

KAMU BORÇLARININ SINIFLANDIRILMALARI

Prof. Dr. Üren ARSAN

Kamu borçları bir kaç bakımdan sınıflandırılır. Başlıca sınıflandırmalar süreye göre, ülke içi kaynaklardan veya ülke dışı kaynaklardan alınmasına göre, zorunlu veya gönüllü olmalarına göre ve borçlanma şekline göredir.

Kamu borçları dediğimiz zaman bütün tiplerdeki borçları birlikte ifade etmiş oluyoruz. Oysa kamu borçlarının *türleri*; süreleri; kaynakları, borçlanma şekli ve amaçlarına göre değişir.

Kamu borçlarının sınıflandırılmaları borçların türlerine göre ekonomide *farklı etkileri* olduğu için önem taşır. Borçlar sürelerine göre ve kaynaklarına göre farklı etkilerde bulunurlar. Bu nedenle kamu borçlarının kısa veya uzun süreli olmaları ve bunlara göre kaynakları, iç ve dış kaynaklardan borçlanma, borçlanma amacının, kullanılmasının farklılığı bakımından, hangi tip borç alınacağı konusunda borçların tiplerini ve miktarlarını bilmek önemlidir.

Borçların etkilerini saptamakta, kamu borçlarının toplam miktarlarının ötesinde, tiplerine göre miktarlarına da bakmak gerekir.

Kamu borçları *süre bakımından*,

Kısa süreli borçlar	veya	Kısa süreli borçlar
Uzun süreli borçlar		Orta süreli borçlar
ve		Uzun süreli borçlar
Dalgalı borçlar		
Konsolide borçlar,	diye ayrılır.	

Ülke içi kaynaklardan veya ülke dışı kaynaklardan borçlanmaya göre,

İç borçlar
Dış borçlar,

ve gönüllü olup olmamasına göre,

Gönüllü borçlar
Zorunlu (zoredici) borçlar

olarak sınıflandırılır.

Ayrıca idari-mali borç, teminatlı teminatsız borç, ikramiyeli ikramiyesiz borçlar gibi sınıflandırılmamalardan sözedilir.

Süre bakımından sınıflandırma.

Kamu borçları süre bakımından genellikle *kısa süreli* borçlar *uzun süreli* borçlar olarak ikiye ayrılır. Bu ikili ayrım yerine bazan *kısa süreli*, *orta süreli* ve *uzun süreli* borçlar diye de sınıflandırılır.

Kısa, uzun süre ve kısa, orta, uzun süre sınıflandırılmalarında farklı sürelerle göre tanımlamalar da yapılmaktadır. *Bir yıla* kadar olan borçlar *kısa süreli*, *bir yıla beş yıl* arasındakiler *orta*, *beş yıldan fazla süreli*ler *uzun süreli* olarak sınıflandırıldığı gibi, *iki yıla kadar* olan borçlar *kısa süreli*, *iki ile on yıl* arasında olanlar *orta süreli* ve *on yıldan fazla süreli* olan borçlar *uzun süreli* olarak sınıflandırılmaktadır. Borçları üçe ayırmda farklı sürelerle göre sınıflandırmalar yapılabildiği gibi ikiye ayırmda da bazan *kısa süreli* borçlarla süreleri *beş yılı geçmeyen* borçlar, *uzun süreli* borçlarla da süreleri *beş yıldan fazla* olan borçlar ifade edilmektedir. (1) Görüldüğü gibi borçların süreye göre sınıflandırılmaları çok kesin değildir.

Genel olarak kabul edilen kritere göre, *süreleri bir yıl ve bir yıldan az* borçlar *kısa süreli borçlar*, *bir yıldan uzun* olan borçlar *uzun süreli borçlardır*.

Ayrıca borçların sürelerine göre sınıflandırılmalarında *kısa süreli borçlara dalgali borçlar*, *uzun süreli borçlara konsolide borçlar* da denilmektedir. (2)

Dalgali borçlar bütçenin geçici gelir gider denksizliklerini gidermek için yapılan borçlardır. Konsolide borçlar ise uzun süreli oldukları için borç ödemeleri ve faiz v.s. için servis ödemeleri süresine göre planlanmış olan borçlardır. Kamu borçları için *kısa süreli*, *uzun süreli* borç terimleri yerine daha çok *dalgali borçlar* ve *konsolide borçlar* terimleri kullanılmaktadır.

(1) M. Yaşa, Devlet Borçları; A.Ü. Huk. Fak. Yayınları, 1977 s. 22.

(2) H. Dalton, Principles of Public Finance, 18 th ed. (s. 245-250) s. 248

L. Johansen, Public Economics, Rand Mc Nally Com. Chicago, 1965, s. 108, 105, 117.

Borçların sürelerine göre sınıflandırılmalarında önemli olan diğer bir nokta kaynaklarının da farklı oluşudur. Kısa süreli veya dalgalı borçlar para piyasalarından, uzun süreli borçlar ise sermaye piyasalarından temin edilir. Dalgalı borçlar bankaların, mali kuruluşların (sigorta şirketleri, tasarruf sandıkları, emekli sandıkları, sigorta kurumları) fonlarından veya Merkez Bankasından borçlanma şeklinde olur. Bankaların mali kuruluşların uzun süreli olarak kullanılmayan fonlarının kısa süreli kamu borçlarına yatırılmaları onlara gelir sağlar. Bu kuruluşlar bazan bu borçlara fonlarını yatırmaya zoredilirler. Fakat genel olarak para piyasası kaynakları sınırlı olduğu için dalgalı borçların büyük ölçüde Merkez Bankasından alındığı görülmektedir. Bireyler tasarruflarını düşük faizli ve kısa süreli dalgalı borçlara yatırmamaktadırlar.

Konsolide borçlar uzun süreli veya belirsiz süreli borçlar da olabilir. Devamlı borçların ödenmesi için belirli bir süre saptanmamıştır, fakat bazı koşullarda devlet ödenmesini kararlaştırarak ödeyebilir. (3)

Borç ve faiz ödemeleri uzun süreye göre planlanmış olan konsolide borçların kaynakları halkın tasarrufları, bankaların karşılık ve ihtiyatları, kaynakları ve mali kuruluşların kaynaklarıdır.

Dalgalı ve konsolide borç ayrımı da tabii kesin bir ayrım değildir. Dalgalı borçlar da konsolide edilerek konsolide borç durumuna getirilebilir. (4) Bu genellikle kısa süreli borçları karşılamak için devletin uzun süreli borçlanmaya başvurması şeklinde olur.

Dalgalı borçların artışı ve daha çok Merkez Bankasından alınması ve süreleri sonunda ödenmemesi ve yenilenmesi sonucunda para miktarının artışına ve enflasyona sebep olmaktadır. Dalgalı borçların mali yıl içinde hazinenin gelir gider denkliliğini sağlamak için alınması nedeniyle yıl sonunda ödenmesi gerekir. Dalgalı borçların yıl sonunda ödenmemesi bütçe açığını sonuçlandırır ve dalgalı borçları da uzun süreli borç durumuna getirir.

Kısa süreli borçların faizleri düşük olduğu için, uzun süreli borç yerine devamlı yenilenerek kısa süreli borçlanmaya gidilmesi devletin az masrafla borçlanmasını sağlar, fakat ekonomik duru-

(3) Bu tip borçlanmaya Fransa'da ve bazı Avrupa ülkelerinde başvurulmuştur. Türkiye'de böyle bir borçlanmaya gidilmemiştir.

(4) Örneğin; Türkiye'de 154 sayılı 6.12.1980 tarihli kanunla Hazinesinin ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin bir kısım borçları uzun süreli borç durumuna getirilmiştir.

ma göre ekonomide kaynağı itibarile kısa süreli borçlanmanın ekonomiye olumsuz etkileri olacağı için az masrafla borçlanmak için kısa süreli borçlanma tercih edilemez.

Ülke içi veya ülke dışı kaynaklardan borçlanmaya göre sınıflandırma :

İç borçlar, Dış borçlar :

Borçların diğer önemli sınıflandırılması iç ve dış borçlar olarak yapılır. Kamu borçlarının iç ve dış kaynaklardan alınmalarına göre ekonomik etkileri farklı olmaktadır. Bu bakımdan bu sınıflandırma özellikle önem taşır.

İç borçlar ülke içi kaynaklardan elde edilen borçlardır. İç borçlarda *alacaklı ve borçlu aynı ekonomi, aynı toplumdur*, bu nedenle iç borçlar *"kendi kendimize borçluyuz"* diye ifade edilir. İç borçlar ekonomi içinde fonların transferini sonuçlandırır.

Dış borçlar ise ülke dışı kaynaklardan elde edildiği için, ekonomide *milli gelire ek kaynak* sağlar. (5) Ekonominin tasarruf açığını ve ödemeler dengesi açığını kapatmak için dış kaynak ihtiyacını karşılar. Dış borçların iç borçlardan farkı dış borçların alındığı devrede, eski borçların ödenmesine kullanılmadıkça toplam kaynakları artırması, ödendiği devrede yeni borçlanmalarla ödenmedikçe azaltmasıdır.

$Y=C+I+G+X-M$ de $M > X$ ithalat ihracattan (dışalım dışsaldan) büyük oldukça dış kamu borçları kamu harcamalarını (G) yi artıracak ve toplam harcamalar milli hasıladan (Y) den kamu borcu kadar daha fazla olacaktır. Dış kaynaklardan kamu sötörü borçlanıp özel sektörün kullanımına verirse özel sektör tüketim (C) ve yatırımı (I) da artabilir. Dış borçlar eski borçların ödenmesinde kullanılmadıkça ülke içindeki harcamalar milli hasıladan fazla olur.

Borç alındığı devrede o ülke ekonomisine kaynak ilavesini sağlar ve ödemeler dengesinde ithal (dışalım) olanağı yaratır. Faiz ve borç ödemelerinin yapıldığı devrede ise ihracat (dışsatım) gelirlerinin bir kısmının bunlara kullanılması suretile ithal (dışalım) olana-

(5) Bazı kitaplarda ifade edildiği gibi dış borçlar milli geliri aldığı zaman artırır, ödendiği zaman azaltır demek doğru olmaz. Alındığı zaman kullanılacak kaynakları artırır, ödendiği zaman kullanılacak kaynakları azaltır. Dış borçlar ve iç borçlar da alınan kaynakların kullanılmas ile milli geliri artırabilir, fakat bu alınması ile ilgili değil, kullanılması ile ilgilidir. MG etkisi şeklinde.

ğini azaltır. Dış borç ödemelerinin yapıldığı zaman yeni borçlanma da bulunulmuyorsa ihracatın (dışsatım) (X) ithalattan (dışalım) (M) fazla olması gerekecek ve yurt içi harcamalar milli hasıladan az olacaktır, çünkü üretimin bir kısmı borç ödemelerine gidecektir.

Kalkınan ülkelerde iç kamu borçları yurt içi tasarrufların kamu sektörü tarafından kalkınma planlarına göre kullanılmasını ve atıl tasarruflardan yararlanmasını sağlar. Kalkınan ülkelerde iç borçlanma olanakları sınırlıdır. Kalkınan ülkelerde dış borçlar daha önemli yer alır. Kamu sektörünün yatırımlarının finansmanında *hem tasarruf noksanını* kapamak için, *hem de ihracatla karşılanamayan dış finansman ihtiyacını*, *ödemeler dengesi açığını* karşılamak için yurtiçi kaynaklarına ilave olarak dış borçlanmalardan daha çok yararlanır. Kalkınan ülkelerin tasarruf açığı, ithal (dışalım) gereksinimleri ve ihracatla (dışsatımla) karşılayamamaları ve bir taraftan da dış borçları için gerekli faiz ve borç ödemeleri borçlanmalarını zorunlu kılar.

Kalkınmanın ilk devrelerinde yatırımlar için gerekli bir kısım malzeme ve teçhizatın ithali (dışalım) için borçlanma, kalkınma ile ihracat (dışsatım) gelirlerini artırdıkları ve ithal (dışalım) gereksinimlerini azalttıkları ölçüde azalmaya yönelir. Kalkınma başarılıdikça dış borçlanma gereksinimi de azalacaktır. Böylece dış borçlara başvurmanın amacı *tasarruf açığını karşılamak, ithal (dışalım) açığını finanse etmek veya daha fazla ithalde (dışalımda) bulunmaktır.* Ayrıca döviz ihtiyatlarında daralmayı önlemek için de borçlanılabilir.

Burada Y, G, (X-M) ile izah ederken stoklar ve servetten harcamaya veya onlarla (altın gibi) dış borcu ödeme bir tarafa bırakılmaktadır. Borç ödenirken eski seviyede ithalatta (dışalımda) bulunabilmek için daha fazla ihracatta (dışsatımda) bulunmalıdır. Az gelişmiş ülkelerde ise, bir taraftan *ihracat artırılmadığı* bir taraftan da *ithalat gereksinimleri* nedeniyle bu zor olduğu için *dış borçlanmayı yeni dış borçlanmalar izlemektedir.*

Böylece iç borç alındığı ve ödendiği zaman ülke içinde fonların naklini sonuçlandırdığı halde, dış borç alındığı zaman yurtiçi kaynakları artırır ve ödendiği zaman azaltır. Dış borçlar borç alındığı zaman ödemeler dengesine olumlu, ödendiği zaman olumsuz etki eder.

İç ve dış borç ayrımında iki ölçü vardır. Borcun alındığı paranın milli para veya döviz oluşu veya alacaklıların milliyetidir. Ba-

zan dış borç ülke parası birimi ile de alınır, örneğin Türk lirası ile ödenecek dış borçlarda olduğu gibi. Fakat bu da dış borçtur, alacaklıların milliyeti ölçüsüne göre dış borç olmaktadır. Genel olarak dış borçlar yabancı ülke parası ile döviz olarak alınırlar.

Gönüllü Borçlar - Zorla Alınan Borçlar

Aslında borçlanma devlete borç verebilecek durumda olan ve vermek isteyenlerden ödünç alınarak yapılır. Fakat bazı koşullarda geçmişte olduğu gibi bugün de devletin zorla borç alması da görülmektedir.

Bu nedenle kamu borçları ödünç verenlerin isteğiyle borç vermeleri veya zorla borç vermelerine göre *gönüllü borçlar ve zorla alınan veya zoredici borçlar* diye ikiye ayrılır.

Zorla alınan borçlara, geçmişte Avrupa ülkelerinde daha çok savaş yıllarında başvurulmuştur. Örneğin İngiltere'de II ci Dünya Savaşı yıllarında zorla borç alma uygulanmıştır. (6) Bugün de bir çok az gelişmiş ülkede zorla borçlanmaya gidilmektedir. (7) Türkiye'deki tasarruf bonoları da bu tip borçlara bir örnek teşkil eder.

Kamu borçlarının tarihsel gelişimine bakacak olursak başlangıçta devletin borçlanmasının zorla alınan borçlanmalar şeklinde olduğu görülür. Zorla alınan borçların bir kısmı vatandaşlardan tamamen vergi gibi zorla alınmıştır. Bir kısmı ise hapis ve mülklerini ellerinden alma gibi tehditlerle zorla borç alma şeklindedir. (8) Ayrıca vatandaşların vatanseverlik duygularını etkileyerek manevi (tinsel) bir baskı ile devlete borç vermeleri durumu da zorla borçlanma türü olarak gösterilir. (9) Zorla borçlanmalara gidilen geçmiş zamanlar, gönüllü borçlanmaların yapılamadığı, hükümdarın kişisel gelir ve mülkleriyle devlet gelir ve mülklerinin ayrılamadığı, vatandaşların güvenmedikleri, parlamenter rejimlerin yok olduğu devirlerdir. Borçlanmaya olanak sağlayan faktörlerle birlikte devlet için vatandaşların kendi istekleriyle devlete borç verme olanakları da sağlanmıştır. Parlamenter rejim ve demokratik idarelere geçişle

(6) Ü. Arsan, "Kalkınan Ülkelerde Kamu Borçları" SBF Dergisi, Cilt XXV, sayı 3, s. 123.

(7) Ü. Arsan, "Kalkınan Ülkelerde..." a.g.m.; s. 123.

A.R. Prest, "Compulsory Lending Scheme" IMF Staff Papers, March 1969, s. 27-53.

(8) Ü. Arsan, Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları, SBF yayını, Ankara, s. 12.

(9) M. Yaşa, Devlet Borçları, s. 23-24.

tasarruf sahipleri kendi seçtikleri ve kontrolleri altındaki güvenilebilir ve sorumlu hükümetlere borç vermekten çekinmemişlerdir. (10)

Bu iki borç arasındaki fark yalnız birinde zorla, diğerinde isteyerek devlete borç verilmesinden ibaret değildir. Gönüllü borçlanmalarda borç verebilecek tasarrufları olanlar isteyerek borç verirler. Zorla alınan borçlarda ise tasarrufu olmayanlardan da alındığı için tüketim kısılarak zorla tasarruf ettirilmiş olur. Zorla alınan borçlar gönüllü borçlanmalardan bu bakımdan ayrılır. Zorla alınan borçlar bir yönden vergilere benzer. Fakat bir süre sonra geri verilmek üzere alındığı için vergilerden farklıdır.

Zorla alınan borçların vergiye benzerliği nedeniyle herkesten ödeme gücüne göre borç alınmalıdır. Zorla alınan borçlar bütün bireyleri içine alacak, yalnız düşük gelirli dışarda bırakacak şekilde genel olduğu takdirde kabul edilebilir. Gelir vergisinde olduğu gibi zorla borç almada da gelir vergisine göre artan oranda borç alma yoluna gidilebilir. (11)

Borçlanma Şekline Göre Sınıflandırma :

Yukarda belirtildiği gibi kamu borçları, ayrıca *borçlanma şekline göre teminatlî-teminatsız borç, ikramiyeli-ikramiyesiz borç* olarak da sınıflandırılır. Uzun süreli borçlanmalarda borç karşılığında teminat gösterilmesi veya ikramiyeli çıkarılması devletin borç almada güçlüğü karşılaştığı durumlardaki uygulama şeklidir. Teminatlî borçlara eski devirlerde başvurulmuştur. Osmanlı İmparatorluğu zamanındaki dış borçlanmalarda da uygulanmıştır. Devlet tahvillerinin ikramiyeli çıkarılması da tahvil satışının başarılı olması için başvuru bir yoldur.

Borçlanma şekline göre sınıflandırmada *'istikrarlı satınalma güçlü'* borçlardan da söz etmemiz gerekir. İstikrarlı satınalma güçlü borçlar değeri fiyat endekslerine, geçinme endeksine göre saptanan borçlardır. (12) Böylece alacaklıların enflasyon karşısında zarar et-

(10) Ü. Arsan, Türkiye'de Cumhuriyet..., a.g.e. s. 12-13.

(11) Warren L. Young, "Compulsory Loans, Disposable Income and Quarterly Consumption Behaviour in Israel: 1964-1969, Finanzarchiv, Band 32 Heft 1, 1973, s. 98-115. İsrail'de memurlar, serbest meslek sahipleri ve firmalar gibi bütün üretim sektörleri üzerine koyulmuştur. Zorla borç alma gelir vergisine benzer metotla uygulanmıştır. Gayri safi gelir üzerinden gelir seviyesine göre oran artmıştır. Memurlar bakımından ödemeler otomatik olarak ücretlerden indirilmiştir.

(12) L. Bach, R.A. Musgrave, "A Stable Purchasing Power Bond" American Economic Review, Dec. 1941, Vol. XXXI, No. 4, s. 823-825.

melerini önleyeceği için tahvillere güveni artırır. Alacaklılar para değerindeki düşmelere karşı korunmuş olurlar. (13) Borç idaresinin ilkelerine de uyulmuş olacak, borç idaresinin etkinliğini artıracaktır. Türkiye için de tasarrufların devlet tahvillerine yatırılmasını teşvik ve bugünkü enflasyonist koşullarda tahvillerin değerini korumak bakımından böyle tahvil çıkarılması çok doğru olur.

Kamu borçları için *net borç*, *gayrisafi borç* ayrımı da yapılır. Net kamu borcu kamu kuruluşları arasındaki borç indirilerek bulunan borçtur. Gayrisafi kamu borcu bütün kamu sektörünün kuruluşlar arası borçları indirilmeden toplam borç miktarını ifade eder. Kamu borçları incelenirken net mi, gayrisafi mi borç incelendiğine de dikkat edilmelidir.

Burada sınıflandırması üzerinde durduğumuz kamu borcu mali borçtur. Bir de idari borç vardır ki bu devletin cari muameleleri sonucu özel sektöre karşı ortaya çıkan borçtur. Bu tip borç konumuz dışındadır. Kamu geliri olarak planlanan, amaçlanan bir kamu borcu değildir. (14)

Kamu borçlarının yukarıda incelediğimiz sınıflandırmaları çeşitli borçların ekonomik etkilerinin değerlendirilmesi bakımından önem taşır. Aynı zamanda yeni borçlanmalarda ortaya çıkacak çeşitli ekonomik etkilerin ve borçlanma olanaklarının tahmin edilmesine yardım edeceği için, kamu borçlarının bu sınıflandırmalarına dikkat edilmesi gerekir.

(13) James Tobin, "An Essay on Principles of Debt Management" Commission on Money and Credit (ed.) Fiscal and Debt Management Policies, Englewood Cliff, N.J. Prentice Hall, 1963.

R.A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Mc Graw Hill Inc. 1973.

(14) L. Johansen, Public Economics, a.g.e. s. 107 de idari, mali borç sınıflandırmasına da yer vermektedir.