güç, taşınır ve taşınmaz malları bekleme listelerinde öncelik tanınmaktadır. Bununla beraber, borçlanma tekniği ile ilgili bürokratik engellerin tam olarak kalkmadığı da bu arada ileri sürülmektedir¹⁴. Hasılı, bugün sosyalist ekonomilerde, eskiden olduğu gibi değişik zorlama yollarına başvurarak, halkın satınalma gücündeki artışları sınırlamak gibi bir amaçla borçlanmaya başvurulmamaktadır. Az önce de değindiğimiz gibi, günümüzdeki uygulama zorlayıcı değil, ortalama % 3 faizli tahvillerin tasarruf sandıkları aracılığı ile serbestçe alınıp satılması yöntemiyle gerçekleştirilen sürekli ve düzenli bir borçlanma politikasıdır¹⁵. Şu var ki, borçlanmaya sosyalist ekonomilerde kapitalist

12 H. Mascheriakoff, *Inflation et Politique Monetaire dans les économies Socialistes*. Thèse pour le doctorat es. Sc éco. Universite de Paris I. 1979, S. 140.

13 M. Lavigne, *Les économies Socialistes Sovietiques et européennes*, Paris (Ed. A. Colin) 1970, S. 354.

14 Örneğin, tasarruf sandıkları gişe sayısı 1940'da 41.600 iken 1965'de 73.600 olmuş ve 1976'da da yalnızca 81.000'e çıkmıştır. Sandık gişe sayısındaki artış tasarruflardaki artışın gerisinde kaldığı gibi, ülkenin nüfusuna ve yüzölçümüne göre de yetersizdir. H. Mascheriacogf. *Inflation et politique monetaire dans les economies socialistes*. These pour le doctorat es sc Eco. Universite de Paris I 1979, S. 291.

15 G. Kozlov ve diğerleri, a.g.y., S. 504.

ülkelerdeki kadar sık ve yoğun bir şekilde başvurulduğu söylenemez. Örneğin, Polonya'da biri 1941'de diğeri de 1951'de olmak üzere yalnızca iki kez devlet tahvili piyasaya sürülmüştür¹⁶.

SSCB'de de, 1977'de geri ödenmeye başlanması planlanan birikmiş borçlar, 1974'de başlamak üzere erken ödemeye tabi tutulmuştur. Yeni borçlanmaya da eskisi kadar ilgi gösterilmediğinden, bu konudaki istatistikler düzensiz ve karmaşık da olsa, iç borçlanmanın bütçe gelirleri içindeki payı zayıf bir düzeyde kalmıştır. Hatta borçlanmanın payının, halk kesiminden gelen bütçe gelirleri içinde, yıldan yıla azaldığını görmekteyiz. Nitekim, 1960'da oran % 1,2 iken 1965'de % 0,2'ye düşmüştür. 1970 istatistiklerinde ise borçlanma konusunda herhangi bir rakam görünmemektedir. Günümüzde de iç borçlanmanın bütçe gelirleri içindeki payı yok denecek kadar azdır. Dış borçlanmaya gelince bu konuda da şunlar söylenebilir. Çarlık Rusya'sından önemli ölçüde dış borç alan SSCB, 1918'den sonra Çarın borçlarının tamamını reddetmiştir. Batının gelişmiş kapitalist ülkeleri ile olan ekonomik, mali ve siyasal ilişkileri uzunca bir süre çıkmaza sokan bu olaydan sonra, ilk dış kaynak arayışlarına N.E.P. döneminde başlandığı söylenebilir. O sıralarda, Avrupa'nın sermaye ve teknolojisinden yararlanılmak istenmiş ve yabancı sermayeye kapılar birazcık açılmıştır. Yalnız, 1000'e yakın yatırım başvurusundan çoğunluğu anahtar sanayi dallarına yatırım yapmak istediği için, bunların sadece 97'si kabul edilmiştir.

Bunun yanı sıra, ilk plan döneminde (1928-1933) batıdan kredi almak da ihmal edilmemiştir. Bu konuda yapılan bir araştırmanın bulgularına göre, iç savaşın bitiminden 1931 yılına kadar, yeni sosyalist hükümet kapitalist ülkelerden yaklaşık 1,1 Milyar Ruble (1,2 milyar dolardan biraz fazla) borç almıştır. II. Dünya Savaşı başlamadan önce, bu borçların tamamı ödenmiş ve SSCB 1945 yılına kadar da borç almamış ve ondan sonra da almamayı bir politika olarak benimsemiştir¹⁷. Bununla beraber, günümüzde hem diğer Doğu Bloku ülkelerinin, hem de bu arada Sovyet'lerin dış borçlanmayı önemli bir politika olarak benimsediklerini rahatlıkla söyleyebiliriz. Bu satırların yazıldığı sıralarda elde edebildiğimiz bazı kaynaklar son verilere göre, başta Polonya olmak üzere, Doğu Blokunun Batıya olan borçlarının önemli miktarlara ulaştığını ve birçok sosyalist ülkede plan hedeflerine dış krediler olmaksızın kolay kolay ulaşılmıyacağıni kaydetmektedirler¹⁸.

SONUÇ

Bu makalede ortaya çıkardığımız bulgulara bakılırsa kapitalist bir ekonomide borçlanma Kamu Harcamaları ve Vergilerden Sonra Maliye Politikasının üçüncü de-

16 L. Kurowski les finances dans les etats Socialistes Paris (Ed. L.G.D.J.) 1962, S. 42.

17 V. Vassilev, *Politique d'aide du bloc Soviétique aux Pays en voie de développement* Paris (Ed. de l'OCDE) 1969, S. 65.

18 Anlaşıldığı kadarıyla, günümüzde Doğu Blokunun Batıya olan tüm borçları yaklaşık 85 milyar dolardır. Bunun ayrıntılı dökümünü ve ülkeler açısından yükünü bilmiyoruz. Tanınmış Polonyalı iktisatçı W.Brus'un yorumuna göre "asıl sorun Doğu Blokunun borçlarını ödemesinden çok, yeni kredilerin nasıl bulunacağıdır". Bkz. *Newsweek*, 12 April 1982, S. 13.

recede önemli bir aracı olduğu halde, sosyalist ekonomilerde ve özellikle sovyet örneğinde borçlanma aynı konuma sahip değildir. Yalnızca Sosyalist Maliye Politikasının önemli bir aracı olan bütçe gelirleri içinde kendine bir yer edinmiştir. Gelirler içindeki payı ve dolayısıyla etkisi zayıftır. Bununla beraber, doğu blokunda uygulamaya konulan ve Sovyet Örneğinde de açıklık (glasnost) ve Yeniden Yapılanma (perestroika) olarak adlandırılan son reformlar gözönüne alındığında, ekonomide meta-para biçimleri daha yaygın olarak kullanılacağından, borçlanmanın çeşitleneceği ve sosyalist ekonomideki öneminin de eskiye oranla artacağı öne sürülebilir.

KAYNAKLAR

- Barre R.; *Economie Politique*, Tome II, Paris (PUF) 1970.
- Brochier H. Tabatoni P.; *Economie Financie're*, Paris (PUF) 1963.
- Davies R.W.; *The Development of the Soviet Budgetary System*, Cambridge University Press. 1958.
- Kozlov G. ve diğerleri; *Economi Politique, Le Socialisme*, Moscov (Ed. du Progres) 1977.
- Kurowski L.; *Les Finances Dans Les Etats Socialistes*, Paris (Ed. L.G.D.J.).
- Lavigne M.; *Les Economies Socialistes Soviétiques et Evropéennes* Paris (Ed. A. Colin) 1970.
- Laufenburge H.; *Mukayeseli Maliye* (Çev. B. Feyzioglu S. Barda) İ.Ü. İkt. Fak. Yay. 1956.
- Mascheriakoff H.; *Inflation et Politique Monetaire Dans Les Economies Socialistes*, These pour le doctorat, es. sc. Eco. Université de Paris I 1979.
- Newsweek—; 12. April 1982.
- Nove A.; *L'Economie Soviétique* Paris (Ed. plan) 1963.
- Vassilev V.; *Politique d'aide du bloc Soviétique aux pays en voie de developpement*. Paris (Ed. de l'OCDE) 1969.
- Yaşa M.; *Devlet Borçları*, İstanbul (Sermet Matbaası) 1965.